



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

MATHEUS DE CARVALHO HERNANDEZ

O ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS E SEU ESCRITÓRIO:
CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL (1994-2014)

Campinas

2015

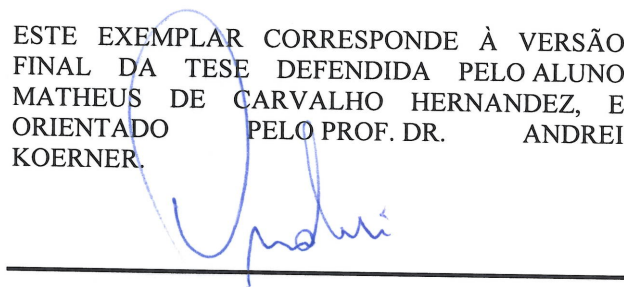
Matheus de Carvalho Hernandez

**O ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS E SEU
ESCRITÓRIO: CRIAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL (1994-2014)**

Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Supervisor/Orientador: Prof. Dr. Andrei Koerner

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO
FINAL DA TESE DEFENDIDA PELO ALUNO
MATHEUS DE CARVALHO HERNANDEZ, E
ORIENTADO PELO PROF. DR. ANDREI
KOERNER.



CAMPINAS

2015

Agência de fomento: Não se aplica
Nº processo: Não se aplica

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/3387

H43a Hernandez, Matheus de Carvalho, 1985-
O Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos e seu
Escritório : criação e desenvolvimento institucional (1994-2014) / Matheus de
Carvalho Hernandez. – Campinas, SP : [s.n.], 2015.

Orientador: Andrei Koerner.

Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia
e Ciências Humanas.

1. Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos. 2. Escritório
do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos. 3. Nações
Unidas. 4. Organizações internacionais. 5. Direitos humanos. I. Koerner,
Andrei, 1962-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e
Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: The United Nations High Commissioner for Human Rights and their
Office : creation and institutional development (1994-2014)

Palavras-chave em inglês:

United Nations High Commissioner for Human Rights
Office of the High Commissioner for Human Rights
United Nations
International organizations
Human rights

Área de concentração: Ciência Política

Titulação: Doutor em Ciência Política

Banca examinadora:

Andrei Koerner [Orientador]
Paulo Cesar Souza Manduca
Rossana Rocha Reis
Rafael Antonio Duarte Villa
Dawisson Elvécio Belém Lopes

Data de defesa: 25-08-2015

Programa de Pós-Graduação: Ciência Política



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, em sessão pública realizada em 25 de agosto de 2015, considerou o candidato **MATHEUS DE CARVALHO HERNANDEZ** aprovado.

Prof. Dr. Andrei Koerner

A blue ink signature of Andrei Koerner is written over a horizontal line.

Prof. Dr. Paulo Cesar Souza Manduca

A blue ink signature of Paulo Cesar Souza Manduca is written over a horizontal line.

Profa. Dra. Rossana Rocha Reis

A blue ink signature of Rossana Rocha Reis is written over a horizontal line.

Prof. Dr. Rafael Antonio Duarte Villa

A blue ink signature of Rafael Antonio Duarte Villa is written over a horizontal line.

Prof. Dr. Dawison Elvécio Belém Lopes

A blue ink signature of Dawison Elvécio Belém Lopes is written over a horizontal line.

Dedico a meus pais, meu irmão e minha avó

AGRADECIMENTOS

Eu jamais conseguiria ter chegado até aqui sozinho. Expresso minha profunda gratidão e meus sinceros agradecimentos aos que me acompanharam nessa longa jornada.

Aos funcionários do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp pela costumeira presteza.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Unicamp e ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre Estados Unidos pelo auxílio para a realização de viagem de pesquisa a Londres. Agradeço a William Laureano pelo suporte prestado na capital inglesa e pela valiosa amizade.

A Camila Asano, Paulo Arantes, Claudia Czitrom e Vanessa Dantas pela imensa ajuda na empreitada em Genebra.

A todos os entrevistados e entrevistadas, que me concederam seu tempo e compartilharam comigo suas experiências, visões e percepções.

A Marianne Pires, Letícia Mageste, Suziellen das Graças, Jéssica Sgub, Carla Vreche, Vinícius Farah e, em especial, Júlia Abdalla pelo minucioso auxílio na transcrição das entrevistas.

Ao meu orientador Andrei Koerner pelos diálogos e debates e, principalmente, por ser fonte de ensinamentos serenos e jamais de pressão.

Aos bons professores e professoras que tive ao longo da vida para chegar até aqui, especialmente Odair da Cruz Paiva, Raquel Kritsch e Tullo Vigevani, o qual foi o responsável por guiar com extrema generosidade meus primeiros passos na pesquisa acadêmica.

Aos amigos e amigas do grupo de direitos humanos do INCT-INEU, com quem muito aprendi ao longo desses anos de interação acadêmica e fraternal: Ariana Bazzano, Márcia Baratto, Álvaro Okura, William Laureano, Julia Bertino, Gustavo Macedo, Raissa Ventura e Glenda Mezarobba.

Aos meus colegas, amigos e amigas da Universidade Federal da Grande Dourados, onde venho aprendendo a ser professor. Em especial, Alfa Diallo, Mario Sá, Henrique Sartori, Tomaz Espósito Neto, Márcio Scherma, Hermes Moreira Jr., João Nackle Urt, Tchella Maso e Lisandra Lamoso. Agradeço também aos alunos e alunas do curso de Relações Internacionais da UFGD, em especial Carla Vreche, Jin Hwa Olímpio, Richards Machado, Vinícius Farah, Mauro Figueira, Gustavo Amorim, Victor Tarifa, Paulo Duarte, Milton Vesdel e Kaully Furiama, com quem compartilhei, além de uma bonita amizade, as inquietações iniciais desta tese.

Aos amigos Caio Bugiato e Bráulio Loureiro pela irmandade construída.

Ao amigo Hermes Moreira Jr. pelo companheirismo em todas as horas.

Aos meus amigos bebedourenses por jamais me deixarem esquecer de onde eu vim: Cássio Stuchi, Fábio Guerra, Guilherme Afonso, Henrique de Carvalho, Lucas Carames, Marcelo Bosch, Patrick Pimentel, Paulo Puccinelli, Ricardo Astolfi, Rodolfo Ilário, Thiago Toledo, Victor Calife e Vitor Pereira.

À Renata pela leitura atenta, pelos debates inteligentes quando eu estava forte, pelas palavras de incentivo quando eu estava hesitante e pelos olhares e abraços silenciosos quando me desesperei. Mas, principalmente, pelas sutilezas de um amor sereno e tranquilo.

À minha avó Zilah pelo emocionante cuidado.

Ao meu irmão Samuel por me ensinar o valor da vida.

A meus pais, Márcia e Luis, pelo amor que adjetivo algum daria conta de descrever...

“Liberdade caça jeito”

Manoel de Barros

RESUMO

Esta tese tem como objeto o posto de Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e seu Escritório (EACNUDH). O objetivo do trabalho é reconstruir o processo político de criação e desenvolvimento institucional da organização no período 1994-2014, de modo a evidenciar como o ACNUDH/EACNUDH se constituiu e se mantém como um ator internacional incontornável em matéria de direitos humanos. O argumento central da tese é que o ACNUDH/EACNUDH, uma instância do Secretariado da ONU surgida em 1993, é uma organização internacional de direitos humanos dotada de agência política. Essa agência é derivada do fato de o ACNUDH ter um mandato aprovado consensualmente pelos Estados na Assembleia Geral de 1993, da condição burocrática de seu Escritório, de sua posição institucional singular e da condição de referencial de legitimidade internacional alcançada pelos direitos humanos no pós-Guerra Fria. O desenvolvimento desse argumento parte de uma reflexão teórica que identifica uma lacuna analítica nos poucos estudos sobre o ACNUDH/EACNUDH; localiza as principais linhagens teóricas do campo de Organizações Internacionais, indicando a ocorrência de uma tendência majoritária a focos ampliados em detrimento das organizações internacionais formais; e sistematiza os pressupostos que subsidiam parte importante da produção sobre direitos humanos em Relações Internacionais, apontando a inexistência de estudos sobre o ACNUDH/EACNUDH nessa produção. Expostas tais características, esta tese propõe uma abordagem construtivista que não vincula a validade das normas internacionais e a agência das organizações internacionais à necessidade de promoção da mudança de comportamento dos outros atores e parte do pressuposto de que o ACNUDH/EACNUDH é uma burocracia. Subsidiada por essa abordagem, esta tese, que se vale de análise documental e entrevistas semiestruturadas com diplomatas, ativistas e funcionários do EACNUDH, organiza sua discussão em quatro partes. Inicialmente, analisam-se as tentativas de criação do ACNUDH durante a Guerra Fria, destacando-se as mudanças no teor da proposta ao longo do período e as tensões políticas que impediram sua aprovação. Todo o complexo processo de negociação da aprovação consensual da proposta no pós-Guerra Fria, que se estendeu da preparação da Conferência de Viena à Assembleia Geral de 1993, é o foco da parte seguinte. Em seguida, apresentam-se o mandato, a estrutura, a trajetória de recursos materiais e de pessoal, o perfil dos mandatários e um panorama de seus mandatos, evidenciando uma tendência de fortalecimento institucional ao longo dos seus vinte anos de existência. Essas discussões fornecem as bases para a análise do desenvolvimento do ACNUDH/EACNUDH enquanto ator internacional politicamente relevante em matéria de direitos humanos. Essa análise é promovida a partir da identificação das linhas perenes de atuação da organização. A partir disso, explicitam-se as tensões políticas desencadeadas pelo ACNUDH/EACNUDH e as disputas ao redor do norteamiento do seu mandato ao longo de sua trajetória institucional. A inserção possibilitada pela sua condição burocrática, as tensões deflagradas por sua voz pública, a atuação a partir de nichos não previstos por seu mandato original e as tentativas de controle à sua atuação vinda dos Estados são identificadas nesta tese como fortes indícios da agência política da instituição.

Palavras-chave: Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Organizações Internacionais. Nações Unidas. Direitos Humanos.

ABSTRACT

This thesis focuses on the post of the United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR) and its Office (OHCHR). The purpose is to reconstruct the political process leading to the creation and institutional development of the organization in the period from 1994-2014, in order to demonstrate how the UNHCHR/OHCHR was formed and has been maintained as a practically unavoidable international actor in the field of human rights. The central argument of the thesis is that the UNHCHR/OHCHR, a body of the UN Secretariat established in 1993, is an international human rights organization endowed with political agency. This agency is derived from the fact that the mandate of the UNHCHR was consensually approved by Member States in the General Assembly of 1993, the bureaucratic status of its Office, its unique institutional position and the international legitimacy achieved by human rights in the post-Cold War period. This argument was developed from a theoretical reflection that identifies an analytical gap in the few studies that exist on the UNHCHR/OHCHR; it locates the main theoretical currents of the field of international organizations, indicating the occurrence of a majority trend towards broader focuses at the expense of formal international organizations; and it systematizes the assumptions that underpin a large part of the production on human rights in international relations, identifying the lack of studies on the UNHCHR/OHCHR in this production. After exposing these characteristics, this thesis proposes a constructivist approach that does not link the validity of international norms and the agency of international organizations to the need to promote a change of behavior by other actors, and it is based on the assumption that the UNHCHR/OHCHR is a bureaucracy. Using this approach, this thesis, which draws on documentary analysis and semi-structured interviews with diplomats, activists and employees from the OHCHR, organizes its discussion into four parts. Initially, it analyzes the attempts to create the UNHCHR during the Cold War, emphasizing the changes in the form of the proposal over the years and the political tensions that prevented its approval. The complex process of negotiating the consensual approval of the proposal in the post-Cold War period, which extended from the preparation of the Vienna Conference to the General Assembly of 1993, is the focus of the second part. Next, it presents the mandate, the structure, the development of material resources and personnel, the profile of the mandate-holders and an overview of their mandates, demonstrating an institutional strengthening trend over the course of its twenty years of existence. These discussions provide the foundations for an analysis of the development of the UNHCHR/OHCHR as a politically relevant international actor in the field of human rights. This analysis is conducted based on an identification of the organization's lasting courses of action. From here, it explains the political tensions unleashed by the UNHCHR/OHCHR and the disputes surrounding the orientation of its mandate over the course of its institutional development. The inclusion enabled by its bureaucratic status, the tensions created by its public voice, the work it has conducted in niches outside its original mandate and the attempts by States to control its activities are identified in this thesis as strong indications of the institution's political agency.

Keywords: United Nations High Commissioner for Human Rights. International Organizations. United Nations. Human Rights.

SUMÁRIO

Introdução.....	13
 Capítulo 1 - O ACNUDH/EACNUDH, Organizações Internacionais e Direitos Humanos: apontamentos teóricos e proposição de abordagem.....	 27
<i>1.1 A produção sobre o ACNUDH/EACNUDH.....</i>	<i>29</i>
<i>1.2 O campo de Organizações Internacionais: trajetória e agência.....</i>	<i>44</i>
<i>1.3 A produção sobre Direitos Humanos em RI e o silêncio sobre o ACNUDH/EACNUDH.....</i>	<i>55</i>
<i>1.4 Construção da abordagem: normas, burocracias internacionais e direitos humanos.....</i>	<i>68</i>
 Capítulo 2 - As tentativas de criação do ACNUDH durante a Guerra Fria.....	 89
<i>2.1 Os anos 1940 e 1950.....</i>	<i>92</i>
<i>2.2 Os anos 1960.....</i>	<i>98</i>
<i>2.3 Os anos 1970.....</i>	<i>121</i>
<i>2.4 Os anos 1980.....</i>	<i>129</i>
<i>2.5 Os quarenta anos de tentativas de criação do ACNUDH.....</i>	<i>138</i>
 Capítulo 3 - A criação do ACNUDH.....	 149
<i>3.1 A Conferência de Viena.....</i>	<i>151</i>
<i>3.2 O ACNUDH e a Conferência de Viena.....</i>	<i>162</i>
<i>3.3 O ACNUDH e a Assembleia Geral de 1993.....</i>	<i>178</i>
<i>3.4 Breves apontamentos finais.....</i>	<i>207</i>
 Capítulo 4 - O ACNUDH/EACNUDH: apresentação e atributos institucionais.....	 214
<i>4.1 O mandato do ACNUDH.....</i>	<i>215</i>
<i>4.2 Estrutura de atuação.....</i>	<i>229</i>
<i>4.3 Orçamento e staff.....</i>	<i>244</i>
<i>4.4 Perfil dos Alto Comissários e panorama dos mandatos.....</i>	<i>252</i>
<i>4.4.1 José Ayala Lasso.....</i>	<i>254</i>

4.4.2 Mary Robinson.....	262
4.4.3 Sérgio Vieira de Mello.....	271
4.4.4 Bertrand Ramcharan.....	275
4.4.5 Louise Arbour.....	281
4.4.6 Navi Pillay.....	287
4.5 Breves apontamentos finais.....	294
Capítulo 5 - O Desenvolvimento Institucional do ACNUDH/EACNUDH.....	297
5.1 Ayala Lasso e os recursos básicos da instituição.....	299
5.2 Mary Robinson e a voz pública.....	319
5.3 Louise Arbour, a expansão de campo e o mainstreaming.....	344
5.3.1 A expansão de campo.....	345
5.3.2 O mainstreaming.....	359
5.4 Navi Pillay, os Comitês de Tratados, os Procedimentos Especiais e o Conselho de Direitos Humanos.....	372
5.4.1 Os Comitês de Tratados e os Procedimentos Especiais.....	373
5.4.2 O Conselho de Direitos Humanos.....	386
5.5 Apontamentos finais.....	399
Conclusão.....	408
Referências.....	421
Apêndice A - Cronologia documental das tentativas de criação do ACNUDH durante a Guerra Fria.....	467
Apêndice B - Cronologia documental das tentativas de criação do ACNUDH no pós- Guerra Fria.....	478
Apêndice C - Os dez primeiros doadores ao ACNUDH/EACNUDH (2000- 2014).....	480

Introdução

Esta tese trata do processo de criação e desenvolvimento institucional do posto de Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e de seu escritório, o Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (EACNUDH¹). A análise comporta desde o início da sua efetiva atividade em 1994 até setembro de 2014, quando se encerrou o mandato da Alta Comissária Navi Pillay. Para a realização da análise histórico-institucional, adota-se uma perspectiva teórica construtivista que desvincula a validade das normas internacionais e a agência das organizações internacionais, entendidas como burocracias, da promoção de alteração de comportamento dos outros atores, levando-se em conta as especificidades do ACNUDH/EACNUDH e de sua inserção na diplomacia e política internacional no pós-Guerra Fria.

O objetivo desta tese é reconstruir o processo político de criação e desenvolvimento institucional que alçou o ACNUDH/EACNUDH à condição de ator internacionalmente relevante no âmbito dos direitos humanos. Seu principal argumento é que essa relevância do ACNUDH/EACNUDH, entendido como uma organização internacional de direitos humanos de natureza burocrática, é expressão de sua agência política. A análise se desdobra nas seguintes etapas: discussão acerca das tentativas de criação do ACNUDH durante a Guerra Fria; análise do processo de negociação que culminou na aprovação consensual da proposta em 1993; apresentação dos atributos institucionais da organização; e reconstrução analítica de sua trajetória institucional ao longo dos seus vinte anos de existência.

Esta tese se insere em uma trajetória pessoal mais longa de pesquisas. Durante os estudos de iniciação científica, me dediquei ao mapeamento dos posicionamentos das diversas delegações na Segunda Conferência Mundial para os Direitos Humanos da ONU, realizada em junho de 1993, em Viena, e, por isso, conhecida como Conferência de Viena. Para

¹ Em português, geralmente a organização é chamada de Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Entretanto, a expressão *Alto Comissariado* é ambígua e não possui correspondentes nas línguas oficiais da ONU. Ela é ambígua na medida em que não permite diferenciar o posto individual aprovado em 1993, o ACNUDH, de seu escritório surgido em 1997, o EACNUDH. Como o mandato aprovado pelos Estados em 1993 instituiu um posto individual e não um escritório propriamente dito, chamá-lo de Alto Comissariado ou de EACNUDH seria impreciso e incoerente diante do processo político de negociações. Por outro lado, chamá-lo apenas de ACNUDH eclipsaria o surgimento inesperado de uma institucionalidade mais robusta, o EACNUDH. ACNUDH e EACNUDH conformam uma unidade institucional peculiar, apesar da existência autônoma do EACNUDH ser alvo de debates e disputas políticos, como mostrarei no último capítulo. Ao longo da tese, o uso de *ACNUDH* refere-se ao posto individual. O uso de *EACNUDH* refere-se ao escritório composto de funcionários e dispostos de modo hierárquico em diferentes setores. E *ACNUDH/EACNUDH* refere-se a esse compósito político que conforma uma institucionalidade internacional.

viabilização desse mapeamento, fez-se necessária a identificação das principais disputas e embates políticos que permearam o evento. Entre elas, estava a criação do ACNUDH.

Tendo tais posições mapeadas, durante o mestrado me ocupei em analisar como a Conferência de Viena foi simultaneamente produto e gatilho do processo de ascensão dos direitos humanos na agenda internacional pós-Guerra Fria e de sua elevação gradativa à condição de referencial de legitimidade internacional. Para isso, foi imprescindível analisar a ampliação da concepção de direitos humanos aprovada pelos Estados naquele âmbito e o crescente papel das Organizações Não Governamentais (ONGs) de direitos humanos. A partir de então, direitos econômicos, sociais e culturais e direito ao desenvolvimento, ainda que permaneçam tendo importância relativa menor do que os tradicionais direitos civis e políticos, se legitimaram e incrementaram sua relevância política e institucional na agenda de direitos humanos da ONU.

Uma das consequências mais palpáveis do processo político de Viena, no qual se pôde observar essa abertura relativa da agenda de direitos humanos e o incremento de seu status institucional internacional, foi o surgimento do ACNUDH. Portanto, esta tese nasceu da inquietação a respeito da constituição e trajetória dessa instituição central na arquitetura de direitos humanos da ONU, mas pouco debatida pela academia, de modo geral, e pela área de Relações Internacionais, de modo mais específico. Dessa inquietação decorreram algumas questões específicas às quais esta tese pretende responder: como e por que o ACNUDH/EACNUDH se desenvolveu? Quais os atores que o patrocinaram ou bloquearam? Quais os obstáculos e variações de trajetória ao longo desse processo?

A título preliminar, apresentam-se algumas informações sobre a criação, instalação e atuação do ACNUDH/EACNUDH. No organograma da ONU, ele está sob a alçada do Secretariado Geral. O Alto Comissário é apontado pelo Secretário-Geral e confirmado pela Assembleia Geral para um mandato de quatro anos com a possibilidade de novo mandato de quatro anos. Hierarquicamente, o ACNUDH é um Subsecretário-Geral da ONU. O primeiro Alto Comissário foi José Ayala Lasso (1994-1997), seguido por Mary Robinson (1997-2002), Sérgio Vieira de Mello (2002-2003), Bertrand Ramcharan (2003-2004), Louise Arbour (2004-2008) e Navanethem Pillay (2008-2014)².

O ACNUDH/EACNUDH, financiado pelo orçamento regular da ONU e por um fundo de contribuições voluntárias de Estados membros da ONU e outros agentes, tem sua sede principal em Genebra e um Escritório em Nova York. Afora ser um secretariado dos

² Desde setembro de 2014, o Alto Comissário é o jordaniano Zeid Ra'ad Al Hussein.

órgãos de fiscalização de tratados (comitês de tratados ou *treaty bodies*), do Conselho de Direitos Humanos (antecedido pela extinta Comissão de Direitos Humanos) e dos chamados Procedimentos Especiais (relatores especiais, especialistas independentes e grupos de trabalho), o ACNUDH deve, segundo seu mandato, promover e proteger o gozo dos direitos humanos por todos os indivíduos; exercer papel ativo na remoção dos atuais obstáculos à plena realização dos direitos humanos, impedindo a continuação de violações; e coordenar as atividades de promoção e proteção desses direitos no sistema ONU.

Nesse sentido, ele provê assistência aos Estados para apoiar a implementação dos padrões internacionais de direitos humanos, auxilia governos a cumprirem suas obrigações junto aos tratados de direitos humanos da ONU, dá suporte a indivíduos que tiveram seus direitos violados e a ONGs que desejem acessar a arquitetura institucional de direitos humanos da ONU e, ainda, divulga publicamente a ocorrência de violações pelo mundo.

Do ponto de vista institucional, o ACNUDH/EACNUDH tem como responsabilidade centralizar todas as iniciativas de direitos humanos da ONU, tentando articulá-las de modo a evitar esforços duplicados, e incutir em todos os programas, planos, ações, fundos e agências da ONU componentes de direitos humanos, ou seja, “transversalizar” os direitos humanos dentro da instituição de forma que a temática esteja sempre permeando os debates e ações da ONU (o chamado *mainstreaming*, em inglês).

Atualmente, o EACNUDH se compõe de quatro divisões: Operações de Campo; Direito ao Desenvolvimento & Pesquisa; Tratados e Conselho de Direitos Humanos; e Procedimentos Especiais. O EACNUDH, além de despachar funcionários para missões de paz e consultores especializados para os escritórios nacionais da ONU alocados em diversos países, possui escritórios nacionais e regionais próprios que desempenham uma série de atividades junto aos governos nacionais em matéria de direitos humanos: monitoramento, investigação sobre violações, emissão de relatórios públicos, cooperação técnica, treinamentos, consultoria e atuação para o fortalecimento dos sistemas nacionais de proteção dos direitos humanos, apoio às iniciativas de ONGs locais e negociação para instalação e assistência a Instituições Nacionais de Direitos Humanos³ (INDHs).

Todos os funcionários do EACNUDH são, tal como o próprio Alto Comissário, servidores civis internacionais, isto é, o *staff* do EACNUDH não é formado por

³ INDHs são órgãos independentes para proteger e promover os direitos humanos. Atuam como importante ponte dentro da sociedade nacional e para além dela. As INDHs são regidas pelos chamados *Princípios de Paris*, relacionados ao *status* das INDHs adotados pela Assembleia Geral, em 20 de dezembro de 1993. Dentro da ONU, o ACNUDH/EACNUDH é o maior entusiasta das INDHs e trabalha em estreita parceria com essas instituições, servindo, inclusive, de ponto focal para a articulação entre elas.

representantes dos Estados (diplomatas ou burocratas governamentais), mas por funcionários da ONU. A diferença, no entanto, entre o ACNUDH e o *staff* do EACNUDH é que o primeiro é um posto cujo mandato tem um tempo de duração previsto, além de seu apontamento ser feito pelo Secretário-Geral e ter que passar pelo crivo da Assembleia Geral, o que dá a ele um status político completamente diferenciado dos servidores civis internacionais tradicionais da ONU e do EACNUDH.

A proposta de criação do ACNUDH veio ao debate internacional do pós-Guerra Fria no contexto de preparação e realização da Conferência de Viena. As primeiras tentativas de criação do ACNUDH, no entanto, remetem aos anos quarenta, pouco tempo depois da fundação da ONU, em 1945. De tempos em tempos, durante todo o transcorrer da Guerra Fria, a proposta de criação do ACNUDH voltou à agenda da ONU. Contudo, os acirramentos políticos entre o bloco capitalista, liderado pelos EUA, e o bloco socialista, encabeçado pela URSS, e as tensões Norte-Sul impediram durante os anos quarenta, cinquenta, sessenta, setenta e oitenta a construção de um momento político favorável à aprovação da proposta.

O fim da Guerra Fria, especialmente a primeira metade da década de noventa, representou, portanto, a emergência de um contexto político menos permeado pelas tensões sistêmicas que anteriormente condicionaram não só a proposta específica de criação do ACNUDH, mas grande parte dos debates internacionais sobre direitos humanos e a construção de sua arquitetura institucional no âmbito da ONU.

Foi durante esse contexto inicial de fim da Guerra Fria e de novas possibilidades de inserção dos direitos humanos na agenda internacional que a ONU se mobilizou pela realização da Conferência de Viena. O processo preparatório e a realização dessa Conferência mobilizaram uma grande quantidade de atores internacionais. Além de uma diversidade muito representativa de delegações estatais e de agências da própria ONU, ONGs do mundo todo se mobilizaram para colocar suas pautas e suas agendas nos debates do evento. Tudo isso conformou um momento político do qual essas ONGs, com destaque para a Anistia Internacional, se valeram para trazer de volta ao cenário internacional a proposta sobre a criação do ACNUDH.

Além disso, os Estados Unidos da América (EUA), no contexto de preparação da Conferência, passaram a ser governados pelo democrata Bill Clinton. Ele havia sido eleito a partir de uma plataforma de campanha que, entre outras coisas, pretendia se diferenciar de seu antecessor republicano, George Bush, por meio de um engajamento mais sistemático junto à ONU e de um posicionamento menos refratário às instituições de direitos humanos da ONU.

Isso fez com que os EUA assumissem a criação do ACNUDH como um de seus objetivos em Viena.

A Conferência de Viena, no entanto, conforme debatido em pesquisa anterior, se caracterizou por uma série de debates complexos e pela presença de posições bastante divergentes em relação a muitas pautas de direitos humanos, inclusive seus princípios mais basilares, como a universalidade. Assim, o momento político que propiciou o ressurgimento do debate sobre a criação do ACNUDH não impediu que a pauta fosse permeada por muitas divergências e polarizações, protagonizadas principalmente por países ocidentais e parte dos latino-americanos de um lado, e asiáticos, destacadamente os Estados do sudeste asiático e a China, de outro.

O consenso alcançado na Conferência de Viena permitiu apenas recomendar em seu documento final que à pauta do ACNUDH fosse concedida a condição de prioridade nos vindouros debates da Assembleia Geral seguinte, em dezembro de 1993. Nos meses que se seguiram ao término da Conferência, a coalizão de ONGs formada em Viena e liderada pela Anistia Internacional se mobilizou intensamente junto às delegações de países do mundo todo de modo a pressionar para que a pauta fosse efetivamente debatida em Nova York.

Assim, formou-se um grupo de trabalho informal no âmbito do Terceiro Comitê da Assembleia Geral, responsável pelas temáticas sobre direitos humanos naquela esfera, para debater exclusivamente entre os Estados, ou seja, sem o acesso para as ONGs, o mandato do ACNUDH. Chefiado por aquele que viria a ser o primeiro Alto Comissário, o diplomata equatoriano José Ayala Lasso, esse grupo interestatal construiu de forma consensual um mandato formal voltado muito mais às dimensões de coordenação e de assistência técnica aos Estados do que às funções de monitoramento, principal demanda das ONGs de direitos humanos em Viena. Esse mandato foi remetido ao Plenário da Assembleia Geral e aprovado por consenso entre todos os seus Estados membros.

Com isso, estava instituído o posto de ACNUDH, o principal responsável pelos direitos humanos dentro da ONU, o resultado mais visível das negociações iniciadas em Viena e a mais palpável manifestação institucional da elevação do status do tema na agenda internacional pós-Guerra Fria.

O primeiro Alto Comissário, o diplomata equatoriano Ayala Lasso, foi um mandatário de perfil discreto. Isso frustrou as ONGs de direitos humanos, por um lado, mas, por outro, foi importante para a construção dos recursos institucionais mais básicos do posto e para o início da inesperada expansão de campo, a despeito das tensões existentes entre o ACNUDH e o então chefe do *UN Centre for Human Rights*, antecessor do EACNUDH.

A ex-presidente da Irlanda, Mary Robinson, assumiu o posto depois da renúncia do equatoriano, em 1997. Apoiada pelo recém-empossado Kofi Annan, um Secretário-Geral mais afeito às temáticas de direitos humanos que seu antecessor egípcio e responsável pela extinção do *Centre*, forjando o EACNUDH, Robinson continuou a expansão de campo e inaugurou o uso da voz pública pelo ACNUDH, algo não previsto explicitamente por seu mandato. Esse uso trouxe alta visibilidade política ao posto e angariou o apoio das ONGs, por um lado. Por outro lado, os pronunciamentos públicos de Robinson geraram uma série de tensões com os Estados, inclusive junto a grandes potências, como China, EUA e Rússia.

Em 2002, já sob o cenário conturbado do 11/09 e da Guerra ao Terror levada a cabo por Bush, Annan indicou ao posto o brasileiro Sérgio Vieira de Mello, alto funcionário de carreira da ONU. De reconhecida capacidade diplomática junto às grandes potências, o brasileiro não conseguiu arrefecer as tensões geradas por sua antecessora, pois foi deslocado depois de poucos meses como ACNUDH, pelo próprio Annan, para uma função no Iraque, onde foi morto em um atentado em 2003.

Sérgio Vieira de Mello foi substituído interinamente pelo também funcionário de carreira Bertrand Ramcharan. Apesar da longa experiência com as temáticas de direitos humanos dentro da ONU, a condição interina do guianense, isto é, o fato de ele não ter passado pelo crivo da Assembleia Geral, possibilitou a ele pouco respaldo político. Por tudo isso, o ACNUDH/EACNUDH, que vinha em um crescente de visibilidade e representatividade política desde a sua fundação, passou um período de instabilidade institucional com a morte de Sérgio Vieira de Mello e a liderança interina de Ramcharan.

O ACNUDH/EACNUDH adquiriu nova força política e institucional com a indicação da canadense ex-juíza do Tribunal Penal Internacional Louise Arbour, em 2004. Arbour, última indicação de Annan, se valeu do contexto de reformas das instâncias de direitos humanos da ONU, do qual resultou o Conselho de Direitos Humanos, para obter um representativo incremento orçamentário e de pessoal para o ACNUDH/EACNUDH e para se projetar politicamente junto às outras instâncias da ONU. Esse incremento foi muito importante para consolidar burocraticamente o EACNUDH, pois sedimentou a credibilidade internacional da expertise de seu *staff*, base de todo o trabalho da instituição, inclusive dos pronunciamentos públicos condenatórios, dos quais Arbour, tal como Robinson, também se valeu para incidir politicamente, inclusive contra os EUA. Esse fortalecimento também foi importante para desencadear uma guinada institucional na medida em que Arbour viabilizou uma notória expansão de campo, agregando definitivamente ao tradicional *ethos* de secretariado do EACNUDH uma agenda própria da organização.

A sucessora de Arbour foi a sul-africana Navi Pillay, empossada em 2008. Primeira indicação de Ban Ki-moon, Pillay se valeu de todo o incremento institucional e visibilidade política deixados por seus antecessores para consolidar a condição do ACNUDH/EACNUDH como instância internacional praticamente incontornável em matéria de direitos humanos. Subsidiada por uma ampla rede de fontes de informações confiáveis advindas da expansão de campo, do aumento contínuo do corpo de funcionários especializados do EACNUDH e da multiplicação de Comitês de Tratados e Procedimentos Especiais, Pillay consolidou o ACNUDH como emissor de falas altamente autorizadas e críveis sobre direitos humanos no cenário internacional. Mesmo contando com constrangimentos orçamentários oriundos da crise financeira, Pillay, que portava consigo o capital simbólico de ser a primeira mulher não branca e de país do Sul Global a ocupar o posto, atuou significativamente no Conselho de Direitos Humanos, o que gerou uma série de tensões e tentativas de controle pelos Estados. Ela também incidiu com frequência no Conselho de Segurança, no qual se tornou símbolo de informações e análises confiáveis a respeito de diversas situações de direitos humanos.

A tese procurará evidenciar o que essas informações já indicam: que o desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH apresenta uma trajetória perene de fortalecimento e expansão resultante de linhas de atuação que se constituíram em estratégias de inserção política presentes em praticamente todos os mandatários, em maior ou menor medida. Essas linhas de atuação perene, nas quais se incluem, por exemplo, a estruturação burocrática, o uso reiterado da voz pública e a expansão de campo, caracterizam a trajetória do ACNUDH/EACNUDH em seus vinte anos de existência.

A despeito dessa trajetória permeada de avanços e tensões que influenciam politicamente o desenvolvimento da arquitetura institucional de direitos humanos da ONU e da centralidade do ACNUDH/EACNUDH nessa arquitetura institucional, há pouquíssimos estudos sobre o tema na literatura internacional de modo geral e, no caso da disciplina de Relações Internacionais, quase uma completa ausência.

Praticamente em sua totalidade, a literatura existente sobre o ACNUDH/EACNUDH é de autoria ou de acadêmicos dotados de um olhar prescritivo ou de funcionários da ONU ou do próprio EACNUDH investidos de um “ativismo” institucional. O caráter exclusivamente prescritivo (que parte muitas vezes de descrições semelhantes às empregadas por relatórios institucionais) faz com que essas obras não se debrucem de maneira mais analítica e sistemática sobre o desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH, se ocupando em grande parte do tempo de discussões e

recomendações com vistas à efetividade da instituição e das normas internacionais de direitos humanos.

A abordagem adotada justifica-se por essa escassez de estudos sobre o tema. Diante da lacuna analítica identificada, percebeu-se a necessidade da produção de um estudo voltado a compreender a constituição do ACNUDH/EACNUDH, tanto no sentido de seus atributos institucionais quanto de sua inserção política. Assim, construiu-se o seguinte problema de pesquisa central: qual é o papel político do ACNUDH/EACNUDH desde a sua instituição?

O principal argumento desta tese é mostrar como o ACNUDH/EACNUDH vem se constituindo como um ator internacional praticamente incontornável em matéria de direitos humanos e, enquanto tal, dotado de agência política. A apresentação desse argumento central passa pelo detalhamento da questão enunciada acima: qual é o processo político por meio do qual o ACNUDH/EACNUDH se constituiu e se mantém institucionalmente na condição de emissor de fala autorizada e crível e de ator de participação significativa nos debates internacionais sobre direitos humanos?

Toda a construção da tese tem como propósito responder a isso de forma a evidenciar como o ACNUDH/EACNUDH é uma organização internacional de direitos humanos dotada de agência política. O argumento que perpassa o trabalho é de que essa agência é derivada principalmente do fato de o ACNUDH ter um mandato aprovado consensualmente pelos Estados, de sua condição burocrática e dos atributos de poder dela extraídos, de sua posição institucional singular e do apelo moral da condição de referencial de legitimidade internacional alcançada pelos direitos humanos no pós-Guerra Fria da qual o ACNUDH/EACNUDH é caudatário e catalisador.

Assim, o objetivo central desta tese é promover ao longo de suas páginas a reconstrução do complexo processo político por meio do qual o ACNUDH/EACNUDH foi instituído e construiu historicamente sua trajetória institucional, de modo a se firmar como uma voz autorizada e de alta credibilidade internacional em matéria de direitos humanos no pós-Guerra Fria.

Esse objetivo central se desdobra em quatro objetivos específicos: identificar quais eram os atores, os argumentos, as tensões e as disputas durante as várias tentativas não aprovadas de criação do ACNUDH durante a Guerra Fria; explicitar as negociações que resultaram na aprovação de seu mandato ao final de 1993, destacando novamente as posições dos atores, os argumentos, as cessões, as mobilizações e o contexto político e condições históricas que permitiram a esse processo negociador específico culminar em aceitação

consensual; apresentar de forma sistemática os atributos institucionais do ACNUDH/EACNUDH; e, finalmente, reconstruir a trajetória institucional do ACNUDH/EACNUDH no período 1994-2014, evidenciando as linhas de atuação perene que permitiram a ele se estabelecer política e institucionalmente.

A consecução desses objetivos, isto é, a captação da agência política do ACNUDH/EACNUDH, se ampara na construção de uma abordagem fincada em duas bases: uma concepção construtivista de normas internacionais que desatreia a validade de tais normas e das instituições que as promovem de uma necessária promoção de mudança de comportamento dos outros agentes; e uma concepção também construtivista que aborda as organizações internacionais não como epifenômenos, arenas ou facilitadoras, mas como burocracias que se valem da sua expertise e da legitimidade advinda de sua aura de objetividade e neutralidade para incidir politicamente por meio da emissão de falas relativamente críveis e do norteamto, transgressão ou exploração de nichos inesperados em relação a seus mandatos originais.

Nesse sentido, é bom frisar desde já que este estudo é uma proposta analítica sem pretensão de replicação ou de demonstração e proposição de modelos explicativos generalizantes. O ACNUDH/EACNUDH é encarado aqui, portanto, não como um estudo de caso demonstrativo ou ilustrativo, mas como relevante em si mesmo, em decorrência tanto de sua natureza político-institucional singular quanto da carência de estudos a respeito dessa instituição que é, dentro da ONU, a principal instância responsável por direitos humanos. Esta, assim, não é uma investigação racionalista, mas um estudo constitutivo que pretende compreender o processo político e intersubjetivo de instituição e manutenção do ACNUDH/EACNUDH como ator político (suas formas de inserção, apresentação e trajetória institucional) de uma maneira não vinculada às leituras engajadas e prescritivas que caracterizam a literatura sobre o objeto. Ao partir de uma abordagem constitutiva, esta tese se afasta tanto de uma agenda racionalista que atrela agência à consecução de mudança de comportamento junto a outros atores (tradicional nos estudos sobre organizações internacionais) quanto das abordagens prescritivas que norteiam suas discussões pela lógica da efetividade.

É importante ressaltar que esta pesquisa tem a plena clareza da relevância dessa agenda de pesquisa em direitos humanos atenta à promoção de mudança de comportamento e à efetividade. Sabe-se que a recepção e a implementação de políticas de direitos humanos são permeadas por uma série de problemas e tensões (como o debate sobre o multiculturalismo, o insistente dilema da implementação pelo alto ou os desafios para a plena participação dos

sujeitos etc.) e, por isso, é completamente pertinente que constituam parte importante da agenda de pesquisa sobre organizações internacionais de direitos humanos. Entretanto, tendo em vista a escassez de literatura sobre o ACNUDH/EACNUDH e o propósito de contribuir com a abertura de uma agenda sistemática sobre a instituição, esta tese optou por um caminho teórico que possibilite visualizar as nuances da agência política do ACNUDH, de modo a compreender sua constituição e permanência no tempo.

Esta pesquisa se vale de diferentes fontes para sua construção. A primeira delas é a esparsa literatura sobre o ACNUDH/EACNUDH. Apesar de suas carências analíticas e de seu caráter exacerbadamente ativista e prescritivo, essa literatura realiza análises e levantamentos empíricos (descrições de atividades, referências a documentos, breves menções a tensões etc.) dos quais a presente investigação se vale criticamente para elaborar suas discussões. Valer-se criticamente significa, em suma, ter sempre em mente o lugar político de fala muito específico de seus autores.

Mas a escassez da produção sobre o objeto aqui proposto e as necessidades trazidas pela pergunta que norteia esta pesquisa exigem outras fontes de pesquisa. A primeira delas são os documentos. Grande parte diz respeito a documentos emitidos ou produzidos no âmbito do ACNUDH/EACNUDH, de modo mais específico, ou da ONU, de modo mais geral. Quanto ao primeiro, eles se referem a relatórios anuais, planejamentos institucionais, boletins para a imprensa, discursos proferidos pelos Alto Comissários em visitas a países, na extinta Comissão, no Conselho de Direitos Humanos ou em outros encontros e instâncias. Em relação à ONU de forma mais ampla, tais documentos concernem principalmente a resoluções, atas e transcrições dos debates em âmbitos intergovernamentais, como a Comissão e o Conselho de Direitos Humanos, a Assembleia Geral (destacadamente seu Terceiro Comitê), o Conselho Econômico e Social (EcoSoc), e ainda a relatórios e documentos emitidos pelos Secretários-Gerais e outras agências da ONU. Grande parte desses registros foram buscados e encontrados por meio das páginas virtuais dessas diferentes instâncias e pelo portal eletrônico de buscas documentais da ONU.

Outra parte importante dessas fontes refere-se a documentos emitidos pelas principais ONGs de direitos humanos, principalmente, mas não exclusivamente, da Anistia Internacional e da *Human Rights Watch*. Essas ONGs participaram ativamente ao longo do processo de criação e desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH e, muitas vezes, explicitaram seus posicionamentos por meio de publicações. Na maior parte dos casos, elas dizem respeito a boletins acerca de temáticas ou episódios específicos nos quais o ACNUDH/EACNUDH esteve envolvido. Entretanto, há também registros de

pronunciamentos, geralmente coletivos, em instâncias intergovernamentais da ONU e uma pequena e importante parcela de documentos mais detalhados emitidos em momentos críticos da trajetória do ACNUDH/EACNUDH, destacadamente no momento de criação e em algumas transições de mandatários. Parte considerável desses documentos foi acessada pelas páginas virtuais dessas ONGs.

Tendo em vista a importância brasileira no processo de criação do ACNUDH, tanto durante a Conferência de Viena, em junho de 1993, quanto na Assembleia Geral, em novembro e dezembro do mesmo ano, foram feitas algumas consultas ao arquivo do Ministério das Relações Exteriores (MRE), em Brasília-DF. Tais consultas foram importantes na medida em que possibilitaram o acesso a alguns documentos detalhados a respeito das negociações sobre a criação do ACNUDH em Viena e Nova York e o posicionamento do então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali⁴.

Para apreensão dos impactos públicos da atuação do ACNUDH, especialmente de seus frequentes exercícios de voz pública, também foram consultadas muitas notícias veiculadas em jornais e portais internacionais de grande circulação, tais como *New York Times*, *The Washington Post*, BBC, entre outros.

Outra fonte indispensável da presente investigação são as entrevistas. Ao longo do período entre 2012 e 2015, foram conduzidas cinquenta e uma entrevistas semiestruturadas com diplomatas, ativistas e funcionários e ex-funcionários do EACNUDH, além de alguns relatores especiais e membros dos Comitês de Tratados. Quarenta e uma foram realizadas pessoalmente em Brasília, no Rio de Janeiro, em Londres e em Genebra. As dez restantes foram realizadas virtualmente a partir de *softwares* de comunicação on-line em tempo real.

Foram entrevistados diplomatas da Europa, América e África, ativistas de todos os continentes, exceto da Oceania, e funcionários de todas as divisões do EACNUDH, de alto e médio escalão, inclusive do Escritório de Nova York. Mais de dois terços dos entrevistados condicionaram sua participação à manutenção do anonimato. Diante disso, foi feita a opção por não revelar os nomes dos entrevistados, mas apenas explicitar suas filiações institucionais de modo a localizar seu lugar político de fala, sem veicular sua identidade de forma precisa. Todas essas entrevistas semiestruturadas, feitas em inglês, espanhol ou português, tiveram seus áudios gravados e devidamente transcritos.

Tendo em vista o volume e a extensão dessas entrevistas, as transcrições foram alvo de uma sistematização temática prévia. As falas foram organizadas a partir de nove

⁴ O acesso e a consulta aos documentos do MRE foram dificultados pelo fato de grande parte dos registros estar em processo de reclassificação e reorganização em virtude da atual Lei de Acesso à Informação.

grandes tópicos, a maioria deles divididos em subtópicos menores: definição do ACNUDH (definição e mandato); relação com os Estados (geral, EUA, orçamento, escritórios de campo, voz pública e negociações fechadas); relação com ONGs (parcerias e tensões); relação com a ONU e o Secretário-Geral (orçamento, *mainstreaming*, reformas, Conselho de Segurança, Boutros-Ghali, Kofi Annan e Ban Ki-moon); questões institucionais (transição *Centre/EACNUDH*, expertise, apelo moral e neutralidade/independência); relação com o Conselho de Direitos Humanos (surgimento/Revisão Periódica Universal e tentativas de controle estatal); relação com os mecanismos de direitos humanos (Comitês de Tratados e Procedimentos Especiais); questões de agenda; e visão geral.

Essa sistematização prévia foi bastante importante para organizar uma massa muito grande de falas e depoimentos coletados. Mas a fim de captar a natureza dinâmica da agência e da trajetória institucional do ACNUDH, busquei nesse material sistematizado a ocorrência de marcas e sinais a partir de três eixos orientadores: forças políticas em momentos decisórios; contexto político e mudanças contextuais; e aprendizado institucional (inflexões, novos temas e novas estratégias de ação). Com esses dois tratamentos metodológicos integrados, as entrevistas puderam ser analisadas de modo proveitoso e, assim, se tornaram fontes indispensáveis para a elaboração desta tese.

Essas entrevistas foram importantes, portanto, para captar não apenas as posições e visões dos diferentes atores acerca de episódios específicos, mas também para identificar suas avaliações e percepções mais amplas acerca do ACNUDH/EACNUDH, de sua inserção política e de sua trajetória institucional ao longo desses vinte anos de existência.

Conforme dito acima, além de Londres, cidade na qual foram acessados documentos da Anistia Internacional não disponibilizados via internet e entrevistada uma experiente ativista na sede da organização, entrevistas foram realizadas também em Genebra, sede do ACNUDH/EACNUDH. Nessa viagem de pesquisa à cidade suíça foram conduzidas trinta e cinco entrevistas presenciais, além de consulta à biblioteca do EACNUDH e aos arquivos da ONU. A ida a Genebra possibilitou diversificar consideravelmente o perfil dos entrevistados e tomar contato com agentes que atuam diretamente, do ponto de vista interno e externo, junto ao ACNUDH/EACNUDH. Ademais, a viagem de pesquisa permitiu captar *in loco* o clima e o *ethos* organizacional da instituição. Por fim, além das entrevistas, a estadia em Genebra viabilizou uma série de encontros e conversas informais com funcionários, ativistas, diplomatas e jornalistas que, apesar de não se configurarem como entrevistas propriamente ditas, também subsidiaram este estudo aqui apresentado.

A estrutura da tese foi concebida à luz do norteamento exigido pela pergunta central e pelos objetivos específicos que conformam seu objetivo geral. Isso resultou em uma estrutura de cinco capítulos, seguidos de uma seção destinada às considerações finais.

O primeiro capítulo, de cunho teórico, expõe a literatura sobre o ACNUDH/EACNUDH e evidencia suas principais características, ressaltando a pertinência de uma proposta analítica como esta que aqui se apresenta. Na medida em que esta tese parte da definição de que o ACNUDH/EACNUDH é uma organização internacional de direitos humanos, o capítulo inicial também explicita a trajetória da produção teórica do campo de Organizações Internacionais, mostrando como a tendência a atribuir foco e agência qualificada às organizações internacionais formais é minoritária e destacando, assim, a lacuna ontológica existente no campo com cujo preenchimento este estudo sobre o ACNUDH/EACNUDH intenta contribuir. Ainda nesse capítulo inicial, promove-se uma sistematização possível da produção sobre direitos humanos no campo de Relações Internacionais, evidenciando-se como, apesar da expansão quantitativa e qualitativa desses estudos, o ACNUDH/EACNUDH permanece ainda quase completamente ausente como objeto de pesquisa. Finalmente, o primeiro capítulo também cuida de apresentar a abordagem da qual parte a presente pesquisa a fim de responder sua pergunta central e contribuir com a diminuição das lacunas analítica, ontológica e temática que embasa a construção do objeto. Para isso, parte-se de uma concepção construtivista de normas internacionais, a qual, de um lado, desatrela a validade de tais normas e das instituições que as promovem da geração de mudança de comportamento dos outros agentes e, de outro lado, não posiciona a dimensão normativa em oposição à dimensão estratégica, mas as articula. A qualificação da agência se dá a partir de uma abordagem também construtivista que percebe as organizações internacionais como entes burocráticos, percepção indispensável para a captação da construção da trajetória institucional do ACNUDH/EACNUDH. Por fim, a abordagem se completa por meio da apresentação das características peculiares dos direitos humanos e de suas organizações internacionais nas relações internacionais.

O segundo capítulo aborda as várias tentativas de criação do ACNUDH ao longo de toda a Guerra Fria. Além da sistematização dessas tentativas e das posições dos vários agentes políticos envolvidos nessas negociações, o segundo capítulo traz substrato histórico à análise da tese, na medida em que possibilita observar as permanências em relação às negociações de 1993, de um lado, e, de outro, também funciona como parâmetro para identificar as diferenças e mudanças desencadeadas pelo fim da Guerra Fria, contexto de aprovação da proposta.

O processo de negociação que resultou na aprovação do mandato do ACNUDH é o tema do terceiro capítulo. Partindo da análise do processo preparatório e realização da Conferência de Viena, cenário do ressurgimento da proposta, o capítulo reconstrói os debates a respeito da pauta tanto em Viena quanto em Nova York, notadamente no Terceiro Comitê da Assembleia Geral da ONU, ressaltando qual foi a trajetória desse processo de negociação e o concerto de posições que culminou na inesperada aprovação consensual do mandato.

O quarto capítulo tem como objetivo apresentar o ACNUDH/EACNUDH e seus atributos institucionais. A exposição detida de seu mandato, sua estrutura organizacional, a trajetória de seu orçamento e pessoal, o perfil de seus mandatários e os panoramas das diferentes gestões permitem evidenciar a natureza burocrática do ACNUDH/EACNUDH, indispensável para sua inserção política, e visualizar sua trajetória de fortalecimento institucional e expansão material ao longo dos seus vinte anos de existência.

A reconstrução da trajetória institucional e a identificação das linhas de atuação perene do ACNUDH/EACNUDH após sua criação é o tema que perpassa todo o quinto capítulo. Destacando a construção burocrática da instituição, o exercício da voz pública pelos mandatários, a expansão de campo, o *mainstreaming*, a relação com o Conselho de Direitos Humanos e o suporte aos Comitês de Tratados e Procedimentos Especiais, é possível perceber as diferentes formas por meios das quais o ACNUDH/EACNUDH se insere politicamente e se afirma institucionalmente como um emissor internacional de falas autorizadas e uma instância internacional crescentemente incidente em matéria de direitos humanos.

Ao final, conclui-se que, apesar das fricções entre as próprias linhas perenes de atuação do ACNUDH/EACNUDH, a inserção viabilizada pela sua condição burocrática, as tensões desencadeadas por sua voz pública, sua atuação em nichos que transgridem ou não estavam previstos em seu mandato original e as tentativas estatais de controlar sua atuação são indícios significativos da agência política do ACNUDH/EACNUDH.

Capítulo 1 - O ACNUDH/EACNUDH, Organizações Internacionais e Direitos Humanos: apontamentos teóricos e proposição de abordagem.

O posto de Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e seu Escritório (EACNUDH) conformam uma organização internacional de direitos humanos. Essa não é uma afirmação banal ou uma mera definição genérica para os propósitos desta tese. Essa afirmação aponta e delimita a literatura e os campos com os quais este trabalho dialoga. Como em qualquer empreitada investigativa, esta tese debate com a produção acadêmica acerca de seu objeto: o ACNUDH e seu Escritório. Mas o esforço de diálogo não se esgota aí. A definição acima mostra como esse objeto está enquadrado em dois grandes campos articulados: organizações internacionais e direitos humanos. Por isso, a construção da reflexão e a proposição da abordagem desta tese acerca do ACNUDH e seu Escritório passam pelos debates de Organizações Internacionais, considerado um subcampo da área de Relações Internacionais (RI), e pela produção acadêmica sobre direitos humanos em RI. O intuito é apresentar alguns dos principais debates desses três campos e, principalmente, apontar como a construção do objeto desta tese se dá a partir da identificação de lacunas nesses três campos.

A literatura sobre o objeto não é abundante. Existem poucos estudos sobre o ACNUDH/EACNUDH, como poderá ser visto na primeira seção deste capítulo. A literatura existente, em sua maioria vinculada ao campo do Direito Internacional e ao Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), é exacerbadamente descritiva, por um lado, e, por outro, carrega traços de entusiasmo e engajamento, muito em decorrência das características profissionais dos poucos autores que se debruçaram sobre o tema. Por tudo isso, essa é uma literatura bastante prescritiva, no sentido de apontar recomendações institucionais muito específicas para o que julgam ser o bom desenvolvimento da instituição. Ademais, essa literatura apresenta um baixo potencial analítico do ponto de vista do processo político, um dos problemas com os quais esta tese pretende contribuir. Por outro lado, essa literatura tem como mérito não só a riqueza e variedade de informações que traz, mas também, ainda que de maneira tácita e não discutida, o pressuposto ontológico da agência.

O segundo grande corpo de produção no qual este trabalho se apoia, alvo da segunda seção deste capítulo, é o campo de Organizações Internacionais. Desse vasto e tradicional campo de produção das RI, o que interessa a esta tese é apresentar o desenvolvimento da trajetória dessa literatura, destacando como gradativamente os estudos

sobre organizações internacionais formais foram perdendo espaço para olhares mais abrangentes, voltados a regimes e governança global. Interessa a este estudo a questão da agência das organizações internacionais. Realistas praticamente não concedem agência a elas, consideradas por eles epifenômenos dos Estados, principalmente dos poderosos. Institucionalistas refutam a condição de epifenômeno e consideram a agência, mas a colocam a serviço dos Estados, o que os vinculam à ontologia estatocêntrica, majoritária nesse campo. Construtivistas, dos quais a abordagem desta tese se aproxima, não só refutam a condição pouco heurística de epifenômeno das organizações internacionais, como também se esforçam para qualificar tal agência. Ao fazer isso, colocam em debate a lacuna ontológica do campo de organizações internacionais com cujo preenchimento esta tese também pretende contribuir a partir da análise do ACNUDH e de seu Escritório.

Diferentemente da produção específica sobre o ACNUDH/EACNUDH, a produção sobre direitos humanos em RI, tema da terceira seção deste capítulo, ainda que esteja longe de ocupar os lugares de maior destaque dentro do campo, ao lado de temáticas mais tradicionais como política externa ou segurança, é crescente e mais sofisticada. Uma das maneiras de organizar a apresentação dessa produção, longe de ser a única e de esgotar a riqueza do campo, é sistematizá-la a partir da proximidade dos autores e de suas obras às leituras realistas, liberais e construtivistas da dinâmica internacional. O propósito dessa seção será mostrar como, a despeito da produção crescente sobre direitos humanos em RI, há um quase total silêncio a respeito do ACNUDH e seu Escritório. Esta tese também pretende contribuir para diminuir essa lacuna temática.

Identificadas as lacunas vindas de cada um dos três campos (lacuna analítica vinda da produção sobre o ACNUDH; lacuna ontológica oriunda do campo de organizações internacionais; e lacuna temática vinda da literatura sobre direitos humanos em RI), a quarta e última seção deste capítulo tem como objetivo apresentar a abordagem desta tese. Nessa seção, explícito a opção pelo construtivismo, expondo seu entendimento acerca das normas internacionais e sua legitimidade e a condição burocrática das organizações internacionais, caracterização pouco controversa na Ciência Política, mas ainda disputada e minoritária nas Relações Internacionais. A seção finda apresentando como a abordagem desta tese atenta às peculiaridades dos direitos humanos e de suas organizações internacionais.

1.1 A produção sobre o ACNUDH/EACNUDH

Conforme já dito, o ACNUDH e seu Escritório foram alvo de poucos estudos até agora. Em uma busca nas principais revistas de RI, como *International Organization*, *European Journal of International Relations*, *Millenium* ou *Global Governance*, entre outras, não se localizam artigos que tratem especificamente do ACNUDH/EACNUDH. A ausência se repete nas principais publicações brasileiras, como a *Revista Brasileira de Política Internacional* ou na *Contexto Internacional*. Até mesmo em revistas altamente especializadas em direitos humanos, como a *Human Rights Quarterly* ou na *SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos*, quase não se encontram artigos sobre o tema. Essa busca já evidencia como a produção, ainda que pequena, não se aloca no campo das RI.

Mas a relativa escassez, especialmente comparando com a produção acerca de outras instâncias da ONU, como o Conselho de Segurança (CS), a Assembleia Geral (AGNU) e até mesmo o recente Conselho de Direitos Humanos (CDH), criado em 2006, não é a única característica da literatura sobre o ACNUDH/EACNUDH. Há alguns traços bastante característicos dessa produção acadêmica, os quais, em seu conjunto, me permitem argumentar que existe uma lacuna analítica sobre esse objeto. A estratégia de apresentação desta seção, portanto, não é adentrar de forma pormenorizada cada uma dessas obras, mas passar brevemente por elas de modo a ressaltar justamente os traços que as aproximam.

A produção sobre o ACNUDH/EACNUDH se concentra a partir da década de noventa. A razão é bastante óbvia, uma vez que o ACNUDH foi criado em 1993. Exceto por uma única obra acerca das tentativas de criação do posto até o fim dos anos sessenta, resultado da tese de doutorado de Roger Clark defendida em 1972 na Universidade de Columbia, todas as outras são posteriores a 1993.

Entre este ano (2015) e o próximo (2016), segundo a página eletrônica da *Oxford University Press*, será lançada a segunda edição, revisada e ampliada, de *The United Nations and Human Rights*, publicação organizada por Philip Alston e Frederic Megret, na qual haverá um capítulo sobre o ACNUDH/EACNUDH da autoria de Andrew Clapham, autor sobre o qual voltarei a falar mais abaixo. A descrição¹ do livro é emblemática para os propósitos desta seção, pois sintetiza um conjunto de características presentes na literatura sobre o objeto desta tese:

¹ Disponível em: <https://global.oup.com/academic/product/the-united-nations-and-human-rights-9780198298373?cc=br&lang=en&#>

These essays critically examine the functions, procedures, and performance of each of the major UN organs dealing with human rights [...] They also look at the relationship between the various bodies and the potential for major reforms and restructuring. Most of the contributors have been key participants in the United Nations Human Rights regime and all are ideally placed to critically evaluate its achievements and shortcomings.

Observando o mapa da página eletrônica da referida editora, é possível verificar que o livro está alocado da seguinte forma: *Law > International Law > Public International Law > Human Rights*. Explicitar essa informação que, à primeira vista, pode parecer banal, é muito importante, pois um traço muito recorrente dessa literatura, de seus autores e de seus *loci* de publicações é o pertencimento ao ramo do Direito Internacional, especificamente o DIDH.

Ao afirmar que os ensaios “[...] examine the functions, procedures, and performance of each of the major UN organs dealing with human rights [...]”, a descrição também evidencia outro traço muito comum dessa literatura sobre o ACNUDH/EACNUDH, qual seja, parte-se de uma pergunta (muitas vezes tácita) acerca do seu funcionamento, ou melhor, do seu bom funcionamento.

A descrição segue dizendo que os textos observam a relação entre as várias instâncias de direitos humanos “[...] and the potential for major reforms and restructuring.” Essa forma de responder à pergunta (a respeito do funcionamento) a partir da avaliação das necessidades de mudanças e reformas é muito recorrente na produção sobre o ACNUDH/EACNUDH, e sobre a ONU também. Várias das obras, em alguns momentos, se assemelham a relatórios institucionais, ou seja, apresenta-se uma descrição das atividades e das insuficiências identificadas pelos autores e autoras para, em seguida, elaborarem-se prescrições, em geral bastante focadas e específicas.

O último trecho da descrição exalta a seguinte característica: “Most of the contributors have been key participants in the United Nations Human Rights regime and all are ideally placed to critically evaluate its achievements and shortcomings.” Praticamente todas as obras sobre as quais passarei brevemente abaixo foram escritas por pessoas com alguma, em geral estreita, ligação com o ACNUDH/EACNUDH, sejam elas funcionárias da ONU ou do próprio EACNUDH, ou ativistas de ONGs de direitos humanos muito próximos da organização.

Em suma, meu argumento é que a grande maioria dessas obras são, em maior ou menor medida, *policy-oriented*, muito descritivas em matéria de atividades, permeada de argumentos explicitamente prescritivos, escritas por pessoas engajadas no movimento

internacional de direitos humanos, publicadas sob a alçada do DIDH e endereçadas, em grande medida, ao ACNUDH/EACNUDH, à ONU e aos ativistas.

A primeira publicação sobre o ACNUDH/EACNUDH após sua criação foi um artigo de Andrew Clapham na *European Journal of International Law*, em 1994. Clapham é professor de Direito Internacional Público e Direitos Humanos no *Graduate Institute* de Genebra. Antes de se tornar professor do instituto, Clapham trabalhou como representante da Anistia Internacional na ONU, em Nova York, e, por conta dessa função, participou ativamente e acompanhou de perto as negociações da AGNU de 1993 na qual se aprovou a criação do ACNUDH. Além disso, foi *Special Adviser on Corporate Responsibility* da Alta Comissária Mary Robinson e *Adviser on International Humanitarian Law* de Sérgio Vieira de Mello, quando ele deixou temporariamente o cargo de Alto Comissário para ser Representante Especial do Secretário-Geral da ONU no Iraque. O texto de Clapham trata das negociações para a criação do ACNUDH a partir do ponto de vista das ONGs de direitos humanos. Ele afirma que a elas, apesar de terem sido as grandes apoiadoras e entusiastas da criação do ACNUDH, não foi permitido participar do processo de elaboração de sua resolução. A despeito disso, segundo ele, para que o ACNUDH consiga colocar em prática os termos daquela resolução, a participação das ONGs tornou-se indispensável (CLAPHAM, 1994).

Em 1995, em consonância com as altas expectativas do movimento internacional de direitos humanos, quatro artigos sobre o ACNUDH foram publicados. Alexandre Tikhonov, funcionário do então *UN Centre for Human Rights*, traça brevemente em seu texto, veiculado pela *Moscow Journal of International Law*, o histórico das tentativas de criação do ACNUDH desde a fundação da ONU e, em uma segunda parte, formula recomendações ao posto então nascente. Essas recomendações são tanto de cunho institucional (especialmente sobre a necessidade de esclarecer e bem dividir as atribuições entre o ACNUDH e o *Centre for Human Rights*) quanto relativas às suas atividades propriamente ditas (sobre a necessidade de reportar ao CS e de emitir opiniões consultivas à Corte Internacional de Justiça, por exemplo) (TIKHONOV, 1995). Afora a interessante parte destinada ao histórico das tentativas de criação, o texto traz consigo vários dos traços dessa literatura: elaborado por um *insider*, prescrições, engajamento evidente e pergunta tácita acerca dos encaminhamentos para o bom funcionamento do ACNUDH.

Zdzislaw Kedzia, diplomata polonês importantíssimo para as negociações da criação do ACNUDH durante a Conferência de Viena e na AGNU, é atualmente presidente do Comitê do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU. Em seu texto

sobre a criação e início dos trabalhos do ACNUDH, publicado em 1995 em uma coletânea de Direito Internacional do *Max Planck Institute*, Kedzia descreve rapidamente a trajetória da pauta em Viena e na AGNU. Mas o texto não adentra, de fato, as negociações e opta por fazer uma espécie de exegese da resolução que deu origem ao mandato do ACNUDH, frisando seu status e suas responsabilidades. Finda com uma breve descrição de algumas atividades promovidas por Ayala Lasso, primeiro Alto Comissário, com destaque para a questão de Ruanda (KEDZIA, 1995).

Quando o ACNUDH foi criado, Christina Cerna era funcionária do *Centre for Human Rights*. Também em 1995, Cerna publicou um artigo na *The American University Journal of International Law and Policy* a respeito da criação do ACNUDH. Apesar do título do artigo caracterizar a criação como *a small step*, percebe-se um grande entusiasmo por parte da autora em relação ao ACNUDH e às primeiras ações de Ayala Lasso em Ruanda e Burundi. Ao final, depois de descrever as ações do primeiro Alto Comissário, ela recomenda que o ACNUDH tenha maior interação com organizações regionais. Mais um texto de alguém de dentro da estrutura de direitos humanos da ONU, com claro engajamento junto ao EACNUDH (CERNA, 1995).

Ainda em 1995, nas *Proceedings of the Annual Meeting da American Society of International Law*, Helena Cook publicou um artigo a respeito também da criação do ACNUDH, mas especialmente sobre o início do mandato de Ayala Lasso. Cook, que é professora de Direito Internacional e Direitos Humanos em Essex e à época era diretora do *Legal and Intergovernmental Organisation Office* da Anistia Internacional, defendeu em seu artigo a importância das ONGs no processo de criação do ACNUDH e reivindicou, em tom de prescrição, contato mais estreito do ACNUDH com essas organizações. E, traço comum entre os ativistas, Cook criticou a predileção de Ayala Lasso por estratégias diplomáticas mais discretas em detrimento de pronunciamentos públicos (COOK, 1995).

Philip Alston, renomado professor de Direitos Humanos na *New York University School of Law* já mencionado no início da seção, ocupou uma série de posições dentro das estruturas institucionais de direitos humanos da ONU. De 1987 a 1991, ele foi o primeiro Relator Especial do Comitê do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, passando a presidir o Comitê de 1991 a 1998. Além de participação de prestígio na Conferência de Viena, Alston redigiu relatórios, em 1989, 1993 e 1997, nos quais o ACNUDH/EACNUDH se baseou para tentar aprimorar o trabalho dos comitês de tratados. Ele ainda foi designado como *Special Adviser* sobre os Objetivos do Milênio do ACNUDH durante os mandatos de Sérgio Vieira de Mello, Louise Arbour e Navi Pillay. Finalmente, ele ganhou grande destaque

político com a indicação para o cargo de Relator Especial sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias e Arbitrárias, desempenhado de agosto de 2004 a julho de 2010.

Alston, um acadêmico engajado com a ONU e com o ACNUDH/EACNUDH, publicou, em 1997, um artigo bastante prescritivo a respeito de qual deveria ser o papel do ACNUDH. O objetivo do artigo, veiculado na *European Journal of International Law*, é fazer um balanço ou uma avaliação dos avanços e insuficiências do ACNUDH no contexto de transição entre Ayala Lasso (considerado, pelo autor, um diplomata cuidadoso, *low-profile* e experiente) e Mary Robinson (caracterizada por Alston como uma experiente advogada de direitos humanos, além de ex-presidente da Irlanda). O foco principal do artigo é observar em que medida a natureza do Escritório e o papel a ser exercido pelo mandatário do ACNUDH poderiam ser esclarecidos e inferidos da experiência até então desenvolvida (ALSTON, 1997).

Ainda em 1997, foi publicado pelo *Carter Center*, tradicional apoiador do ACNUDH/EACNUDH, um livro intitulado *Human Rights, the United Nations, and Nongovernmental Organizations*. Neste livro, há um capítulo específico de autoria da norte-americana Felice Gaer sobre as ONGs de direitos humanos e o ACNUDH. Gaer, que possui bom trânsito junto à administração federal (membro do *Council on Foreign Relations*), é diretora executiva do *Jacob Blaustein Institute*, ONG ligada ao *American Jewish Committee* com ativa participação no processo de criação do ACNUDH. Vale dizer também que Gaer foi a primeira pessoa dos EUA a ocupar um assento no Comitê contra a Tortura, posição na qual se mantém desde 2000.

O texto de Gaer, de 1997, foi claramente escrito por alguém inserido no universo ativista das ONGs de direitos humanos. Além de dar grande destaque ao papel dessas ONGs no processo de criação do ACNUDH, o texto critica o que considera a falta de capacidade do ACNUDH de responder a violações sistemáticas de direitos humanos e recomenda que a organização encontre meios, formais ou informais, de aumentar a influência das ONGs no sistema de direitos humanos da ONU. Gaer justifica tal prescrição afirmando, na mesma linha de Clapham e Cook, que as ONGs são as grandes e primeiras provedoras de informações e alertas acerca de violações de direitos humanos. Afirma ainda que também são aquelas que mais pressionam por inovações institucionais dentro do sistema de direitos humanos da ONU, como foi o caso da criação do ACNUDH (GAER, 1997).

Em 1999, já mais disseminada a percepção de que a ONU não havia conseguido agir da forma como se esperava diante do genocídio de Ruanda, Todd Howland publicou um artigo justamente sobre isso na *Human Rights Quarterly*. Howland foi chefe do *Legal and*

Institutional Building Unit da Divisão de Direitos Humanos da Missão de Paz da ONU em Angola (MONUA, em inglês) e antes havia sido chefe da *Legal and Human Rights Promotion Unit* da Operação de Direitos Humanos da ONU em Ruanda.

O autor considera que a operação não foi exitosa na melhoria da situação de direitos humanos no país por uma série de razões: falta de compreensão de seu objetivo fundamental e falta de conexão de suas atividades com o processo social do país; falta de produção e coleta do tipo de informação necessária para que a missão se tornasse operacionalmente funcional; demora na compreensão, tanto pelo OHCHR e ONU quanto pelos Estados, de que a missão deveria conciliar assistência e monitoramento e ser financiada para isso; demora, por parte do ACNUDH (mas também da Comissão de Direitos Humanos e dos relatores especiais) para compreender que a missão necessitava de alguma autonomia operacional para buscar efetividade local; falta de clareza quanto à relação entre a missão, chefiada pelo ACNUDH, e o PNUD, que, apesar de não estar no comando da missão, tinha acesso às vias tradicionais de recebimento de ajuda internacional e de financiamento de projetos; e carência de um esforço concentrado por parte do ACNUDH para incutir uma lógica de direitos humanos nas outras agências que estavam em Ruanda. O texto se encerra, seguindo o padrão dessa literatura, com uma síntese das prescrições e dos desafios a serem enfrentados pelo ACNUDH a partir de então (HOWLAND, 1999).

Em 2001, William Korey, um lobista de assuntos internacionais de uma associação judaica dos EUA, lançou um livro a respeito da relação entre as ONGs e as instâncias de direitos humanos da ONU. Neste livro há um capítulo sobre a relação entre as ONGs de direitos humanos e o ACNUDH, especificamente sobre o período Ayala Lasso. Diante da abordagem comumente prescritiva na literatura sobre o tema, esse livro foge um pouco à regra, pois analisa, em alguma medida, algumas ONGs de direitos humanos (como Anistia Internacional, *Human Rights Watch* e *Jacob Blaustein Institute*) na condição de forças políticas de sustentação crítica ao ACNUDH (KOREY, 2001).

Em 2001, foi publicado o trabalho que mais se distanciou até agora dos traços prescritivos que caracterizam a literatura sobre o ACNUDH/EACNUDH. De autoria de A. J. Hobbins, um historiador do Direito Internacional, o artigo trata do papel de John Humphrey, que foi chefe da divisão de direitos humanos da ONU entre 1946 e 1966, e das negociações envoltas nas tentativas de criação do ACNUDH nos anos sessenta. Pode-se dizer que esse trabalho, publicado no *Journal of the History of International Law*, é uma exceção na literatura sobre o ACNUDH, pois sua abordagem é essencialmente historiográfica e sem objetivos explicitamente prescritivos.

Em fevereiro de 2003, foi realizado um evento na *Columbia University Law School* intitulado *Symposium on the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. Desse simpósio participaram alguns acadêmicos engajados, como Clapham, e as três pessoas que até então haviam ocupado o cargo de Alto Comissário: Ayala Lasso, Robinson e Sérgio Vieira de Mello, que havia assumido o posto recentemente. Algumas das falas e dos *papers* apresentados durante o evento foram publicados no ano seguinte pela *Columbia Human Rights Law Review*. Aliás, antes de continuar, creio ser importante apenas mencionar que a ligação e o suporte da Universidade de Columbia ao ACNUDH/EACNUDH é bastante tradicional. Como mostrarei no próximo capítulo, uma das tentativas de criação do posto na década de sessenta teve sua origem em um discurso de Jacob Blaustein, que dá nome ao instituto do qual Felice Gaer é diretora executiva, na Universidade de Columbia.

Conforme dito acima, Clapham foi um dos participantes desse evento de avaliação e prescrição do ACNUDH/EACNUDH. Seu texto analisa justamente os então dez anos de existência da organização e destaca o potencial do próprio ACNUDH/EACNUDH para se colocar mudanças. Após essa avaliação de desempenho e funcionamento, Clapham encerra com algumas recomendações para o futuro (CLAPHAM, 2004).

Outro a participar do evento *policy-oriented* e a publicar seu texto foi Harold Koh. Koh, que atualmente é Professor de Direito Internacional na *Yale Law School*, havia trabalhado como *Assistant Secretary of State for Democracy, Human Rights and Labor* no Departamento de Estado dos EUA de 1998 a 2001 e, posteriormente, de 2009 a 2013, foi *Legal Adviser* também no Departamento de Estado.

O texto de Koh é uma espécie de manual de como, em sua visão, o ACNUDH (naquele momento, Sérgio Vieira de Mello) deve se portar, como aproveitar seus atributos e quais são os riscos e as áreas a serem fortalecidas por ele. Na verdade, é uma espécie de consultoria política feita por alguém que se mobiliza pelo que considera ser um bom desenvolvimento do ACNUDH, ou seja, é um texto *policy-oriented*, com evidente viés, cujas prescrições são motivadas por uma pergunta acerca de como o ACNUDH funciona e, principalmente, de como ele deveria funcionar. O apreço de Koh pelo posto de ACNUDH fica evidente em suas palavras de encerramento: “Thank you, Sérgio, not just for showing up here today, but for taking on this most daunting and critically important job. *Whatever happens, please remember that we are all on your side.*” (KOH, 2004: p. 503. Grifo meu).

Outra autora publicada nesse número da *Columbia Human Rights Law Review* foi a professora irlandesa de DIDH Fionnuala Aolain. Ela, além de integrante da *Irish Human Rights Commission*, foi nomeada pelo Secretário-Geral, em 2003, como *Special Expert* sobre

promoção de igualdade de gênero em áreas de conflito. Recentemente, em 2011 e 2012, Aolain foi consultora da ONU Mulheres e do EACNUDH sobre reparação à violência sexual em conflitos.

O texto de Aolain trata da questão das prioridades estratégicas e dos desafios a serem enfrentados pelo ACNUDH/EACNUDH depois de dez anos de criação. Ele trata, inicialmente, das tentativas do ACNUDH de “transversalizar” e elevar a importância dos direitos humanos dentro de toda a ONU (chamado, em inglês, de *mainstreaming*) e recomenda que o ACNUDH se foque em áreas mais sensíveis da proteção aos direitos humanos e que o faça de modo mais transparente. Reivindica também que o ACNUDH se valha do seu “*agitational value*” como meio de obter avanços para os direitos humanos. Aolain prescreve que o EACNUDH mantenha uma relação mais próxima com as Instituições Nacionais de Direitos Humanos² (INDHs). Enfim, o próprio título do texto já deixa claro seu caráter prescritivo e *policy-oriented*: *Looking ahead: strategic priorities and challenges for the United Nations High Commissioner for Human Rights* (AOLAIN, 2004).

Em 2006, Hurst Hannum, professor de Direito Internacional e Codiretor do Centro para Direitos Humanos & Resolução de Conflitos da *Fletcher School of Law and Diplomacy* na *Tufts University*, publicou um texto sobre o papel do EACNUDH nas operações de *peacekeeping* e *peacemaking*. Hurst, que já prestou diversas consultorias para a ONU, promove uma longa análise acerca do papel do EACNUDH em resolução de conflitos, com destaque para a interessante discussão a respeito da difícil relação entre EACNUDH e o *UN Department of Political Affairs* (DPA). Apesar da análise de cunho mais político dessa relação, o texto de Hurst, publicado na *Human Rights Quarterly*, mantém a estrutura característica da literatura sobre o ACNUDH/EACNUDH, pois despende várias páginas com recomendações detalhadas (ao nível microgerencial) sobre como o EACNUDH deve desempenhar suas funções em contextos de negociações de paz e pós-conflitos, com ênfase sobre a necessidade de uma melhor divisão de trabalhos entre o EACNUDH e os órgãos da ONU cuja preocupação primária seja diplomática.

Seguindo essa tendência de avaliar o desempenho do ACNUDH/EACNUDH para temáticas mais específicas e abordá-las prescritivamente, Clive Baldwin publicou um texto, em 2007, sobre a performance do EACNUDH em relação aos direitos de minorias no

² INDHs são órgãos governamentais relativamente independentes estabelecidos, por mandato constitucional ou legislativo, para proteger e promover os direitos humanos em um país. Atuam como ponte entre a sociedade nacional e os mecanismos regionais e internacionais de direitos humanos. Atualmente, existem mais de cem INDHs no mundo. Elas são regidas pelos chamados *Princípios de Paris*, adotados pela Assembleia Geral, em 20 de dezembro de 1993 (MAGAZZENI, 2009).

International Journal on Minority and Group Rights. Baldwin, chefe do setor de *advocacy* do *Minority Rights Group International*, aborda o que o EACNUDH fazia, até aquele momento, em relação aos direitos das minorias, apresentando os pontos nos quais ele deveria se aprimorar. Segundo o autor, as principais causas da marginalização dos direitos das minorias pelo EACNUDH são: uma percepção generalizada de que o tema não é uma prioridade da organização; a falta de conhecimento acerca dos direitos das minorias, levando à consolidação da percepção de que tais direitos são complicados demais, ou pior, não fincados na legislação internacional; a carência de *staff* dedicado a esse tema dentro do EACNUDH; a falta de entendimento de como os direitos das minorias podem ser mobilizados para prevenção de conflitos; e a oposição à efetiva proteção dos direitos das minorias por alguns Estados. Ao final, seguindo o padrão dessa literatura, Baldwin conclui com uma série de recomendações para melhorar o trabalho do EACNUDH nesse tema. Dentre elas, que o ACNUDH assuma a liderança desse tema; que haja mais funcionários, inclusive de alto escalão, destacados para trabalhar especificamente com essa temática; que o EACNUDH inclua os direitos das minorias em seus esforços de *mainstreaming* e em seus escritórios de campo; e que o EACNUDH se mobilize para que as minorias e suas organizações tenham mais acesso à ONU³ (BALDWIN, 2007).

Em 2007, logo após as negociações que culminaram na criação do Conselho de Direitos Humanos da ONU, mas não culminaram em uma reforma efetiva dos Comitês de Tratados (*treaty bodies*, em inglês), conforme discutirei mais adiante no trabalho, Michael O’Flaherty e Claire O’Brien publicaram um artigo analisando o plano de reforma dos *treaty bodies* proposto então pela Alta Comissária Louise Arbour. O’Flaherty é professor de Direito Internacional dos Direitos Humanos e Codiretor da *Human Rights Law Centre*, da Universidade de Nottingham, e membro do Comitê de Direitos Humanos da ONU (vinculado ao Pacto de Direitos Civis e Políticos) desde 2004; e O’Brien, à época doutoranda em Direito

³ Em 2010, Ilona Klímová-Alexander, *Human Rights Officer* na *Indigenous Peoples and Minorities Unit*, do EACNUDH, publicou um texto na *European Yearbook of Minority Issues* também sobre minorias. O texto é basicamente um resumo das atividades do sistema de direitos humanos em 2008 em relação aos direitos das minorias, com destaque para as atividades do EACNUDH (KLÍMOVA-ALEXANDER, 2010). Assemelha-se bastante a um relatório institucional (diferente de Baldwin, que possui traços mais ativistas). Em 2013, Klímová-Alexander, ao lado de Youla Haddadin (consultora do EACNUDH sobre tráfico de pessoas), publicou outro texto, agora no *The Judges’ Journal*. O artigo é um breve relato das atividades do EACNUDH em relação a tráfico de pessoas desde 2010 e 2011, quando, respectivamente, a AGNU adotou o *Global Plan of Action Against Trafficking in Persons* e o Conselho de Direitos Humanos requisitou ao EACNUDH que promovesse o *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking* em nível regional. O texto relata eventos e treinamentos promovidos pelo EACNUDH em diferentes países (KLÍMOVA-ALEXANDER; HADDADIN, 2013).

Internacional pela Universidade de Florença, fez posteriormente consultorias para o EACNUDH.

O texto, publicado na *Human Rights Law Review*, é uma análise dos *treaty bodies*, especificamente uma discussão acerca de suas possibilidades de reforma a partir de um *Concept Paper* feito por Arbour, em 2006⁴. Os autores criticam o fato de ela ter praticamente partido do pressuposto de que a unificação dos Comitês e dos relatórios estatais é algo bom, e, por isso, não ter se articulado politicamente para defender a proposta. Além disso, afirmam que o *Concept Paper* negligenciou dois elementos importantes: a relação dos *treaty bodies* com o Conselho de Direitos Humanos e a possibilidade de a unificação priorizar a proteção de alguns direitos em detrimento de outros. Mais um texto dessa literatura que segue a lógica prescritiva, *policy-oriented*, engajada e atenta ao que considera ser o bom desempenho e funcionamento do ACNUDH/EACNUDH (O'FLAHERTY; O'BRIEN, 2007).

Em 2007, Theo van Boven, que, entre outros postos (Relator Especial e membro do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial), foi chefe do *Centre for Human Rights*, entre 1977 e 1982, publicou um texto sobre a história da criação do ACNUDH no *Leiden Journal of International Law*. Boven aborda o processo de criação do ACNUDH, sobre o qual vou me debruçar nos dois capítulos seguintes, a partir de três momentos chave (1967, 1977 e 1993), comparando as variações das propostas. Vale dizer que esse é um dos poucos textos sobre o ACNUDH sem abertas recomendações prescritivas ao seu final (BOVEN, 2007).

Em 2008, Manfred Nowak liderou a organização de um grande evento sobre os quinze anos da Conferência de Viena, da qual ele foi participante ativo. Nowak, tal como Clapham e Alston entre outros, também é um professor de Direito Internacional dos Direitos Humanos (na Universidade de Viena) com ativa participação junto à ONU e ao EACNUDH. Nowak, por exemplo, foi Relator Especial sobre Tortura de 2004 a 2010. Desse evento, que marcou os quinze anos da Conferência de Viena, plataforma política e referencial normativo do ACNUDH, resultou um livro publicado em 2009 (NOWAK et al, 2009). Esse evento avaliou, entre várias outras partes do sistema de direitos humanos da ONU, o ACNUDH/EACNUDH. Praticamente todos os autores e autoras que se debruçaram sobre o tema têm ou tinham estreita ligação com o EACNUDH, como o ex-Alto Comissário Ayala

⁴ Esse *Concept Paper* foi resultado do apelo amplo por reformas, inclusive do sistema de direitos humanos, trazido por Kofi Annan em 2005, que gerou um Plano de Ação de Arbour no mesmo ano, do qual o *Concept Paper* sobre a reforma dos *treaty bodies* foi tributário.

Lasso (2009), Kyung-wha Kang (2009), ex-*Deputy High Commissioner*⁵, e Jane Connors (2009) e Gianni Magazzeni (2009), ambos funcionários do alto escalão do EACNUDH atualmente. Resumidamente, os artigos se assemelham, em certa medida, a relatórios institucionais, inclusive em seu vocabulário, referindo-se muitas vezes aos desafios do EACNUDH e às possíveis soluções que os autores e autoras vislumbram e prescrevem.

Mantendo essa linha extremamente prescritiva, em 2010, no *Journal of Human Rights Practice* (o próprio nome do periódico evidencia sua natureza aplicada), Jonathan Horowitz publicou um artigo acerca da necessidade de oferecer adequado treinamento aos funcionários de campo do EACNUDH. Horowitz, entre as várias posições que ocupou na *Open Society Justice Initiative*, em consultorias de direitos humanos para a *Human Rights Watch* e na representação de prisioneiros afegãos em Guantánamo, também foi analista do Tribunal Penal Internacional (TPI) e funcionário de campo do EACNUDH no Sudão de 2005 a 2007.

O artigo de Horowitz parte do diagnóstico da capacidade crescente dos chamados *Human Rights Officers* de influenciar como governos e ONGs respondem a violações de direitos humanos, mas argumenta que esses profissionais não são previamente treinados de modo que estejam preparados para a experiência que terão em campo. O artigo, inserido também na tendência prescritiva dessa literatura, explica não somente por que o EACNUDH deve fornecer um treinamento prévio a essas pessoas, mas esboça um programa de treinamento, com ênfase sobre a simulação de situações reais a fim de profissionalizar e, em alguma medida, padronizar as metodologias e técnicas de monitoramento e *advocacy* (HOROWITZ, 2010).

Entre 2010 e 2012, alguns textos sobre presenças de campo do EACNUDH foram publicados por Liam Mahony e Roger Nash. Mahony e Nash lideram uma consultoria, chamada *Fieldview Solutions: advancing field protection and human rights*⁶, cujo propósito, como o próprio nome revela, é auxiliar organizações no planejamento e execução de missões de campo em regiões de conflito e abuso sistemático dos direitos humanos.

Portanto, esses textos são relatórios de consultoria que traçam diagnósticos e avaliam as presenças de campo e, como era de se esperar de textos de consultoria contratada pelo ACNUDH/EACNUDH, trazem uma série de recomendações. Além de textos avulsos sobre países específicos, publicados entre 2010 e 2011, o trabalho de consultoria se iniciou a

⁵ O *Deputy High Commissioner* é uma espécie de Vice-Alto Comissário ou um Secretário Executivo. Em caso de ausência do Alto Comissário, o *Deputy* é quem o representa. Mas, mais do que isso, o *Deputy* é o responsável direto pela esfera administrativa cotidiana do EACNUDH.

⁶ <http://fieldviewsolutions.org>

partir de um *paper* apresentado no encontro dos chefes de missões de campo do EACNUDH, em fevereiro de 2010, e findou com a publicação de um livro em 2012, chamado *Influence on the ground: Understanding and Strengthening the Protection Impact of United Nations Human Rights Field Presences*. Apesar de elencarem muitas informações a respeito das presenças de campo do EACNUDH no Nepal (2010), no Congo (2010), em Uganda (2011) e na Colômbia (2011), os textos acompanham a tônica da literatura sobre o ACNUDH: a pergunta motriz refere-se ao funcionamento dessas missões e, diante do quadro diagnóstico, recomendações, a partir de uma lógica *policy-oriented*, são elaboradas e dirigidas ao ACNUDH/EACNUDH (MAHONY; NASH, 2010; MAHONY; MACKENZIE, 2010; MAHONY; NASH, TALADHAR, 2010; NASH; MACKENZIE, 2011; MAHONY; NASH, 2012).

Em 2014, foi publicado um livro todo dedicado ao ACNUDH/EACNUDH. Organizado por Felice Gaer, sobre a qual falei mais acima, e por Christen L. Broecker, diretora associada do JBI e ex-integrante da *Human Rights Watch*, o livro é resultado de um seminário organizado pelo *Jacob Blaustein Institute* em 2012. Apesar da riqueza de informações e de algumas análises mais aprofundadas sobre alguns momentos e questões relativas ao ACNUDH/EACNUDH, ele também traz consigo as características essenciais dessa literatura. As dezoito pessoas que contribuem com o livro, entre elas a então Alta Comissária Navi Pillay, são atuais ou ex-funcionárias da ONU ou do EACNUDH, ou ativistas, ou ainda são políticos fortemente envolvidos com a ONU e/ou com o ACNUDH/EACNUDH. O livro, cujo sintomático título é *The United Nations High Commissioner for Human Rights: Conscience for the World*, tem como um de seus objetivos primordiais a formulação de recomendações para o futuro da instituição.

Portanto, é um livro escrito essencialmente para a própria organização e seu círculo de ativistas. Por isso, em consonância com toda a literatura sobre o tema, sua pergunta de fundo também é centrada sobre o funcionamento do ACNUDH/EACNUDH e sobre as possibilidades de aprimorá-lo.

A despeito disso, a iniciativa da publicação e de seu ineditismo não devem ser desconsiderados (HERNANDEZ, 2014b). Como disse acima, o livro traz não só uma riqueza grande de informações, das quais me valerei ao longo da tese, mas também algumas análises mais detidas sobre alguns pontos específicos, como a relação entre o ACNUDH/EACNUDH e os *treaty bodies* e os relatores especiais (GAER; BROECKER, 2014).

Esta seção de apresentação da literatura sobre o ACNUDH/EACNUDH e suas características se encerra com as obras do autor que mais se debruçou sobre a temática:

Bertrand Ramcharan. Ramcharan seguramente é o autor com mais obras, entre livros e artigos, sobre o ACNUDH/EACNUDH⁷. Sua produção talvez seja o retrato mais fiel do tipo de literatura que se produz sobre o tema. Vale dizer que Ramcharan, além de antigo funcionário da ONU, ocupou o segundo lugar no alto escalão do EACNUDH, como *Deputy High Commissioner* durante os mandatos de Mary Robinson e Sérgio Vieira de Mello, e, quando o Alto Comissário brasileiro morreu em um atentado a bomba no Iraque em 2003, Ramcharan assumiu o posto de Alto Comissário provisoriamente, ficando no cargo durante quatorze meses.

Em 2002, ainda como *Deputy*, Ramcharan, que também é professor de Direito Internacional, publicou um livro chamado *The United Nations High Commissioner for Human Rights: the challenges of international protection*. A opção de Ramcharan não é analisar o processo político propriamente dito, mas se concentrar, em vez disso, na busca de conceitos, doutrinas e estratégias dos diferentes alto comissários em relação à proteção internacional dos direitos humanos. O livro é altamente descritivo e passa boa parte do tempo praticamente listando pontos retirados de discursos dos alto comissários, relatórios e memorandos. Apesar da riqueza de informações, é um livro bastante opaco do ponto de vista analítico, uma vez que o autor lista informações e dificilmente as analisa. Ao final, Ramcharan faz uma série de recomendações (RAMCHARAN, 2002a).

Ainda em 2002, o autor lançou outro livro sobre a proteção dos direitos humanos pelo CS. O ACNUDH é personagem recorrente dessa obra, mas basicamente pela descrição de atividades dos dois Alto Comissários até então (Ayala Lasso e Mary Robinson) junto ao CS. Ramcharan apresenta tais atividades a partir de cinco eixos (não analíticos propriamente ditos, mas funcionais do ponto de vista da atuação): prevenção de conflitos, *peacemaking*, *peacekeeping*, *peacebuilding* e combate ao terrorismo (RAMCHARAN, 2002b).

Em 2005, Ramcharan publicou dois artigos que se relacionam com o ACNUDH/EACNUDH. Em *The Future of the UN High Commissioner for Human Rights*, no *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, o autor descreve as principais áreas e êxitos do ACNUDH/EACNUDH nos dez primeiros anos de existência e traça uma série de recomendações para o futuro, endereçando, assim, suas prescrições

⁷ Há ainda alguns textos sobre o ACNUDH/EACNUDH em enciclopédias sobre direitos humanos e sobre a ONU. Em geral, por estarem em enciclopédias, tendem a ser escritos panorâmicos, alguns mais descritivos (Lawson, 1996; Zayas, 2000) do que outros (Zayas, 2010; Boven, 2009), mas costumeiramente escritos por *insiders* (Zayas, por exemplo, é relator especial; Boven foi chefe do *Centre* e relator especial, conforme já salientado mais acima). Há também alguns textos de autoria dos próprios Alto Comissários publicados (AYALA LASSO, 2009; ROBINSON, 2004; MELLO, 2004; ARBOUR, 2005; PILLAY, 2014). Por fim, há também algumas biografias como fonte de consulta acerca dos Alto Comissários (MARCOVITCH, 2004; POWER, 2008; BOYLE, 2006; ROBINSON, 2012).

claramente ao próprio ACNUDH/EACNUDH (RAMCHARAN, 2005a). Em *The United Nations High Commissioner for Human Rights and International Humanitarian Law*, publicado pela *Occasional Paper Series* (organizado pelo *Program on Humanitarian Policy and Conflict Research* de Harvard), Ramcharan advoga prescritivamente que o ACNUDH deve ser também conhecedor do Direito Humanitário Internacional e zelar por ele, exercendo seu direito à livre iniciativa, e enfatiza a necessidade de cooperação estreita com a Cruz Vermelha (RAMCHARAN, 2005b).

Ainda em 2005, Ramcharan publicou um livro inteiramente dedicado ao ACNUDH/EACNUDH, intitulado *A UN High Commissioner in Defence of Human Rights: "no license to kill or torture"* (em analogia ao *slogan* do personagem James Bond). Esse livro é formado basicamente pela descrição pormenorizada de atividades do seu período como Alto Comissário interino e por prescrições para que o ACNUDH enfrente os desafios vindouros, na visão de Ramcharan. O livro soa quase como um relatório institucional/promocional e é altamente carregado daquela natureza engajada tão recorrente na literatura sobre o ACNUDH/EACNUDH. Uma simples evidência desse traço são os nomes de alguns capítulos, como *Articles of faith and strategies for the future* e *Leadership and advocacy: passion matters* (RAMCHARAN, 2005c).

No ano seguinte, Ramcharan organizou uma publicação sobre as operações de campo de direitos humanos. O que chama a atenção nesse livro, além dos traços recorrentes dessa literatura, é o fato de haver capítulos assinados literalmente pelo *OHCHR Staff*, evidência não só da natureza *insider* de seus autores, mas da busca da impessoalidade burocrática por excelência, sobre a qual vou tratar ainda neste capítulo (RAMCHARAN, 2006).

O livro de 2008, *Contemporary Human Rights Ideas*, segue a mesma tônica da produção de Ramcharan, mas pontuando as atividades e os potenciais de atuação não apenas do ACNUDH/EACNUDH, mas também de outros atores do sistema de direitos humanos da ONU (RAMCHARAN, 2008).

Em 2009, Ramcharan foi um dos editores de *International Human Rights Monitoring Mechanisms*. Em um dos capítulos desse livro, o autor realiza uma descrição panorâmica das funções do ACNUDH/EACNUDH e recomenda ao ACNUDH sobre como deve se valer de seus atributos intelectuais, morais e políticos. A lacuna que identifiquei nessa literatura não é, de maneira alguma, o desconhecimento das tensões inerentes aos papéis que se esperam do Alto Comissário e do EACNUDH, mas o fato de não se debruçar sobre elas

analiticamente e sobre suas decorrências políticas. Essa passagem do livro de Ramcharan evidencia, a despeito de não desenvolver o argumento, a identificação dessa tensão política:

The High Commissioner was placed in charge of the human rights secretariat, which meant that the High Commissioner was effectively given a combination of moral, political and bureaucratic functions - all residing within the same person. There are inherent contradictions and sometimes serious problems in this coexistence. A High Commissioner who wants to exercise moral leadership on human rights issues can often find himself or herself squeezed by political powers for doing so, and this pressure could sometimes take the form of a political bottleneck to obtaining additional resources, as the voting majority at the United Nations General Assembly. This explains in part why, in the first decade of its existence, the Office of High Commissioner has had more than a dozen management reviews and audits! (RAMCHARAN, 2005c: p. 43. Grifo meu).

Com essa apresentação panorâmica das não muito numerosas obras específicas acerca do ACNUDH/EACNUDH, a intenção foi evidenciar os elementos em comum em quase todas elas. A primeira característica é, conforme atestado, por exemplo, pelos títulos das revistas em que publicaram, o fato de grande parte integrar o bojo da literatura do DIDH. Outra característica comum, bastante conectada à constatação acima, é que a imensa maioria dos autores são pessoas que tiveram ou ainda têm ligação forte com o ACNUDH/EACNUDH, seja por serem ou terem sido ativistas ou funcionários da organização ou ambos.

A filiação epistemológica ao DIDH e o engajamento articulam um tipo de pergunta muito voltada aos anseios por efetividade dos direitos humanos, ou seja, os textos partem (ainda que muitas vezes implicitamente) de questões acerca do funcionamento, desempenho ou performance do ACNUDH/EACNUDH, o que culmina na formulação de prescrições aos endereçados, primordialmente o próprio ACNUDH/EACNUDH, para aprimoramento de suas funções.

Outro traço comum dessa literatura *policy-oriented* sobre o ACNUDH/EACNUDH, e que certamente guarda relação com sua filiação ao ramo do DIDH, é o seu repúdio à chamada “politização” dos direitos humanos, isto é, a observação da política como um empecilho à efetividade dos direitos humanos. É comum, por exemplo, que os textos se refiram ao ACNUDH/EACNUDH em oposição aos órgãos ditos *políticos* da ONU (como a AGNU, o CS ou o CDH) (BOVEN 2007); ou ainda que se ressalte a peculiaridade do posto de Alto Comissário poder entrar em contato com os governos sem ter que necessariamente esperar por um mandato de um órgão *político* da ONU (CLAPHAM, 1994; RAMCHARAN, 2005c). Ao longo do trabalho, mostrarei como esse é um traço não apenas da literatura sobre o ACNUDH/EACNUDH propriamente dita, mas um recurso de poder mobilizado especialmente pelo próprio EACNUDH. Vale dizer que esse repúdio às disputas

de poder não é exclusividade da literatura sobre o ACNUDH, mas algo comum no DIDH. Essa postura reflete uma concepção estreita de política como autointeresse estratégico. Nesse sentido, é bom esclarecer desde já que esta tese toma a dicotomia Direito-Política como contraproducente, isto é, parto do pressuposto de que os direitos humanos são resultado da política e este pressuposto está no centro da construção do meu objeto de pesquisa.

Gostaria ainda de ressaltar que essa literatura sobre o ACNUDH/EACNUDH, da qual vou me valer ao longo do trabalho, tem o mérito de reconhecer (tacitamente) a agência do organização, algo que não é banal e consensual na literatura de Organizações Internacionais, como mostrarei ainda neste capítulo. Entretanto, por apresentar todas aquelas características expostas acima, essa literatura concede menor atenção às potencialidades e aos constrangimentos e tensões dos processos políticos estruturais nos quais a organização está invariavelmente inserida.

Por último, do ponto de vista normativo, me parece uma “armadilha” se perguntar sobre a eficiência do ACNUDH/EACNUDH, em vez de analisá-lo inserido no processo político e observar seu potencial de se colocar como um lugar de fala autorizado em matéria de direitos humanos dentro da ONU. A armadilha decorre do fato de o ACNUDH/EACNUDH ser uma instância pequena (tanto em questão de funcionários quanto de recursos) comparada a outras, como mostrarei ao longo do trabalho, especialmente diante do seu mandato extremamente abrangente e ambicioso, a despeito do seu crescimento institucional perene. Uma pergunta utilitária como essa pode colocar a afirmação tácita de sua agência em contradição na medida em que a condiciona à modificação de comportamento dos atores, algo que mesmo as mais poderosas organizações internacionais só efetivamente conseguem raramente. Argumento que a busca da agência não deve estar na necessária alteração de comportamento, mas no poder de iniciativa e participação no processo político e, em especial, no reconhecimento da voz autorizada sobre direitos humanos pelos outros atores internacionais e nas tensões despertadas por essa participação política.

1.2 O campo de Organizações Internacionais: trajetória e agência

Conforme dito no início deste capítulo, esta tese parte da definição de que o ACNUDH e EACNUDH juntos conformam uma organização internacional de direitos humanos. Por isso, além da literatura especificamente sobre o ACNUDH e seu Escritório, analisada na seção anterior e na qual uma lacuna analítica foi identificada, esta tese deve

passar por dois campos de produção acadêmica que se articulam na construção do objeto. São eles o campo de Organizações Internacionais e o campo da produção sobre direitos humanos em Relações Internacionais.

Aqui cabe uma observação bastante importante. O campo de produção sobre direitos humanos em RI não se esgota na sua interface com organizações internacionais, tal como o campo de Organizações Internacionais não se debruça exclusivamente sobre as temáticas de direitos humanos. Entretanto, devido às características do objeto desta tese e, especialmente, devido ao seu propósito analítico, a discussão teórica que aqui apresento se constrói justamente a partir da intersecção entre esses dois campos. Esta seção se aterá à discussão sobre o campo de Organizações Internacionais e a seguinte, à produção acadêmica sobre direitos humanos em Relações Internacionais.

O objetivo desta seção é apresentar a trajetória do campo de Organizações Internacionais. Além disso, do ponto de vista da justificativa deste trabalho, a seção visa mostrar como trabalhos sobre as organizações internacionais formais foram perdendo espaço para estudos sobre formas de comportamento internacional institucionalizado mais amplas e como predomina uma ontologia estatocêntrica e funcionalista em detrimento da agência político-burocrática dessas organizações internacionais formais. Com isso, somar-se-á àquela lacuna analítica identificada na seção anterior uma lacuna ontológica na literatura *mainstream* de Organizações Internacionais com a qual esta tese também pretende contribuir.

Organizações Internacionais, enquanto campo teórico de RI, apresenta uma trajetória oscilante ao longo do século XX e do pós-Segunda Guerra, de maneira específica. No entre guerras, houve uma explosão de estudos sobre *governo internacional*, mas já nos anos trinta houve um declínio dentro do campo em razão da ascensão de avaliações mais céticas, dentre as quais a de Carr (2001) é sempre lembrada. Foi, de fato, no pós-Segunda Guerra que os estudos acadêmicos do campo de Organizações Internacionais se tornaram mais sofisticados, contrastando com um cenário nem sempre de eficiência das organizações internacionais (KRATOCHWIL; RUGGIE, 1986).

O cenário teórico do imediato pós-Segunda Guerra foi dominado pela polaridade realismo-idealismo. O foco recaía sobre como as recém-criadas organizações internacionais resolveriam os problemas que motivaram suas criações. Diante da complexidade da reconstrução da ordem internacional, o clima predominante da literatura nesse momento era de pessimismo e ceticismo. Com a consolidação da Guerra Fria, o realismo passou gradativamente a dominar o panorama teórico e, assim, o entendimento predominante era de que a política internacional modelaria e limitaria a efetividade das instituições do pós-Guerra.

Apesar desse pessimismo, muitos estudos, segundo Martin e Simmons (1998), se focaram nos impactos dessas instituições na política das grandes potências (EUA e URSS) e na disputa entre elas. A despeito do foco na balança de poder, em detrimento do foco em normas, as pesquisas dessa época procuravam um mecanismo que pudesse explicar os efeitos das instituições no comportamento dos atores. Mas não havia estrutura conceitual que pudesse conectar esses achados e tampouco havia esforços comparativos sistemáticos para checar as regularidades encontradas⁸.

Em suma, nos anos quarenta e cinquenta, o grande foco do campo de Organizações Internacionais eram as organizações internacionais formais propriamente ditas. Em grande medida, o significado da governança internacional era ligado ao que as organizações internacionais faziam e, conseqüentemente, seus atributos formais eram considerados explicativos do que elas faziam. Por isso, tais pesquisas, segundo Kratochwil e Ruggie (1986), se preocupavam em analisar a compatibilidade entre o mandato da organização e suas ações. Entretanto, ainda no fim dos anos cinquenta, pode-se dizer que a percepção da distância entre os desenhos institucionais e as práticas organizacionais fez com que os atributos formais comesçassem a perder sua força explicativa na definição e caracterização das organizações internacionais.

Mas o campo realmente sofreu uma inflexão nos anos sessenta com a ascensão da onda behaviorista. Nesse momento, em decorrência da pretensão objetivista e da busca por replicabilidade, características do behaviorismo, proliferaram as análises sobre padrão de voto da Assembleia Geral da ONU (destacadamente sobre formação de blocos de voto e coalizões legislativas), já que o voto era encarado como a representação de poder dentro da organização.

Essa agenda behaviorista de Organizações Internacionais não conseguiu, contudo, sobreviver aos anos setenta. Entre várias razões, porque ela pouco se esforçou para colocar em discussão o potencial de adaptação de noções aplicadas originalmente ao âmbito nacional (como aquela de representação ou de vitória em eleição) para pensar as organizações internacionais. Essa atitude relativamente mimética em relação aos estudos nacionais foi uma das principais causas do declínio dessa abordagem (MARTIN; SIMMONS, 1998).

⁸ Segundo Martin e Simmons (1998), embora carentes de aparato teórico desenvolvido, essas primeiras pesquisas no pós-Guerra a respeito das organizações internacionais tiveram muitos dos mesmos achados que depois informaram o institucionalismo liberal. Mas justamente por carecerem desse aparato teórico e de massa crítica para desenvolver tais achados, muitos deles só foram “redescobertos” nos anos setenta e oitenta.

Antes da consolidação dos estudos sobre regimes internacionais - os quais dominaram no campo de Organizações Internacionais especialmente nos anos setenta, mas, principalmente, nos anos oitenta - as pesquisas na área já haviam abandonado a premissa estabelecida no imediato pós-Segunda Guerra, qual seja, a de que a governança internacional consiste naquilo que as organizações internacionais fazem. Sendo assim, as duas premissas que faziam das organizações internacionais formais o foco do campo haviam se enfraquecido: força heurística de seus atributos formais e coincidência entre ação das organizações e a governança internacional. Entre as várias tendências que floresceram nesse momento, a mais proeminente talvez tenha sido a ascensão dos estudos neofuncionalistas sobre integração regional, em curso na Europa Ocidental (HAAS, 1964).

Mas, como dito acima, os anos setenta já assistiram à gestação do conceito de regimes internacionais. O contexto internacional conturbado - que incluía a Guerra do Vietnã, a crise de Bretton Woods, o fim do padrão-ouro e a crise do petróleo - começou a diminuir definitivamente a percepção de que estudos sobre organizações internacionais formais eram dotados de força explicativa diante da situação política internacional. Os anos setenta, portanto, intensificaram a tendência de declínio dos estudos sobre estruturas formais das organizações, sobre acordos multilaterais advindos de tratados e, especialmente, sobre a ONU.

Conforme argumentado tanto por Kratochwil e Ruggie (1986) quanto por Martin e Simmons (1998), a ascensão dos regimes internacionais representou um esforço para substituir uma compreensão de organizações internacionais por um entendimento de governança internacional mais ampliado. Essa ampliação fez com que os resultados políticos internacionais passassem a ser vistos muito mais como consequências de uma constelação de regras do que das atividades das organizações. (KRASNER, 1983).

O que ocorreu foi que, com o questionamento da vinculação entre organizações internacionais e governança no fim dos anos sessenta e início dos setenta, os estudos passaram a olhar para o papel das organizações na governança. Entretanto, nenhum conceito abrangente havia sido desenvolvido (exceto na área de integração regional) para sofisticar o entendimento a respeito do que constituía a governança. A introdução do conceito de regime internacional refletiu justamente a tentativa de preencher essa lacuna teórica. Os regimes internacionais passaram a expressar os parâmetros e os perímetros da governança internacional. Com isso, o processo de governança internacional passou a ser altamente associado ao conceito de regimes internacionais, ocupando um nível intermediário, de acordo com Kratochwil e Ruggie (1986), entre as organizações formais e os fatores sistêmicos.

Para os propósitos desta tese interessa explicitar que a ascensão dos estudos sobre regimes incrementou uma tendência de perda de agência ontológica das organizações internacionais. Isso ocorreu porque a teoria de regimes é mais focada na estrutura e, por isso, tende a perder de vista a agência das organizações internacionais ou a olhá-las com uma visão essencialmente funcionalista (HURD, 2011; HAACK; MATHIASON, 2010; MANSFIELD, 1994). Seu grande objetivo não é compreender uma organização como um ator político relevante em determinada área, mas identificar regras formais e informais do sistema internacional e avaliar seus impactos sobre o comportamento dos Estados (YOUNG, 1994).

Portanto, embora tenha havido consideráveis discussões entre os atuantes no imediato pós-Segunda Guerra sobre o papel das organizações internacionais, o interesse da comunidade acadêmica por elas logo começou a declinar. Os estudos da área de Organizações Internacionais gradualmente tiraram seu foco analítico das organizações, notadamente do sistema ONU, que havia dominado o campo entre 1945 e 1960, e passaram a se dedicar aos estudos de integração regional (particularmente, sobre o continente europeu) nos anos sessenta, e então à dimensão transnacional, às redes de interdependência e aos regimes internacionais nos anos setenta e oitenta (DIJKZEUL; BEIGBEDER, 2003). Por tudo isso e pela ascensão do paradigma realista, as organizações internacionais perderam importância relativa dentro da área de RI (MULDOON, 2010).

Antes de prosseguir com as características da produção sobre organizações internacionais nos anos noventa, quando, de fato, também a produção sobre direitos humanos nas Relações Internacionais floresceu e se aproximou dos debates sobre organizações, creio que já está claro como é complexo precisar uma definição de organizações internacionais. A complexidade deriva da disputa entre dois significados na área de RI. De um lado, refere-se à organização ou à estruturação da ordem institucional do sistema internacional como um todo⁹. De outro lado, o termo também pode se referir a organizações e agências internacionais propriamente ditas (McNEELY, 1995).

Outro traço peculiar da área de Organizações Internacionais é seu foco cambiante, isto é, a procura por seu objeto (BARKIN, 2006; ROCHESTER, 1986). Conforme exposto, do meio dos anos quarenta até o fim dos anos sessenta, aproximadamente, o campo explorou, em um primeiro momento, o funcionamento das organizações internacionais a partir de seus mandatos e, em um segundo momento, como arenas da política. Já no começo dos anos setenta, começou ganhar destaque no debate as influências dos Estados sobre os resultados

⁹ A noção de estrutura aqui remete ao complexo de regras e recursos que modelam os atores e suas ações.

das organizações (ELLIS, 2010). Cox e Jacobson (1973: p. 15-16), por exemplo, no começo dos anos setenta, definiram as organizações internacionais como “[...] a political system of interaction including all of those who directly participate in decisions taken within the framework of the organization, and, in addition, all officials and individuals who in various ways actively determine the positions of the direct participants.” Quando Cox e Jacobson referem-se a “political system” eles estão justamente tentando incluir na definição a influência dos Estados sobre as organizações internacionais, algo até então pouco trabalhado na literatura.

Diante da atração gerada pelo debate sobre regimes e a primazia do realismo estrutural nos anos setenta e oitenta (WALTZ, 2002), as definições de organização internacional daí em diante começaram a se focar nos seus aspectos mais ligados a regime. Keohane e Nye, por exemplo, definiram organizações internacionais como “[...] these linkages [between governments], norms, and institutions. International organization in this sense is another type of world political structure.” (2001: p. 47). E conforme as funções distributivas e cooperativas das organizações internacionais ganharam proeminência ao longo dos anos oitenta, os estudiosos passaram a defini-las como instituições internacionais no sentido amplo em vez de organizações internacionais no sentido mais restrito (KEOHANE, 1984; KOREMENOS; LIPSON; SNIDAL, 2001; KRASNER, 1983; MEARSHEIMER, 1995; SNIDAL, 1985; YARBROUGH; YARBROUGH, 1990). Em 1989, por exemplo, Keohane (1989: p. 3-4) definiu especificamente organizações internacionais como um subconjunto das instituições internacionais, deliberadamente estabelecidas e desenhadas pelos Estados, e com o propósito e capazes de monitorar atividades.

Em 1986, Kratochwil e Ruggie escreveram um artigo, do qual já me vali nesta seção, tentando reintegrar o conceito de regime ao estudo das organizações internacionais formais. Segundo eles, os estudiosos de organizações internacionais (com seus trabalhos cada vez mais sofisticados, mas também cada vez mais distantes das organizações internacionais propriamente ditas) mudaram seus focos das organizações para formas de comportamento internacional institucionalizado. O problema de pesquisa foi deixando de se referir às organizações internacionais propriamente ditas e passou a ser mais ampliado: o problema da governança internacional, levando ao estudo dos regimes internacionais (e, posteriormente, aos estudos sobre governança global). Alguns anos mais tarde, em 1994, Kratochwil, ao diferenciar organização internacional de instituição internacional, definiu a primeira como aquela que possui hierarquias formais de processo decisório e que, caracteristicamente, são entidades palpáveis, burocracias com sedes que estabelecem diretivas e possuem capacidade

de administrar certos programas e atividades¹⁰ (KRATOCHWIL, 1994: p. xii). Em grande medida, esta tese compartilha da definição de organização internacional de Kratochwil.

No início dos anos noventa, o olhar institucionalista liberal, consolidado nos anos oitenta com a produção sobre regimes, seguiu tentando afirmar sua preponderância no campo de Organizações Internacionais. Oran Young (1992) argumentou que as instituições internacionais são variáveis independentes e agentes de causalidade. O que chama a atenção nesse texto é o foco ampliado de Young. Ele considera a noção de instituições de forma mais ampla até do que a noção de regimes, com pouca ou nenhuma atenção dispensada às organizações internacionais formais em específico. Além disso, o que é recorrente entre os institucionalistas liberais (tanto na produção sobre organizações internacionais quanto na produção sobre direitos humanos) é o entendimento racionalista de norma, do qual esta tese não compartilha, como poderá ser visto ainda neste capítulo. Para Young, uma norma é válida quando é capaz de modificar comportamentos. Por isso, ele faz testes em casos críticos (casos em que seria improvável a afirmação da importância dos regimes) para tentar mostrar como os regimes e, de forma mais ampla, os arranjos institucionais não são epifenômenos, como argumentam os (neo)realistas (STRANGE, 1983; MEARSHEIMER, 1995). Ao final, Young afirma que seus testes não permitem afirmar que as instituições internacionais determinam o conteúdo de comportamentos internacionalmente em geral, mas permitem refutar a hipótese realista de que são epifenômenos (YOUNG, 1992).

Aliás, a argumentação neorrealista acerca da condição das instituições, regimes e organizações como epifenômenos dos Estados se consolidou também nos anos oitenta a partir de um dos principais pontos fracos da teoria neoliberal de regimes. Keohane, possivelmente o principal expoente do institucionalismo neoliberal, focou-se na vinculação entre regimes internacionais e as possibilidades de cooperação internacional (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2000). Baseado em pressupostos racionalistas, Keohane (1984) procurou mostrar como as instituições internacionais (entendidas de maneira ampla) fornecem um caminho para os Estados superarem problemas de ação coletiva, altos custos de transação, déficits de informações e assimetrias. A força desse enfoque foi conseguir explicar a criação e a manutenção de regimes internacionais, mas sua fraqueza foi não conseguir delinear bem seus efeitos sobre o comportamento dos Estados.

Essa deficiência explicativa abriu espaço para a reação neorrealista nos anos oitenta e noventa¹¹. Os autores dessa corrente, como Mearsheimer (1995) e Strange (1983),

¹⁰ Instituições internacionais foram definidas pelo autor como “settled practices”.

começaram a contestar abertamente a capacidade de se demonstrar que regimes e instituições (as organizações internacionais estariam inseridas nesse bojo) afetem o comportamento dos Estados. Segundo Mearsheimer, a preocupação com ganhos relativos impediria os Estados de cooperarem intensamente, especialmente em áreas de segurança.

Keohane e Martin (1995) responderam à incitação de Mearsheimer afirmando que as instituições internacionais (incluindo aí regimes e organizações) podem, além de providenciar informações e reduzir custos de transação, tornar os compromissos mais dignos de confiança, estabelecer pontos focais para a coordenação, prover transparência e facilitar as operações de reciprocidade.

É bom salientar que neorrealismo e o neoinstitucionalismo liberal compartilham, em grande medida, de pressupostos racionalistas e utilitários, ou seja, ambos partem da ideia de que os Estados são atores racionais e egoístas operando em um mundo no qual os acordos não podem ser hierarquicamente forçados e a cooperação só ocorre, quando ocorre, se os Estados tiverem interesses comuns significativos. Isso significa que, apesar de realistas considerarem regimes, instituições e organizações internacionais como epifenômenos e liberais negarem tal condição ao afirmar como elas servem aos Estados, ambos, além de racionalistas e utilitários, estão assentados em uma ontologia estatocêntrica, a qual serve tanto para argumentar em favor da natureza epifenomenal ou em favor da utilidade das organizações internacionais aos Estados¹².

O que se pode afirmar, portanto, é que os debates do campo de Organizações Internacionais se consolidaram nos anos noventa com perguntas sobre as possibilidades de importância das organizações internacionais, com foco decrescente sobre as organizações propriamente ditas e a partir de uma literatura *mainstream* que ou não concede agência alguma a essas organizações (realistas) ou concede na medida em que são úteis aos Estados (institucionalistas liberais). Por isso, em Relações Internacionais, afirmar que uma organização internacional pode deter algum tipo de agência desprendida dos Estados

¹¹ Autoras liberais, como Simmons e Martin (2002), também contestaram o potencial explicativo da concepção de regime de Keohane. Em 1988, Keohane definiu os regimes como “persistent and connected sets of rules (formal and informal) that prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations.” As autoras, contudo, afirmaram que tal definição não possibilitava avaliar a efetividade das instituições no intento de afetar comportamentos e modelar expectativas. Hurrell (1993) também afirmou que a literatura sobre regimes negligenciava relativamente o direito internacional e as dinâmicas normativas internacionais mais amplas nas quais os regimes estão inseridos.

¹² Mesmo quando a abordagem institucionalista liberal reconheceu como as teorias de regimes tornaram as organizações internacionais entes praticamente passivos e perdidos dentro de um foco ampliado, o fez de maneira utilitária. Isso fica evidente no artigo de Snidal e Abbott (1998), cujo título pergunta por quais razões os Estados *usam* as organizações internacionais. A resposta, racionalista e utilitária, afirma que eles usam as organizações internacionais porque elas têm funções de centralização e relativa independência.

vinculada à sua natureza político-burocrática não é consensual e tampouco majoritário. Apesar da definição de Kratochwil (1994) afirmar explicitamente o caráter burocrático dessas organizações, a literatura predominante sobre as organizações internacionais nos anos noventa priorizou sua dependência dos Estados e meramente mencionou suas burocracias como um adendo (RUSSETT; ONEAL; DAVIS, 1998). Shanks, Jacobson e Kaplan (1996: p. 593), por exemplo, assim definiram organizações internacionais: “Those associations established by governments or their representatives that are sufficiently institutionalized to require regular meetings, rules governing decision making, a permanent staff, and a headquarters.” Vê-se como o cerne da definição se constrói na dependência dos governos, enquanto pouco se fala do que essas organizações se constituem.

Definições como essas podem conseguir descrever alguns aspectos dos elementos que conduzem a agência de uma organização, mas a falta de reconhecimento da dimensão burocrática faz o papel dos Estados muito mais proeminente. Tais definições têm em comum a deferência à influência e ao poder dos Estados sobre as organizações internacionais. Algumas, mais do que outras, reconhecem o papel das burocracias internacionais, mas não são discutidas as capacidades de tais burocracias, ou seja, Estados são dotados de agência e organizações internacionais, não. Ontologicamente, se infere que essas organizações são completamente controladas pelos Estados como um resultado da soberania.

Mas a partir do fim dos anos noventa, os estudiosos do campo de Organizações Internacionais, destacadamente construtivistas, começaram a explorar como as organizações internacionais propriamente ditas importavam na política internacional e na governança global; daí, um renovado interesse no papel e na dinâmica própria a tais organizações começou a aparecer¹³ (OESTREICH, 2007). Parte importante desse interesse decorreu do que

¹³ Essa tendência funcionalista e um posterior movimento de recuperação da agência também vem ocorrendo na literatura sobre governança global. Os debates sobre governança global nasceram nos anos noventa e ocorreram em paralelo ao debate sobre a importância das organizações internacionais, exposto acima (ROSENAU; CZEMPIEL, 1992; GORDENKER; WEISS, 1996). O conceito de governança global se diferencia do conceito *mainstream* de regimes internacionais na medida em que o primeiro possui uma ontologia ampliada e considera atores não estatais, enquanto o segundo tende a se focar no protagonismo dos Estados em cooperação em áreas específicas. Apesar dessa ontologia ampliada que considera outros atores que não apenas os Estados, governança global se consolidou na literatura de RI ao longo dos últimos vinte anos como algo vinculado à existência de processos ou de meios e fluxos formais e informais através dos quais problemas podem ser resolvidos a despeito da inexistência de uma autoridade central global (NAJAM; PAPA; TAIYAB, 2006). Isso evidencia dois elementos importantes da discussão sobre governança global. Primeiro, tal como a literatura sobre regimes internacionais, a literatura sobre governança se construiu, em alguma medida, como uma abordagem cujo objetivo é a resolução de problemas. Segundo, apesar do impulso pela ontologia ampliada, em virtude da sua compreensão de governança global como processos/meios/fluxos, nem sempre fica claro quem são os agentes da governança nessa literatura, o que tende a obscurecer o papel político específico das organizações internacionais formais. A literatura construtivista (e parte da literatura institucionalista) sobre governança global vem se debruçando sobre o conceito e, tal como fez na literatura sobre organizações internacionais, vem apontando a necessidade de dar agência aos fluxos de governança de um modo não funcionalista (uma vez que o

a abordagem construtivista chamou de “patologias” das burocracias internacionais, comportamentos desviantes e contraditórios e eventualmente autodestrutivos (BARNETT, 2002; BARNETT; FINNEMORE, 1999). Assim, ao fim dos anos noventa e início dos anos 2000, evidências haviam sido acumuladas de que as organizações internacionais nem sempre atuavam como previam seus mandatos (formulados pelos Estados), o que abriu a possibilidade de se explorar por que e como isso ocorria, assim como de surgir uma ontologia não estatocêntrica para compreender o papel das organizações internacionais como atores políticos relevantes.

Já nos anos 2000, em decorrência da ascensão da literatura construtivista, algumas mudanças na concepção acerca das organizações internacionais tornaram-se visíveis. Veja-se, por exemplo, o esforço de definição de organizações internacionais de Martin e Simmons (2001: p. 2), institucionalistas neoliberais, como algo relativamente distinto de instituições internacionais:

[...] the formal embodiment of institutions and regimes. They are housed in buildings, employ civil servants and bureaucrats, and have budgets. They have varying degrees of agency, sometimes able to take influential actions without explicit authorization from their member states.

Publicações inseridas nessa tendência de analisar o impacto e o poder das burocracias internacionais, tal como a agência das organizações internacionais, começaram a aparecer nesse momento (BHATTA, 2000; DIJKZEUL; GORDENKER, 2003; BARNETT; FINNEMORE, 2004). Nessa mesma tendência, começaram a surgir obras sobre a agência historicamente construída das organizações internacionais, especialmente sobre a ONU¹⁴ (TOYE; TOYE, 2004; WEISS, EMMERIJ; JOLLY; CARAVANNIS, 2005; SMITH, 2005; WOOD, 2006; CHESTERMAN, 2007; MATHIASON, 2007; OESTREICH, 2007; WEISS, EMMERIJ; JOLLY, 2009; WEISS; THAKUR, 2010).

O que aproxima toda essa literatura não *mainstream* e recente é seu ponto de partida ontológico, qual seja, de que as organizações internacionais têm capacidade de reivindicar e exercer algum tipo de agência (embora sempre incompleta e condicionada de

funcionalismo tende a não captar as tensões políticas entre os agentes da governança) (AVANT; FINNEMORE; SELL, 2010; WEISS, 2013).

¹⁴ Alguns autores do campo de Organizações Internacionais passaram a importar a teoria do *principal-agent* da análise microeconômica a fim de tentar explicar os efeitos e as condições da autonomia das organizações internacionais em relação aos Estados que as criaram (BEARCE, 2003; ELGIE, 2002; NIELSON; TIERNEY, 2003). Outra agenda de pesquisa um pouco anterior a essa, mas também relativa à autonomia das organizações internacionais, são os estudos sobre a adaptação interna das organizações, especialmente as de cunho financeiro. Esses estudos mostraram como os trabalhos internos das burocracias internacionais selecionam novas ideias, como elas institucionalizam tais ideias e quais são as dificuldades que encontram para colocar em prática essas ideias (JONSSON, 1996; WADE, 1997; KAPUR, 2002).

variadas formas) e, como tal, de ter papel político relevante em suas áreas de atuação, não necessariamente apenas como meras servidoras dos Estados¹⁵.

O que ocorre no campo de RI é que os realistas não levam as organizações internacionais a sério efetivamente. Os liberais, por sua vez, reconhecem sua importância para o fomento da cooperação internacional, mas se preocupam demais em contrapor o argumento realista de que as organizações internacionais não são relevantes, isto é, de que não são epifenômenos dos Estados. Assim, discute-se muito mais se as organizações internacionais importam (e, quando importam, importam em função de como servem aos Estados) do que como elas atuam e quais são seus papéis.

Por isso, o construtivismo foi importante para trazer à tona a possibilidade de as organizações internacionais serem também encaradas como atores, com eventual capacidade de agência em alguns momentos, inclusive, e principalmente, em decorrência de sua condição político-burocrática.

É claro que a perspectiva institucionalista liberal gerou achados interessantes sobre a governança internacional e, com isso, também sobre as organizações internacionais. O problema é que o funcionalismo e o estatocentrismo dessa literatura, tal como da realista, mantiveram uma importante lacuna ontológica aberta (BARNETT; SIKKINK, 2008). O tratamento funcionalista aproxima as organizações internacionais de entes técnicos, pouco elucidando sua natureza política e a natureza política do trabalho que elas desempenham. O funcionalismo também presume que as únicas funções importantes e interessantes que as organizações internacionais podem desempenhar são aquelas que facilitam a cooperação e resolvem problemas decorrentes da necessidade que os Estados têm de fazer escolhas em um mundo altamente interdependente. O estatocentrismo do tratamento dado às organizações internacionais, por sua vez, as aproximam à condição de meras ferramentas dos Estados. Sendo assim, as organizações internacionais ou são mecanismos ou arenas por meio das quais outros entes (usualmente os Estados) atuam. A literatura sobre regimes é muito clara nesse sentido. Regimes não são considerados atores propositores, o que torna as organizações estruturas relativamente passivas.

Essa literatura construtivista mais recente, da qual esta tese se aproxima, argumenta que as organizações internacionais são atores políticos que atuam sobre o mundo. E essa atuação não se dá apenas de forma limitada estritamente às funções designadas a elas

¹⁵ Embora haja parte da literatura sobre governança global (que, de certa forma, renovou os debates no campo de Organizações Internacionais) que se aproxime de premissas estatocêntricas e as vejam como instrumentos para realização de objetivos estatais (MULDOON, 2004; FOOT; NEIL; MASTANDUNO, 2003).

pelos Estados e interesses estatais. Essa atuação se dá, inclusive, muitas vezes a partir da exploração de tensões presentes nos próprios mandatos formulados pelos Estados. Elas também constroem e constituem o mundo ao seu redor. Participam da definição das questões a serem debatidas, geram tensões, constroem e são constrangidas. Organizações internacionais também integram a definição de interesses de outros atores não apenas como um mero fórum ou espaço em que os Estados tentam se persuadir, mas como um ator político participante do processo.

Enfim, esta breve seção não teve como objetivo, de maneira alguma, exaurir o extenso e diverso debate sobre organizações internacionais. Seu propósito foi apresentar a trajetória do campo de Organizações Internacionais de modo a identificar seus principais debates e discutir como as organizações internacionais formais foram perdendo espaço para estudos sobre formas mais amplas de comportamento internacional institucionalizado e como a ontologia dominante desse campo é estatocêntrica, funcionalista e utilitarista. Por paradoxal que seja, a agência das organizações internacionais no campo de Organizações Internacionais enfrentou uma tendência de queda desde o início dos debates e só voltou a aparecer, com possibilidades de desprendimento da lógica estatal, com uma recente literatura, majoritariamente construtivista, que, entre outros méritos, captou a dimensão burocrática de sua constituição atrelada à natureza política da sua ação. A abertura dessa ontologia não estatocêntrica é que permite a esta tese investigar a condição de ator politicamente relevante na área de direitos humanos do ACNUDH/EACNUDH sem necessariamente estar preocupada primordialmente com seu potencial de modificação de comportamento estatal. Com isso, esta tese, que não reivindica, portanto, ser novidadeira do ponto de vista da abordagem teórica, tenta contribuir para a diminuição dessa lacuna ontológica do campo, que se manifesta tanto na baixa incidência relativa de estudos sobre organizações internacionais formais quanto no fato da consideração de sua agência político-burocrática ser minoritária.

1.3 A produção sobre Direitos Humanos em RI e o silêncio sobre o ACNUDH/EACNUDH

O campo de produção sobre direitos humanos em RI é o terceiro campo de produção com o qual esta tese dialoga. O objetivo desta seção é apresentá-lo. Entretanto, o intuito não é promover uma apresentação geral de toda a miríade de obras e debates que

conformam a literatura sobre direitos humanos em RI. Diferentemente da literatura sobre o ACNUDH/EACNUDH, praticamente toda ela alocada no ramo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a produção sobre direitos humanos na área de RI é muito mais numerosa e bastante diversificada e sofisticada, especialmente após o fim da Guerra Fria. Por isso, esta seção não cobrirá toda essa diversidade, mas se estruturará a partir do propósito analítico desta tese, qual seja, compreender como o ACNUDH/EACNUDH se estabeleceu e se mantém como um ator internacional politicamente relevante dentro da temática de direitos humanos.

Por isso, e na medida em que esta tese parte da definição de que o ACNUDH/EACNUDH conforma uma organização internacional formal da área de direitos humanos, a exposição desta seção sistematiza a literatura aqui apresentada a partir de linhagens teóricas que coincidem com as principais linhagens teóricas do campo de Organizações Internacionais, vistas na seção anterior: realistas, liberais e construtivistas. Essa aproximação não é arbitrária ou casuística. O que ocorre é que parte importante da produção e dos debates sobre direitos humanos dentro das RI, os quais florescem a partir da década de noventa, se construíram na interface com o campo de Organizações Internacionais. Portanto, esta seção tem como propósito apresentar tais debates e apontar algumas características dessa literatura¹⁶. Além disso, objetiva trazer à tona a terceira lacuna a partir da qual o objeto desta

¹⁶ Em razão do foco analítico desta tese é que a discussão não se aterá, apesar de reconhecer sua grande importância, às teorias crítico-normativas que perpassam a produção sobre direitos humanos em Relações Internacionais. Refiro-me aqui a autores como Chris Brown (1999; 2002), Richard Falk (2000), Andrew Linklater (1998, 2007), Seyla Benhabib (2011) e Jürgen Habermas (2001; 2004). Para uma ótima reflexão acerca da importância da distinção entre abordagens analíticas e abordagens normativas para direitos humanos, ver Kritsch (2010). Em razão do foco da exposição, não me atarei também ao campo específico de estudos de política externa e direitos humanos (APODACA; STOHL, 1999; APODACA, 2006; FORSYTHE, 2000; SIKKINK, 1993; KENT, 1999). De qualquer forma, esses estudos sobre política externa e direitos humanos podem também ser sistematizados a partir dos três olhares teóricos que organizam a produção sobre direitos humanos na sua interface com organizações internacionais. Para os realistas, os direitos humanos podem ser uma ferramenta útil somente se eles puderem incrementar o poder de um Estado. Por isso, na maioria dos casos, segundo os realistas, o uso da força para impor ou sustentar direitos humanos é uma imprudência ou fruto de autointeresse. Para os liberais, a promoção dos direitos humanos está muito ligada à promoção da democracia e à boa governança. A menos que os valores de direitos humanos estejam incrustados nas instituições domésticas, eles não serão duráveis. O argumento realista a respeito da primazia dos interesses nacionais é problematizado pelos construtivistas. Os interesses, segundo eles, são um produto da identidade e dos valores de um Estado. Portanto, deve-se esperar que Estados que respeitem os direitos humanos internamente sejam promotores de tais direitos externamente. Um outro corpo de produção na interface entre direitos humanos e RI, ao qual não me atarei detidamente também em virtude do foco analítico do capítulo, diz respeito à produção crítica representada, entre outras, pelas contribuições de Moyn (2010), Hopgood (2006; 2013), Koskeniemi (2010) e Hoffmann (2011). Essa literatura problematiza tanto a linearidade histórica quanto o apelo suprapolítico presentes, segundo tais autores, tanto nos estudos de Direito Internacional dos Direitos Humanos quanto nos estudos sobre o tema oriundos das abordagens institucionalistas liberais e construtivistas. Apesar de trazer achados interessantes e de ter aberto novas vias no debate sobre direitos humanos em RI, esses autores, na minha visão, trabalham com uma concepção relativamente estreita de poder que, paradoxalmente, os aproximam da literatura de Direito Internacional dos Direitos Humanos que questionam. A argumentação dessa produção crítica parece estar calcada em uma concepção de poder que separa a normatividade das estratégias de ação (tal como se pode visualizar nas acusações de “politização” dos direitos humanos e nas reivindicações por “despolitização” tão recorrentes na literatura de Direito Internacional dos Direitos Humanos). Há um claro objetivo crítico de

tese se constrói: a lacuna temática. A literatura sobre direitos humanos em RI, nicho específico em que esta tese se insere, não estuda detidamente o ACNUDH e seu Escritório.

Conforme dito acima, a produção sobre direitos humanos em RI se tornou consistente na década de noventa, mas alguns trabalhos sobre o tema já haviam aparecido na década anterior. Os trabalhos iniciais de Donnelly (1986; 1989) e Forsythe (1983, 1991) evidenciaram a relevância crescente dos direitos humanos para os teóricos de RI.

Donnelly (1986), em consonância com os debates sobre regimes internacionais da década de oitenta e atestando sua proximidade ao campo liberal desse debate, afirmou que o grande problema do regime internacional dos direitos humanos é que eles não se assentam nos interesses materiais dos Estados, os quais, em razão disso, não dispõem de vontade ou de capacidade de garanti-los. E na ausência de um poder coercitivo, a motivação para participação estatal torna-se voluntária. Aqui fica clara a concepção liberal de regime de Donnelly. Ele parte do pressuposto de que os Estados participam de regimes internacionais para alcançar objetivos nacionais em um ambiente de interdependência internacional explícita. Os Estados, assim, só cedem soberania com o intuito de obterem benefícios que não estão ao alcance de sua ação ou para evitar dificuldades maiores. Por isso, Donnelly (1986: p. 616) afirma: “A stronger international human rights regime simply does not represent a safe prospect of obtaining otherwise unattainable national benefits.”

Também devo ressaltar a publicação, em 1986, de uma obra de autoria do teórico da Escola Inglesa, John Vincent. A obra se dividiu em três partes. Na primeira, Vincent faz uma análise conceitual dos direitos humanos na teoria política, identificando os principais pontos de controvérsia sobre a ideia dos direitos humanos, seu conteúdo e alcance na convivência humana. A segunda parte é uma comparação sobre como a ideia de direitos humanos se fez presente nos relacionamentos diplomáticos entre os chamados Primeiro, Segundo e Terceiro mundos. E na terceira parte, o autor se debruça sobre a questão da implementação dos direitos humanos propriamente dita. Vincent estava claramente preocupado com a construção de uma lista consensual de direitos de modo que ela pudesse informar a conduta da política exterior dos Estados.

desmistificar a “pureza” moral dos agentes internacionais dos direitos humanos, evidenciando o conteúdo estratégico de suas ações e escolhas, o que me parece bastante interessante. Mas ao fazer isso, essa literatura parece desconsiderar que a existência de dimensões estratégicas de ação não são necessariamente contraditórias ou excludentes com relação a objetivos normativos. Parece-me próprio da complexidade da política internacional que os agentes - sejam eles estatais, intergovernamentais ou não estatais, sejam eles de quaisquer temáticas, inclusive de direitos humanos - se preocupem simultaneamente com sua própria manutenção no espaço político e com seus objetivos normativos.

O que todas essas obras dos anos oitenta identificaram é que a partir da segunda metade do século XX, os Estados começaram a ter que lidar com a possibilidade de existirem limites formais ou informais a suas escolhas políticas advindos da ascensão dos direitos humanos na política internacional¹⁷. Tendo em vista que essa ascensão, em alguma medida, entra em tensão com a norma da não intervenção, a disseminação internacional dos direitos humanos passou a ser um problema interessante para as RI. Essa agenda de pesquisa ganhou proeminência quando o tema ganhou a agenda internacional ao longo da década de noventa, momento da realização da Conferência de Viena e da criação do ACNUDH, dos quais tratarei especificamente no terceiro capítulo.

Diante da ascensão dessa agenda, realistas, liberais e construtivistas apresentaram diferentes respostas. Elas diferem basicamente em relação a quem são os principais atores da área; a como e por quais razões as normas de direitos humanos emergem e se tornam institucionalizadas; à avaliação acerca dos impactos dessas normas; e a quais ações ou processos tendem a levar a uma situação de observância dessas normas (SIKKINK; SCHMITZ, 2006; DUNNE; HANSON, 2009; FORSYTHE, 2003).

Tais respostas tomam caminhos diferentes, entre várias razões, porque os três olhares partem de concepções e pressupostos morais distintos. Para os realistas, a lógica do *self-help* em um sistema anárquico faz com que os direitos humanos sejam uma espécie de “excentricidade” que os Estados não podem suportar. Além disso, para o realismo, as reivindicações por valores universais mais mascaram o exercício do interesse nacional do que são genuínas. Portanto, para o realismo, em um mundo geopolítico dominado pela reivindicação estatal por autoridade, direitos humanos podem muitas vezes ser considerados quase uma ficção política.

É dessa base, que aponta a ausência de uma autoridade política e moral internacional, que advém o ceticismo realista em relação aos direitos humanos. Em grande medida, para os autores desse campo, os direitos humanos nas relações internacionais são apenas *cheap talk*. Eles compreendem que tais direitos fazem parte do vocabulário internacional contemporâneo. Entretanto, o argumento dessa corrente é que os direitos humanos ocupam posição muito marginal na lista de prioridades nacionais dos Estados. É daí que viriam os *double standards* e é por isso, segundo eles, que a promoção internacional dos

¹⁷ Isso fica visível nestas duas passagens da obra de Vincent (1986): “[...] there is an inescapable tension between human rights and foreign policy.” (p. 129); “[...] ‘King’s peace’, by which states turned a blind eye to what was going on inside other countries’ borders, was no longer tolerable. Having a comprehensive human rights policy meant insisting on the legitimate appraisal of the internal conduct of all states.” (p. 152).

direitos humanos tende a ser marginal, exceto se incorporada pelo interesse nacional das grandes potências.

Já para os liberais, os direitos humanos são uma extensão dos direitos naturais e inalienáveis. Os Estados, assim, têm o dever de proteger internamente tais direitos, pois, caso contrário, estarão colocando sua soberania em risco. Liberais argumentam que pode ser racional para os Estados perseguirem políticas compatíveis com os princípios de direitos humanos, já que elas podem coincidir com seus interesses.

Eles admitem que a divisão da humanidade em Estados soberanos representa um problema diante de valores jurídico-morais que se pretendem universais. Duas são as principais respostas fornecidas pelo arcabouço liberal. A primeira, de cunho mais normativo-cosmopolita, ressalta a necessidade de se expandir a “zona liberal democrática” em direção aos regimes ditatoriais do mundo. A segunda, mais próxima aos debates sobre Organizações Internacionais, afirma que as instituições internacionais podem alterar os incentivos de forma que os Estados considerem respeitar as normas internacionais de direitos humanos.

A base dos direitos humanos, para o construtivismo, é o consenso disseminado que existe, em alguma medida, entre atores e instituições na sociedade global. Os direitos humanos não são uma “ficção” ou uma “virtude natural”, mas um compromisso gerado intersubjetivamente. Vale salientar que compartilho dessa visão construtivista, segundo a qual os compromissos internacionais em matéria de direitos humanos são resultados de processos políticos de interação que não excluem a dimensão estratégica e tampouco a dimensão normativa; voltarei a isso na próxima seção. Mas é em decorrência dessa visão intersubjetiva que construtivistas, diferentemente de realistas e liberais, defendem que os Estados buscam objetivos de direitos humanos por razões que se relacionam também com a esfera da identidade e do status, e não apenas do interesse voluntarista.

Sendo um caminho teórico que se propõe a pensar a relação entre normas e interesses, os construtivistas argumentam que não há uma tensão necessária entre os interesses dos Estados soberanos e os princípios morais associados com a promoção e proteção dos direitos humanos. O que importa teoricamente é a natureza constitutiva da realidade política internacional, especificamente como os Estados criam – e são criados por – normas compartilhadas e valores. O desenvolvimento dos direitos humanos precisa ser entendido de acordo com essa dinâmica. Como qualquer esfera da vida social, o âmbito internacional é composto de expectativas e regras divergentes acerca de como os atores devem se comportar. Embora a lógica realista dominante sugira apenas uma forma de condução internacional, os construtivistas argumentam que a ordem interestatal foi

transformada pela emergência de valores. Na verdade, o que os construtivistas estão argumentando é que, na prática, os direitos humanos não devem ser tomados em necessária oposição à soberania do Estado, mas também como um padrão emergente de legitimação da *statehood*.

Os (neo)realistas presumem que os resultados da política internacional são determinados pela distribuição das capacidades de poder material entre os Estados. Eles não reconhecem normas, tais como as de direitos humanos, ou atores não governamentais como significativos, tampouco como forças com alguma independência nas relações internacionais. Se os Estados vierem a tomar a conduta interna dos outros Estados como objeto de sua preocupação, isso pode, de acordo com esse olhar, aumentar as possibilidades de conflitos internacionais. Krasner (1993), por exemplo, argumenta que a soberania estatal consiste de um conjunto conflitante de normas dentre as quais o direito de *self-help* e a norma da não interferência estão em potencial conflito. Realistas, assim, argumentam que esse conflito tende a ser resolvido em favor do ator materialmente mais forte.

Os teóricos liberais de RI, por sua vez, salientam as fontes domésticas das preferências estatais como determinantes dos resultados na política internacional (MORAVCSIK, 1997). É bom ressaltar que esse entendimento liberal difere do chamado institucionalismo neoliberal propriamente dito, o qual compartilha com os neorealistas da visão estatocêntrica do sistema internacional, conforme apontei na seção anterior. Os institucionalistas neoliberais, como Keohane, afirmam que os Estados aderem a instituições internacionais de modo a impedir resultados subótimos oriundos de ações não coordenadas. Nesse sentido, violações de direitos humanos raramente representam um dilema clássico da interdependência, tal como é difícil explicar a cooperação na área de direitos humanos a partir de uma perspectiva institucionalista neoliberal. Por isso, a teoria liberal propriamente dita, com foco nas preferências domésticas ou em uma comunidade de Estados liberais vista como uma esfera de paz e democracia, teve mais impacto nos estudos sobre direitos humanos (SLAUGHTER, 1995).

As teorias construtivistas enfatizam o papel relativamente independente da influência das normas e das ideias nas questões políticas internas e internacionais. Os construtivistas transferem a atenção da questão de como os Estados perseguem seus interesses para a questão de como eles definem tais interesses (FINNEMORE, 1996a). Dessa forma, presumem que normas e ideias têm efeitos constitutivos sobre a formação da identidade dos atores, em vez de serem simplesmente variáveis intervenientes entre os interesses e os comportamentos. Contestando a primazia do modelo causal, os construtivistas sugerem que

mudanças sistêmicas de longo prazo não podem ser compreendidas apenas como decorrências de ações sequenciais encadeadas. Para um extrato importante dessa literatura, as regras se tornam parte da identidade dos atores por meio de um processo ativo de socialização e internalização (RISSE; ROPP; SIKKINK, 1999; 2013).

As diferenças entre os três olhares para a produção sobre direitos humanos em RI não se limitam à questão dos atores. Essas três grandes lentes divergem quanto à explicação de como as normas de direitos humanos emergem e se desenvolvem e de como elas se difundem e atingem algum grau de observância junto aos Estados.

Para os realistas, as normas internacionais, inclusive as de direitos humanos, emergem e ganham aceitação quando elas estão vinculadas e são promovidas por um ator hegemônico ou um grupo dominante de Estados (IKENBERRY; KUPCHAN, 1990). “The content of human rights issues that were at the forefront in various historical periods reflected the concerns of those states which possessed a preponderance of economic and military power.” (KRASNER, 1993: p. 166). Os realistas encaram as normas, tal como encaram as organizações internacionais, como epifenômenos da distribuição de capacidades materiais e militares no sistema internacional. As normas, portanto, mudam com a ascensão e queda dos Estados poderosos. Nessa abordagem, as ONGs de direitos humanos, que foram importantes tanto para a criação quanto para a sustentação política do ACNUDH/EACNUDH, praticamente não encontram lugar.

A interpretação de Moravcsik, um teórico liberal, é de que os Estados aceitam tratados de direitos humanos vinculantes principalmente como um meio de sobrevivência política, ou seja, democracias recentes são mais propensas a ratificar instrumentos legais de direitos humanos a fim de proteger seus regimes ainda considerados instáveis contra forças internas não democráticas (MORAVCSIK, 2000). O estabelecimento de instituições internacionais de direitos humanos seria um movimento racional e autointeressado de seletivamente delegar soberania a uma instância internacional com o objetivo de assegurar que o resultado doméstico desejado - o regime democrático - seja mantido. Por isso, para a teoria liberal, a emergência e o desenvolvimento de instituições de direitos humanos se dão muito mais em função das percepções de ameaças ao regime democrático por democracias recentes do que pela mobilização das democracias mais poderosas e estáveis do sistema internacional. Enquanto os realistas enfatizam a coerção, os liberais advogam comportamento racional e autointeressado na aceitação de instâncias internacionais de direitos humanos. A história da criação do ACNUDH, conforme discutirei nos próximos dois capítulos, perturba um pouco o esquema analítico liberal pelo fato de o ACNUDH não ter sido resultado de um

tratado propriamente dito (cuja assinatura e ratificação são discricionariedades individuais dos Estados), mas de uma resolução aprovada por consenso (da qual um Estado não pode se retirar).

O que os construtivistas fazem é questionar essa ideia estreita de interesse no qual tanto a lente realista quanto a lente liberal se apoiam para produzir suas explicações. Ruggie (1983), ainda no começo da década de oitenta, afirmou que conhecer a estrutura de poder do sistema internacional certamente auxilia a entender o formato da ordem, mas não seu conteúdo. Para isso, informações adicionais sobre as normas e as ideias prevalentes são necessárias para compreender tal conteúdo e as consequências de determinados regimes. Assim, para os construtivistas, as normas de direitos humanos ganham força na medida em que portam qualidades expansivas de considerável potencial de disseminação. Essas normas acabam se convertendo em guias para os propósitos fundamentais da chamada *statehood* (FINNEMORE, 1996b). Além disso, em virtude de suas características mais básicas, as normas de direitos humanos atraem e admitem a participação de entes não estatais (CLARK, 2001). Por isso, os olhares construtivistas para direitos humanos não negligenciam a importância das ONGs de direitos humanos como atores relevantes no cenário internacional (especialmente em virtude da sua capacidade de produção de informação).

Já em relação à difusão e à busca de observância, para os realistas a recente disseminação das normas de direitos humanos é resultado da prevalência de democracias poderosas que forçam os países mais fracos a adotarem seus próprios padrões democráticos. Por isso, Krasner afirma que qualquer mudança dentro da área de direitos humanos nas RI “[...] is a function of the extent to which more powerful states in the system are willing to enforce the principles and norms of the regime.” (KRASNER, 1993: p. 141). Em suma, o argumento é o seguinte: quanto mais forte e assertivo for o campo dos Estados democráticos no sistema internacional, mais provável é que as normas internacionais de direitos humanos se tornem estabelecidas (também em razão da existência de sanções para casos de inobservância).

A teoria liberal aceita uma independência limitada para as instituições internacionais que promovem cooperação e normas comuns. Contudo, como dito acima, esse argumento é articulado com a ideia de que existe uma comunidade de Estados liberais. Para os Estados de fora dessa comunidade, a teoria liberal adota uma visão mais tradicional: Estados negociando em busca da maximização de seus interesses. Ou seja, ela distingue Estados democráticos de não democráticos baseada na ênfase dada à estrutura política

doméstica¹⁸. Em suma, para os liberais, o sucesso da difusão das normas de direitos humanos depende da sua compatibilidade com as normas domésticas pré-existentes.

Para os construtivistas, a aceitação global das normas de direitos humanos desde o pós-Segunda Guerra origina-se de um processo de *norm cascade* em dois estágios (SIKKINK; FINNEMORE, 1998). O apoio a uma norma particular caminha lentamente até que ela alcance um *tipping point*. Passado esse ponto, a adoção da norma por outros membros ocorre mais rapidamente, levando a um efeito cascata. A literatura construtivista para direitos humanos afirma que essa difusão tende a acontecer via socialização. Nesse sentido, esses teóricos aceitam a possibilidade de que a adoção inicial de uma norma seja muito mais retórica do que substantiva, mas seu objetivo é mostrar justamente como tais normas possuem um impacto de longo prazo sobre a identidade dos Estados e dos entes não estatais. Nesse esquema explicativo, especialmente as ONGs, na condição de entes não estatais, ganham proeminência enquanto potenciais agentes de mudança em matéria de direitos humanos, ou seja, o ponto de partida seriam as normas codificadas internacionalmente, mas sua difusão rumo à observância seria resultado da ação de redes de advocacia transnacional (KECK; SIKKINK, 1998).

Outro nicho de divergência entre esse três olhares, e que interessa bastante a esta tese, é aquele que se refere às instituições internacionais de direitos humanos (ENGSTROM, 2010). A temática de direitos humanos, em especial, coloca problemas peculiares para a literatura de RI, de modo geral, mas principalmente para a literatura de Organizações Internacionais, de modo específico. Diferentemente de outras formas de cooperação institucionalizada que são estabelecidas para coordenar preocupações internacionais - comercial, monetária ou de segurança, por exemplo -, os direitos humanos internacionais buscam monitorar e regular essencialmente atividades políticas domésticas. Além disso, os regimes de direitos humanos não são mobilizados geralmente pela ação interestatal, pois, em contraste com a maioria dos outros regimes, as instituições internacionais de direitos humanos estão primordialmente preocupadas com o tratamento dispensado pelos Estados a seus próprios cidadãos e cidadãs. Assim, tais instituições buscam empoderar cidadãos individuais e grupos diante de seus governos. Os Estados são as principais fontes do sistema internacional de direitos humanos e os principais responsáveis pela implementação, mas o crescimento das

¹⁸ Segundo Risse-Kappen (1995), as estruturas domésticas filtram e mediam as intervenções externas em um processo de dois passos. Primeiro, determinam quais pontos de acesso estarão disponíveis aos atores que buscam incentivar mudanças domésticas. Segundo, essas estruturas são compostas de inimigos e aliados potenciais aos atores externos. Sendo assim, as estruturas domésticas determinam o tamanho e os requisitos necessários para conformar uma coalizão vencedora.

normas internacionais de direitos humanos nas últimas décadas turvou um pouco essas fronteiras e colocou em evidência as várias conexões existentes entre o nacional e o internacional.

A expansão das normas e instituições internacionais de direitos humanos fez com que as preocupações com implementação crescessem em meio à literatura sobre o tema. Isso fez com que a produção sobre direitos humanos em RI se aproximasse dos debates sobre instituições e organizações internacionais e incorporasse algumas de suas principais perguntas, frequentemente sobre, entre outras, *compliance*, *enforcement* e efetividade (perguntas também recorrentes na abordagem jurídica internacional dos estudos sobre direitos humanos). A conexão entre essas duas literaturas fez com que as questões acerca da efetividade dos regimes conduzissem à análise do papel das instituições internacionais na modificação do comportamento dos Estados em matéria de direitos humanos¹⁹.

Para os realistas, os direitos humanos só se tornam importantes quando Estados poderosos os assumem e se valem de seus próprios poderes para realizar o *enforcement*. Para esses autores, as instituições de direitos humanos têm importância marginal, uma vez que as práticas de direitos humanos são explicadas pela coerção ou pela coincidência de poderosos interesses estatais (GOLDSMITH; POSNER, 2005).

Sendo assim, os governos só colocarão seus capitais políticos a serviço do *enforcement* das normas internacionais de direitos humanos se isso satisfizer seus interesses políticos. Desde essa perspectiva, a explicação de porquê e quando os Estados aderem aos regimes de direitos humanos está atrelada a quanto os Estados poderosos do sistema estão dispostos a forçar suas normas e princípios em relação aos demais Estados.

A insistência realista sobre as dimensões estratégicas da cooperação enfatiza o papel do *enforcement* e argumenta que, quanto mais profundos forem os acordos (por exemplo, quanto mais ambiciosas e intrusivas forem as normas de direitos humanos), maior

¹⁹ Essas preocupações com efetividade fomentaram na literatura sobre regimes de direitos humanos abordagens quantitativas sobre a relação entre as normas e a efetiva proteção, além da verificação do potencial de alteração de comportamento estatal pelas instituições de direitos humanos (LANDMAN, 2008). Apesar de ter gerado uma abertura e uma pluralidade metodológica interessantes para o campo dos direitos humanos, essas pesquisas tendem a negligenciar o desenvolvimento de mais longo prazo das normas e instituições de direitos humanos. Em um texto de revisão de literatura, Hafner-Burton e Ron (2009) argumentaram que as avaliações a respeito do papel das instituições na proteção dos direitos humanos tendem a variar conforme a escolha do método de pesquisa. Enquanto o olhar estatístico geralmente atribui baixo impacto às instituições internacionais de direitos humanos, estudos de caso qualitativos tendem a encontrar influência significativa das normas e instituições internacionais de direitos humanos sobre o comportamento dos Estados. Segundo os autores, essas divergências devem-se, em grande medida, às posições epistemológicas geralmente pouco conciliáveis entre pesquisadores qualitativos que rejeitam questões de efetividade assentadas essencialmente em bases utilitaristas.

será a necessidade de punições mais severas para conter a inobservância (DOWNS et al, 1996).

A lente realista oferece explicações sobre o papel das assimetrias de poder na modelagem do *compliance* e do *enforcement* pelos Estados, mas tem dificuldades para explicar por que os Estados estão dispostos a seguir as normas de direitos humanos e por que países poderosos que não estavam anteriormente preocupados com direitos humanos adotam por vezes políticas em respeito a essas normas. Mais do que isso, as explicações realistas não respondem por que os Estados concordam em empregar recursos para estabelecer instituições de direitos humanos e se submetem a algum grau de constrangimento, ainda que mínimo, a suas regras e normas.

Para os liberais, os Estados estabelecem instituições internacionais e atribuem a elas certas funções a fim de superar problemas de colaboração e coordenação interestatais. O foco aqui recai sobre como os incentivos das instituições internacionais fazem com que os Estados se engajem racionalmente em esquemas de cooperação (KOREMENOS et al, 2004). Segundo Keohane (1982), as instituições afetam as estratégias dos atores (mas não suas preferências subjacentes) por meio da redução dos custos de transação, pela identificação de pontos focais para a promoção de comportamento coordenado e por prover estruturas para a ação em uma gama ampla de questões.

De modo geral, para essas abordagens institucionalistas liberais, as instituições internacionais de direitos humanos importam na medida do que elas fazem para alterar os incentivos para os Estados, gerando publicidade, *naming and shaming* e criando conexões com outras questões (HAFNER-BURTON, 2008). Para os liberais, os regimes e as instituições de direitos humanos são elementos essenciais para monitoramento do *compliance*. Caso as instituições sejam fracas e não consigam mostrar aos Estados que pode ser compensatório observar as normas internacionais de direitos humanos, os Estados tendem a não observá-las (SIMMONS, 2009).

Ainda dentro do campo liberal, existem abordagens que advogam que as decisões estatais em favor da criação e adesão a mecanismos de direitos humanos são resultados de cálculos políticos domésticos e observância às audiências internas (DAI, 2007). Nesse sentido, conforme dito acima, a adesão ao regime internacional de direitos humanos pode ser usada pelos governos a fim de garantir e consolidar políticas e regimes domésticos, reforçando sua credibilidade e estabilidade diante de seus oponentes políticos internos (MORAVCSIK, 2000).

Enquanto as abordagens ditas racionalistas salientam o papel das preferências e interesses estatais para análise das instituições internacionais, as abordagens construtivistas tendem a trazer à tona o papel das ideias para as mudanças políticas e normativas. Para essas abordagens, a adesão às normas de direitos humanos pelos Estados tende a ser motivada mais por uma lógica de *appropriateness* do que por uma adaptação racional - seja ela coercitiva ou autointeressada, pois, para essas perspectivas, as instituições possuem potencial para alterar o entendimento dos atores acerca de problemas (SIKKINK, FINNEMORE, 1998; GOODMAN; JINKS, 2004). Esse arranjo menos utilitário permite à abordagem construtivista colocar em discussão as possibilidades de que as organizações internacionais sejam relativamente autônomas e possam ser consideradas agentes políticos representativos (FINNEMORE; BARNETT, 2004). Apesar dessa abertura, a literatura construtivista específica sobre direitos humanos concede importância muito maior à *norm cascade* (a qual permite ao pesquisador retrair o processo de socialização da norma) e aos movimentos sociais transnacionais do que às organizações internacionais formais de direitos humanos, como o ACNUDH/EACNUDH.

O que se percebe, portanto, é que realistas, liberais e construtivistas também divergem em relação às estratégias que conduzem à *compliance*. Os realistas defendem que *compliance* é essencialmente uma questão de escolher os meios materiais adequados de *enforcement*. Os liberais, focados em tratados de direitos humanos com capacidade robusta de *enforcement*, concebem *compliance* como uma questão de desenho institucional e processo judicial (KOREMENOS et al, 2004). Grande parte dos construtivistas argumenta que as redes transnacionais de *advocacy* podem socializar e “fisgar” (RISSE, 2000: p. 32) os Estados por meio de uma observância inicialmente retórica. Essas pesquisas construtivistas se esforçam para mostrar que direitos humanos não são apenas *cheap talk*, mas que eles obrigam os Estados a defender seu histórico de direitos humanos no ambiente social internacional das instituições de direitos humanos, estreitando as opções políticas dos *policy-makers* (RISSE; ROPP; SIKKINK, 1999; 2013).

Portanto, realistas não esperam que instituições internacionais desenvolvam alguma forma de status independente. Se elas possuem algum potencial de influência, isso é parte de uma estratégia política de um ator hegemônico. Para os teóricos liberais, a institucionalização internacional é mais provável, mas limitada ao voluntarismo e à satisfação dos interesses dos Estados e suas audiências internas. Construtivistas destacam o poder das normas, instituições ou atores não governamentais de direitos humanos. Nesse sentido, e por isso esta tese se aproxima relativamente das leituras construtivistas, abre-se a possibilidade analítica para que as instituições internacionais de direitos humanos (dentre elas, as

organizações formais) consigam assegurar algum grau de agência diante dos Estados e participem dos processos políticos de direitos humanos, investidas de seus mandatos, em vez de serem apenas úteis ou completamente dependentes das preferências estatais. Essa abertura analítica, no entanto, tende a vir mais da leitura construtivista sobre normas e da consideração da natureza político-burocrática das organizações internacionais (sobre as quais tratarei na próxima seção), isto é, tende a vir mais da contribuição construtivista para o campo de Organizações Internacionais do que tanto da produção específica sobre direitos humanos. Na literatura sobre ativismo transnacional, da qual a análise de Keck e Sikkink (1998) são um símbolo representativo, por exemplo, as ONGs de direitos humanos ganham indubitavelmente agência política, mas às organizações internacionais formais fica relegado muito mais o papel de plataformas nas quais as disputas por direitos humanos entre ativistas e Estados se dão.

O que se percebe a partir dessa revisão da produção sobre direitos humanos em RI é que ela tende a privilegiar as análises sobre regimes, tratados e até sobre a governança global em direitos humanos em detrimento das organizações internacionais formais de direitos humanos²⁰, com um quase completo silêncio específico sobre o ACNUDH/EACNUDH²¹. Os realistas praticamente não olham para elas na medida em que as veem como epifenômenos, além de sugerirem que as lideranças hegemônicas determinam o conteúdo e o desenvolvimento das normas internacionais predominantes. Os teóricos liberais tendem exclusivamente a se focar naquelas instituições de direitos humanos capazes de impor custos efetivos à soberania dos Estados. Com isso, limitam suas pesquisas a um conjunto muito pequeno de tratados de direitos humanos que detêm maior capacidade de imposição e, assim, negligenciam um número grande de atividades institucionais e normativas que não

²⁰ Uma exceção representativa são as obras da série *United Nations Intellectual History Project Series*, sob a coordenação de Louis Emmerij, Richard Jolly e Thomas Weiss. Em algumas obras dessa série dedicada a pensar a ONU a partir do *framework* dos estudos sobre governança global, como em *Global governance and the UN* (WEISS; THAKUR, 2010), há capítulos dedicados à temática de direitos humanos dentro da organização. Além disso, há um livro específico sobre direitos humanos, da autoria de Roger Normand e Sarah Zaidi (2008). Apesar da série, que se assenta na fronteira entre o institucionalismo liberal e o construtivismo, ser explicitamente dedicada a uma organização internacional formal como a ONU, em nenhuma dessas obras há, ao menos, um capítulo específico sobre o ACNUDH/EACNUDH.

²¹ Quando me refiro a um “silêncio” sobre o ACNUDH/EACNUDH, não quero dizer que ele não seja mencionado nas análises sobre direitos humanos em RI, mesmo porque o EACNUDH é o principal repositório de informações sobre a temática dentro da ONU. Com “silêncio”, quero apontar a quase completa ausência de obras do campo de RI que se debrucem com mais vagar e de modo mais sistemático sobre esse agente. Uma das poucas obras do campo de RI a destinarem um espaço um pouco maior ao ACNUDH/EACNUDH é de autoria de Julie Mertus (2009). Intitulado *The United Nations and human rights: a guide for a new era*, essa espécie de manual sobre o sistema de direitos humanos da ONU dedica um capítulo ao EACNUDH, no qual se recupera rapidamente a história de sua criação, suas atividades principais e uma brevíssima análise de cada uma das gestões dos Alto Comissários. Vale mencionar também a construção de uma breve seção específica sobre o ACNUDH/EACNUDH em um recente livro, de autoria de Weiss, Forstye, Coate e Pease (2014), intitulado *The United Nations and changing world politics*.

envolvem necessariamente tratados vinculantes ou mecanismos de *enforcement* robustos. De outro lado, os construtivistas que produzem sobre direitos humanos tendem a tratar as normas e as ideias (muito mais do que as organizações internacionais formais propriamente ditas) de direitos humanos como uma força, mobilizada em geral pelas ONGs, que induz os Estados a um *compliance* retórico.

A produção sobre direitos humanos em RI (inclusive a produção construtivista sobre o tema) está majoritariamente preocupada com a modificação de comportamento estatal, *compliance* e efetividade. A preocupação desta tese não é com a modificação de comportamento estatal por obra do ACNUDH/EACNUDH e com a efetividade das suas políticas, mas com a qualificação da participação (agência) do ACNUDH/EACNUDH no processo político e sua ascensão como ator politicamente relevante para a temática. Tendo isso em vista, mobilizarei na próxima seção a contribuição construtivista não necessariamente específica sobre direitos humanos, mas o entendimento de normas de Kratochwil e a consideração das organizações internacionais como burocracias para construir o meu olhar sobre o objeto. Isso permitirá que a análise da agência do ACNUDH/EACNUDH não se torne dependente da necessária modificação de comportamento ou da efetividade das suas políticas.

1.4 Construção da abordagem: normas, burocracias internacionais e direitos humanos

O objetivo desta seção é expor os pressupostos e as concepções que informam a construção do objeto desta pesquisa, qual seja, o processo político que envolve a constituição e a manutenção do ACNUDH/EACNUDH como um ator internacional politicamente relevante em matéria de direitos humanos.

Conforme discuti nas seções anteriores, cada um dos três corpos de produção acadêmica com os quais a construção do objeto se apoia possui lacunas. À literatura sobre o ACNUDH/EACNUDH falta um esforço mais analítico e menos prescritivo. No caso da literatura de Organizações Internacionais, talvez seja impreciso usar o termo *lacuna*. O que ocorre é uma predominância de uma ontologia estatocêntrica, que tende a eclipsar a agência das organizações internacionais, no caso dos realistas, ou a enxergá-la apenas em função de sua utilidade aos Estados, no caso dos liberais. Essa ontologia conforma o *mainstream* da literatura sobre organizações. A produção nessa área assentada em uma ontologia não

estatocêntrica existe, especialmente vinda das abordagens construtivistas, mas está longe de ser majoritária. Uma de suas maiores vias de manifestação é a caracterização das organizações internacionais como entes burocráticos, afirmação minoritária dentro do campo de RI e da qual tratarei nesta seção. A quase total ausência de estudos sobre o ACNUDH/EACNUDH dentro da produção sobre direitos humanos em RI, apontada ao longo da última seção, é a terceira lacuna, de cunho temático, com a qual esta tese dialoga. Vale salientar que esta tese tem a pretensão modesta de contribuir com a diminuição dessas lacunas, e não de “resolvê-las”. A identificação de carências ou tendências minoritárias nos três corpos de produção com os quais esta tese dialoga serve muito menos a qualquer pretensão de supri-las por completo do que ao propósito de explicitar como se dá a construção do objeto desta pesquisa.

Grande parte da produção desses três campos tem algo em comum: a preocupação com a obtenção de mudança de comportamento estatal. Essa preocupação de fundo faz com que se investigue as organizações internacionais muito mais a partir dos efeitos que elas geram sobre o comportamento dos Estados do que a partir daquilo que se constituem e de suas participações no processo político, sejam suas intervenções exitosas ou não na modificação de comportamento ou implementação de políticas. Daí a preocupação recorrente com implementação, efetividade e *compliance* nessa literatura.

Não há nada de errado com isso. Conforme dito na introdução, uma agenda voltada à questão dos problemas, tensões e desafios da recepção e implementação das políticas de direitos humanos e à promoção da mudança de comportamento é pertinente e factível, mas um olhar estritamente focado na alteração de comportamentos não interessa aos propósitos desta tese, pois aqui parte-se de uma pergunta não utilitária focada no ACNUDH/EACNUDH, e não nos Estados. Transferir o olhar dos efeitos para a constituição e atuação política depende de que se parta de um entendimento específico sobre normas e que se qualifique a agência das organizações internacionais, ambos aqui apropriados das leituras construtivistas, e que, além disso, se considere a peculiaridade da temática dos direitos humanos no plano internacional. Esses são os objetivos desta seção.

Já de início, é interessante deixar claro que o construtivismo²², do qual esta tese se aproxima, se contrapõe a uma concepção naturalista de ciência e propõe que a ciência social

²² Para Guzzini (2000; 2014), toda mudança teórica representativa dentro de uma disciplina, como RI, deve-se tanto a fatores externos ao campo acadêmico quanto a fatores internos ao campo. Nesse sentido, para ele, o fim da Guerra Fria e o debate acerca da modernidade reflexiva são, respectivamente, centrais para compreender o surgimento e a ascensão do construtivismo. O fim da Guerra Fria é um fator histórico importante para compreender a ascensão teórica do construtivismo. Segundo Hacking (1999), uma das bases do construtivismo é

seja, de fato, considerada *social* (ADLER, 1999; WENDT, 1999). Portanto, os atores estão inseridos em uma estrutura internacional socialmente construída, a qual, por sua vez, também é constituída por esses atores no processo de interação. Por isso é traço marcante dos construtivistas não pressupor a existência de uma primazia ontológica entre agente e estrutura, mas defender justamente a coconstituição entre eles (BASKHAR, 1982; CARLSNAES, 1992; FINNEMORE, 1996a; GIDDENS, 1984; ROSENBERG, 1988; WENDT, 1987, 1999; ONUF, 1989).

Antes de passar para a questão das normas, creio ser importante esclarecer que o fato de o construtivismo não ter seu foco somente nas questões materiais não significa que ele não esteja interessado na dimensão do poder²³. O que ocorre é que o construtivismo não se vale de uma noção materialista e individualista (hobbesiana) de poder, muitas vezes mobilizada pelos racionalistas²⁴. O construtivismo está interessado em noções de poder que estejam abertas à intersubjetividade e à normatividade²⁵, ou seja, o poder deve ser um conceito que indique o “possível”, não dependente exclusivamente da intencionalidade

o questionamento da inevitabilidade do *status quo* social. Por isso, o fim da Guerra Fria trouxe mais legitimidade a essa afirmação, já que essa grande alteração parece ter sido trazida por atores que perceberam a situação-limite na qual a Guerra Fria os tinha colocado. Mas Guzzini (2000) alerta que o construtivismo não deve ser reduzido apenas a uma crítica ao fato das teorias tradicionais de Relações Internacionais não terem previsto o fim da Guerra Fria. O construtivismo critica, na verdade, o fato de essas teorias não terem nem admitido que essa mudança poderia ocorrer. Sobre os efeitos da modernidade reflexiva para as Relações Internacionais, Guzzini afirma: “O construtivismo nas RI pode ser entendido nesse contexto de modernidade reflexiva. Particularmente relevante para as RI foi a súbita autopercepção da sociedade internacional (europeia) de que ela é apenas um tipo particular de sociedade, a despeito de sua expansão global durante o século XIX. Ela não poderia mais supor ou impor suas regras como sendo universalmente compartilhadas. [...] a descolonização lembrou as potências ocidentais de que as regras desta sociedade internacional não só foram feitas *por* eles, mas *para* eles. A chegada do “Terceiro Mundo” na cena internacional tornou impossível ignorar o fato de que o sistema internacional estava sendo regido de uma forma que pouco tinha a ver com os princípios liberais, e que a estória do progresso econômico havia esquecido várias partes do mundo.” (GUZZINI, 2000: p. 151).

²³ É muito importante explicitar que o construtivismo, apesar de ser de base ideacional, não exclui a importância dos fatores materiais (SIKKINK; FINNEMORE, 2001). Para ele, as relações internacionais são, primordialmente, relações sociais, as quais só são consideradas existentes por força do acordo humano. Isso significa que a realidade social emerge da atribuição de sentido e funções à realidade. Mas a abordagem construtivista não rejeita o realismo ontológico (BASKHAR, 1982). O mundo material possui certa independência dos agentes, ou seja, existe uma realidade independente do nosso julgamento, mas nosso julgamento não é determinado inteiramente pela realidade. O que ocorre é que, a partir do olhar construtivista, entre o agente e os fatores materiais haverá uma mediação realizada pelos fatores ideacionais (ADLER, 1991, 1997; CHECKEL, 1998; KATZENSTEIN, 1996a, 1996b; KRATOCHWIL, 1989; MULLER, 1993; WENDT, 1992, 1995; RISSE; ROPP; SIKKINK, 1999; 2013).

²⁴ Kratochwil argumenta que a dicotomia entre lógica de poder e observância de regras é falsa e que o poder e a sua lógica estão imiscuídas em estruturas normativas: “[...] the embeddedness of the power-game in a shared normative structure shows that the alleged antinomy between power politics and following the rules of the international game is largely mistaken.” (KRATOCHWIL, 1989: p. 52).

²⁵ Risse, Ropp e Sikkink (1999), por exemplo, não trabalham com uma dicotomia ou um antagonismo entre poder e normas ou entre normas e interesses. Eles estão interessados justamente na interação dos fatores. Por isso eles conseguem trabalhar, por exemplo, com a ideia de *power of principles*, ou seja, com o uso de *principled ideas* e normas internacionais nas disputas domésticas entre os atores políticos. À medida que as normas de direitos humanos se tornam mais aceitas, na visão deles, elas podem ser usadas instrumentalmente em disputas políticas.

individual do agente. Disputas normativas e disputas estratégicas interagem, ou seja, o fato de o ator perseguir fins normativos no plano internacional não exclui o fato de suas ações e preocupações também terem traços estratégicos (SIKKINK; FINNEMORE, 1998). Percebe-se como a noção de poder do construtivismo, atenta à intersubjetividade, dá vazão para que o poder seja construído, inclusive, a partir do princípio da impessoalidade, um dos principais atributos das instâncias burocráticas. Isso é muito interessante, pois permite que a ideia de burocracia, tão presente na Ciência Política e na Sociologia, adentre o campo de RI e contribua para que se concebam as organizações internacionais como entes burocráticos que extraem e exercem poder justamente da sua condição burocrática. Voltarei a isso ainda neste capítulo.

Para os construtivistas, os interesses dos agentes não são externos aos processos sociais e políticos, mas endógenos a eles. Isso decorre justamente da noção coconstitutiva característica da abordagem: agente e estrutura são construídos e reconstruídos em sua interação, atribuindo sentido um ao outro. Nesse tipo de construção não sobra espaço para uma racionalidade exclusivamente instrumental - que, muitas vezes, norteia as decisões, segundo as abordagens realistas e liberais. Abre-se, assim, espaço para mecanismos construídos a partir dessa condição intersubjetiva, como as normas. Para abordá-las, me apropriarei da leitura de Kratochwil.

Em virtude da coconstituição e da interação entre fatores materiais e ideacionais, o construtivismo conduz a pesquisa a investigar o que os atores do ambiente internacional pensam que estão fazendo, isto é, qual significado atribuem a sua própria ação e aos outros agentes em meio a um processo político (HOLLIS, 1996). Em razão disso, ao longo dos próximos capítulos, em que analisarei tanto a criação quanto o desenvolvimento da agenda do ACNUDH, trarei ao texto, por meio de análise documental e entrevistas, os argumentos e os debates dos atores políticos envolvidos nas negociações internacionais (delegações, funcionários da ONU, ONGs) atinentes ao órgão.

O argumento de Kratochwil (1989) a respeito das se distancia da metáfora da bola de bilhar do realismo e da racionalidade instrumental dos utilitaristas. A vida internacional, tal como o âmbito doméstico, é constituído por regras, normas e convenções que não são epifenômenos das estruturas. Além disso, elas dão significado à natureza dos atores e são razões que norteiam suas ações.

Ele afirma que nosso entendimento convencional da ação social e das normas que a governam é deturpado, especialmente, por conta de uma epistemologia positivista que trata as normas como causas. Ele mostra como, por exemplo, promessas e obrigações são

carregadas de normatividade, e, assim, de traços de legitimidade. Somente uma “desculpa” carregada de alto grau de persuasão pode desobrigar legitimamente. Nesse sentido, encaro os direitos humanos como normas (em construção e em disputa²⁶) de grande exigência normativa, pois, além de serem dotados em si mesmos de legitimidade internacional crescente, essa legitimidade de alta intensidade permite que quase nenhuma razão para descumpri-los seja vista como aceitável. Ao longo das negociações para a criação do ACNUDH, especialmente (mas não apenas) no pós-Guerra Fria, poderá ser visto como os debates em direitos humanos não são consensuais e uma série de discordâncias institucionais, procedimentais e até sobre o conteúdo da norma vem à tona, mas, apesar disso, raramente aparecem contestações no sentido de invalidar seu potencial normativo enquanto referencial de legitimidade internacional, ainda que seja passível de instrumentalização. Parece-me que o ACNUDH/EACNUDH se coloca como um promotor dos direitos humanos não apenas na dimensão jurídica das normas, mas um promotor da linguagem política dos direitos humanos, dotada desse potencial de constrangimento e de legitimação.

Pode-se dizer, assim, que as normas (e, assim, as normas de direitos humanos) não apenas constroem, mas também constituem os atores. Normas, segundo Kratochwil (1989) e em relativa consonância com o entendimento das organizações internacionais enquanto burocracias (FINNEMORE; BARNETT, 2004), são dispositivos de orientação que são estabelecidos para simplificar escolhas e transmitir “racionalidade” às situações por meio do delineamento de fatores que um tomador de decisão deve levar em conta. Mais do que isso, normas são meios que permitem aos atores perseguir seus objetivos, compartilhar significados, comunicar-se entre si, criticar posturas e justificar ações. Ao longo dos próximos capítulos, especialmente dos dois últimos, poderá ser visto como um dos esforços centrais do ACNUDH/EACNUDH é promover as normas de direitos humanos, seja em sua dimensão constitutiva, seja em sua dimensão regulatória.

Mesmo em situações de barganha, há muito mais elementos normativos do que simplesmente uma discussão a respeito de resultados distribucionais, como defenderiam as teorias tradicionais de barganha ou o próprio neorrealismo. Kratochwil argumenta que substância (temática em si debatida) e procedimento (estrutura normativo-procedimental que organiza a negociação) não podem ser dissociados completamente em um processo

²⁶ Parto da ideia, relativamente inspirada em Neves (2005), de que os direitos humanos são uma estrutura moderna geradora de utopias políticas cuja grande pretensão é a inclusão generalizada das pessoas no âmbito jurídico. Portanto, a ideia de inclusão é central aos direitos humanos, na minha concepção. A exclusão de grupos, assim, constitui-se como a principal força contrária aos direitos humanos, contudo, paradoxalmente, ela reforça o potencial semântico desses direitos e aumenta as expectativas normativas.

negociador. Isso significa dizer que em qualquer negociação há duas negociações ocorrendo concomitantemente e se influenciando mutuamente. Mostrarei nos próximos dois capítulos como as negociações a respeito da criação do ACNUDH envolveram não apenas discordâncias substanciais, mas também procedimentais, em razão da pauta oscilar entre vários fóruns (Comissão de Direitos Humanos, Subcomissão, Grupos de Trabalho, Conselho Econômico e Social e Assembleia Geral) e de haver discordâncias a respeito de qual seria o *locus* ideal para criar o ACNUDH (a Assembleia Geral, uma conferência ou uma Convenção Multilateral específica para elaborar um tratado). Tais debates procedimentais contribuíram para as postergações que a pauta sofreu.

Portanto, as normas, para o construtivismo, importam nas negociações na medida em que a obtenção de consensos a respeito de acordos e soluções depende da existência e, mais, da construção de uma estrutura comum de significados. No terceiro capítulo, em que o foco será dado à Conferência de Viena (1993) e à aprovação da criação do ACNUDH, a ampliação da concepção de direitos humanos ocorrida em Viena será de grande importância. Esse alargamento contribuiu para a construção da referida estrutura comum de significados que possibilitou a elaboração de um mandato consensual para o ACNUDH.

Kratochwil (1989) afirma que um dos principais fatores para um entendimento menos sofisticado de normas em RI é a crença na dicotomia entre ordem doméstica e anarquia internacional²⁷. Na medida em que se faz da ordem social dependente da lei e a lei dependente da existência de instituições – existência de soberania ou de mecanismos de sanção legal – compreende-se (de modo errôneo) o espaço internacional negativamente, ou seja, em termos de ausência de normas legais vinculantes, de instituições centrais ou de uma vontade soberana. É essa analogia inapropriada com o âmbito doméstico para compreender as relações internacionais que constrange relativamente conexões conceituais entre norma e instituições nas pesquisas sobre o âmbito internacional²⁸.

Essa analogia com o âmbito doméstico, inapropriada, na minha visão (porque concede ao plano internacional uma caracterização negativa e não constitutiva), contribui para

²⁷ Os argumentos de Kratochwil (1989) integram uma literatura crescente a partir do fim dos anos oitenta sobre o impacto das ideias e das normas na política internacional, tais como Adler (1987), Finnemore (1993; 1996a); Goldstein e Keohane (1993), E. Haas (1990), P. Haas (1992), P. A. Hall (1989), Jacobson (1995), Katzenstein (1996a; 1996b), Klotz (1995), Sikkink (1991), Yee (1996).

²⁸ Diante desse modelo dependente de uma terceira parte, indaga Araújo (2007: p. 100): “[...] se a existência dos direitos humanos depende da existência de uma instituição como a da constituição, e se, no âmbito da política internacional, *não* existe nenhuma instituição capaz de desempenhar o mesmo papel que as constituições nacionais desempenham ao nível da política doméstica, deveríamos então concluir que é destituído de sentido o uso do vocabulário dos “direitos humanos” no contexto das relações internacionais? (ARAÚJO, 2007: p. 100).

que as análises, especialmente as leituras racionalistas de organizações internacionais, se atenham essencialmente ao potencial de modificação de comportamento estatal por tais organizações. É esse raciocínio que faz com que os realistas as desconsiderem, que os liberais só olhem para aquelas poucas que possuem potencial mais robusto de *enforcement* e que a literatura engajada sobre o ACNUDH/EACNUDH faça tantas prescrições, com vistas a uma maior efetividade, pois, por esse raciocínio, só ela comprovaria a agência dessas organizações.

Daí decorrem dois problemas: (1) normas não causam ocorrências (que são a grande busca dos modelos positivistas de explicação). Normas guiam comportamento, mas não causam efeitos diretos, claros e automáticos. (2) Normas não são passíveis de contraverificação válida. Uma ocorrência ou várias não são suficientes para refutar uma norma. Por exemplo: dirigir alcoolizado não refuta a norma que proíbe tal ação, mesmo que muitas pessoas dirijam alcoolizadas. Um Estado que viole uma norma comercial ou uma norma do regime de direitos humanos não refuta a existência do regime (mas o modelo explicativo positivista que embasa o conceito original de regime levaria a essa afirmação). Do mesmo modo, se o ACNUDH/EACNUDH não consegue necessariamente modificar o comportamento dos Estados, isso não significa que ele não seja um ator político relevante dentro da temática. Uma norma pode ser violada, mas não refutada por um comportamento. Normas de direitos humanos incorporam uma característica de dever e avaliações morais compartilhadas. Com isso, exigem que ações sejam justificadas perante outros atores. Uma ação que se justifica é o indício da existência de uma norma, e não necessariamente a mudança de comportamento.

Na visão de Kratochwil (1989), a força de um regime, como o de direitos humanos, deriva do seu grau de institucionalização. Sendo assim, a observância prática das prescrições legais ou a coerência lógica e normativa entre regras, normas e princípios não necessariamente dão força ao regime, mas sim o seu grau de institucionalização. Esse grau permite, inclusive, que regimes sobrevivam a despeito da não observância prática de algumas prescrições:

The strength of a regime, therefore, does not seem to result from the logical neatness of relating rules and higher principles to each other, but rather from the deference to *authoritative decisions* that establishes what 'the law' is, or from the acceptance of norm-regulated practices. In other words, the crucial variable here is *institutionalization*, i.e., the acceptance of decisions as authoritative which are either rendered by dispute-settling organs or which have been made collectively. Although a look at *behavior* is certainly necessary when we want to decide on the effectiveness of the rule-guidance provided by a regime, the converse inference that a regime must be weak when we observe inconsistent behavior does not necessarily follow (KRATOCHWIL, 1989: p. 62-63).

Esse argumento trazido por Kratochwil é muito interessante para pensar o objeto desta tese. É interessante, por exemplo, para compreender por que a pauta de criação do ACNUDH, mesmo não estando no topo da agenda da ONU e não sendo prioritária, como poderá ser visto no próximo capítulo, perdurou no tempo. A razão dessa perenidade parece se relacionar com sua vinculação ao processo de institucionalização internacional dos direitos humanos e à aceitação gradual que a categoria discursiva (e não o rol de direitos em si) *direitos humanos* foi alcançando ao longo da Guerra Fria.

Assim, esta tese parte da concepção de que normas importam não só na medida em que podem participar de um processo de alteração de comportamentos, mas principalmente na medida em que são aceitas por uma ampla gama de atores e, como tal, empoderam os agentes que as representam e autorizam suas falas e participações nos processos políticos em determinada área. É justamente por isso que normas são também alvo de disputas e integram o cenário de negociações políticas, no qual se incluem também dimensões, ações e recursos estratégicos. Sikkink e Finnemore (1998: p. 888) bem salientam essa relação complexa entre normas e estratégias: “Rationality cannot be separated from any politically significant episode of normative influence or normative change, just as the normative context conditions any episode of rational choice [...]”.

A consideração da relação entre normas e estratégias como um todo politicamente complexo e integrado, e não como antagônicos ou contraditórios, é muito importante para a discussão a ser feita abaixo sobre a agência burocrática das organizações internacionais. Uma concepção estanque entre normas e estratégias pode fazer com que a pesquisa considere que as organizações internacionais têm interesses estratégicos primordiais de manutenção e expansão, especialmente aqueles relativos ao crescimento do *staff* e do orçamento. Isso pode fazer com que se jogue luz apenas nos fatores materiais e se negligenciem fatores valorativos e normativos. Entender, portanto, que disputas normativas e estratégicas dialogam e não se reduzem uma à outra é vital para se compreender que a ação de uma organização internacional não é apenas um meio para manutenção e expansão burocrático-institucional, mas também reflete um apego normativo à realização de seu mandato e vice-versa. Assim, a adoção de princípios morais e o desejo de expansão das organizações internacionais não estão desvinculados.

Enfim, exposta a concepção de norma que embasa esta análise, passo agora à qualificação constitutiva da agência do objeto desta tese. Parte importante da estrutura social internacional envolvendo os direitos humanos, que aqui chamo de processo de

institucionalização internacional dos direitos humanos, são as organizações internacionais voltadas ao tema, uma vez que elas contribuem para a promoção, para a regulação e para a construção de normas de direitos humanos. O ACNUDH/EACNUDH integra tal estrutura.

O olhar construtivista sobre as organizações internacionais do qual me valho aqui não recai sobre o tradicional debate a respeito da importância ou não dessas organizações, protagonizado, como já visto, pelo embate entre neorrealistas e institucionalistas neoliberais. Em relação à simples resposta acerca da importância, é claro que os construtivistas a fazem positivamente. Mas, diferentemente dos liberais, não buscam a resposta na eficiência das organizações a partir de seu potencial de regular o comportamento dos agentes, especialmente dos grandes Estados.

Parece-me que o construtivismo ressignifica esse debate. A “importância” das organizações internacionais passa a ser aferida não apenas observando se uma organização consegue ou não modelar o comportamento das grandes potências (esse olhar neo-neo decorre justamente da percepção do plano internacional como uma negação do plano doméstico, ressaltada por Kratochwil). Para saber como uma organização internacional importa deve-se qualificar sua agência, ou seja, olhar para a condição, os atributos e as potencialidades de exercício de poder (para além da concepção restrita dos racionalistas) dessa organização.

Nesse sentido, trago os principais aspectos da abordagem de organizações internacionais dos construtivistas Finnemore e Barnett (2004)²⁹. Eles se propõem a uma análise construtivista a fim de compreender o comportamento das organizações internacionais como agentes, de modo a entender o poder que elas exercem na política global, as possibilidades de comportamento disfuncional e as formas por meio das quais elas se modificam ao longo do tempo.

É bom frisar que Finnemore e Barnett (2004) não foram os primeiros a argumentar que as organizações internacionais devem ser tratadas como *organizações*, mas se notabilizaram por terem sido praticamente os primeiros a sistematizar de forma robusta a leitura burocrática, tão tradicional na Ciência Política e na Sociologia, para organizações internacionais. Ainda na década de oitenta, por exemplo, Ness e Brechin (1988: p. 270), defenderam tal posição:

Organizations themselves are important units of analysis, precisely because they take on a life and character of their own. And those lives and characters, emerging

²⁹ Outras obras construtivistas se dedicaram ao papel das organizações internacionais na disseminação de novas normas internacionais e novos modelos de organização política. Finnemore (1993, 1996a, 1996b), por exemplo, destaca as formas por meio das quais as organizações internacionais “ensinam” novas normas de comportamento para os Estados. Barnett e Adler (1998) tentam mostrar como a OCDE se vale da sua legitimidade e percebida imparcialidade para “ensinar” aos seus membros novos valores e modelos de comportamento.

from the process of organized action, should receive direct and critical observation. International relations will be enhanced if we pay greater attention to how modern international organizations emerge and what they do in action – in short, if we pay greater attention to organizational performance.

Segundo Finnemore e Barnett, as organizações internacionais, a serem tratadas metodologicamente como entes dotados de relativa agência autônoma, são burocracias³⁰. Isso significa se diferenciar dos entendimentos realista (que as veem como subservientes aos interesses estatais) e funcionalistas (que explicam o surgimento e a manutenção das organizações internacionais apenas pelas suas funções) (HAACK; MATHIASON, 2010).

Essa perspectiva parte da leitura weberiana das organizações, as quais são vistas como agentes efetivos da construção social em parte porque elas incorporam uma autoridade racional-legal que é amplamente vista como legítima e boa. Nesse ponto vale uma observação importante. Embora o conceito de burocracia na teoria weberiana seja fortemente atrelado à questão da probabilidade de se atingir obediência em uma comunidade política protagonizada pelo Estado moderno, detentor do monopólio do uso legítimo da violência, ele não se restringe apenas a isso. Weber argumenta que a forma burocrática é uma tendência moderna de organização das relações sociais nas mais variadas associações (empresas, partidos, sindicatos etc.), mesmo naquelas que não estabelecem relações de mando e obediência com base no uso legítimo da violência³¹. Weber (2004) mostra como a forma burocrática é característica constitutiva predominante nas organizações modernas. Por isso, é plausível considerar analogamente as organizações internacionais como entes burocráticos, tendo em vista que elas possuem as características associativas típicas das organizações modernas trabalhadas por Weber. O autor alemão, vale dizer, não se refere especificamente às organizações internacionais, o que é compreensível, já que ele se dedicou ao tema no começo do século XX, quando elas ainda não eram um fenômeno político disseminado.

As organizações, de maneira geral, atuam de maneiras nem sempre antecipadas pelos seus criadores e nem sempre formalmente sancionadas pelos seus membros. Isso poderá ser visto, por exemplo, na expansão dos escritórios de campo do EACNUDH nos próximos

³⁰ “Bureaucracy is a distinctive social form of authority with its own internal logic and behavioral proclivities. It is because of their authority that bureaucracies have autonomy and the ability to change the world around them. Bureaucracies exercise power in the world through their ability to make impersonal rules. They then use these rules not only to regulate but also to constitute and construct the social world. IOs [international organizations], through their rules, create new categories of actors, form new interests for actors, define new shared international tasks, and disseminate new models of social organization around the globe.” (FINNEMORE; BARNETT, 2004: p. 3).

³¹ Weber (2004: p. 145-146) afirma: “O desenvolvimento de formas de associação ‘modernas’ em *todas* as áreas (Estado, igreja, exército, partido, empresa econômica, associação de interessados, união, fundação, e o que mais seja) é pura e simplesmente o mesmo que o desenvolvimento e crescimento contínuos da administração burocrática.”

capítulos e nas tentativas do ACNUDH de incluir uma atribuição de monitoramento sobre os Estados, mesmo tal atribuição não constando explicitamente em seu mandato.

Os aportes estatocêntricos não concebem e, assim, não permitem compreender que existe, em variados graus, uma margem para um comportamento relativamente autônomo das organizações internacionais. Por isso, as tratam tal como os pluralistas tratam o Estado: como mecanismos ou estruturas por meio dos quais os Estados agem, isto é, as organizações internacionais não são vistas como atores propositivos. Esse ceticismo diante da autonomia das organizações internacionais se dá, é claro, em decorrência do fato delas serem criadas e mantidas por Estados, geralmente os mais poderosos. Mas, a despeito de tudo isso, muitas vezes, as organizações internacionais agem diferente e até contrariamente aos interesses dos Estados, evidenciando-se a necessidade de se verificar essa margem de autonomia em seu comportamento. Isso significa estar atento aos diversos interesses das organizações internacionais presentes nos processos políticos.

Considerar as organizações internacionais como burocracias abre a possibilidade de vê-las como agentes dotados de habilidade para usar seus recursos institucionais e discursivos (seu apelo moral, sua *expertise* e as tarefas a elas delegadas pelos Estados) de modo que outros atores as considerem participantes legítimas das interações políticas. Percebe-se que, em decorrência do aporte construtivista, Finnemore e Barnett (2004) não consideram o Estado, na condição de ente soberano, detentor exclusivo de autoridade, desafiando os pressupostos das teorias tradicionais de RI. Isso significa dizer que as organizações internacionais, inclusive as de direitos humanos, também podem ser entes dotados de alguma autoridade diante dos atores internacionais justamente em virtude de suas missões e de seu *modus operandi* atrelados à condição de entes burocráticos³². Ademais, tal como Weber (2004) afirmou no início do século XX, as burocracias tendem a empreender

³² As regras impessoais são as “unidades formadoras” das burocracias (WEBER, 2004). As regras são regulamentos e expectativas implícitas ou explícitas que definem e ordenam o mundo social e o comportamento dos atores. Portanto, as burocracias são compostas e produtoras de regras. Burocracias são coleções de regras que definem complexas tarefas sociais e estabelecem uma divisão do trabalho para executá-las. Ao mesmo tempo, um dos principais ofícios das burocracias é criar mais regras que estruturam a ação social dos outros para o cumprimento de tarefas. As regras burocráticas produzem consequências. Primeiro, as regras burocráticas prescrevem ações para atores de dentro e de fora da organização. Internamente, regras burocráticas são o padrão de procedimentos que permite à organização responder de maneira mais eficiente e previsível às demandas externas. Externamente, as burocracias constroem regras que prescrevem o comportamento de atores externos a elas. Segundo, as regras podem modelar como os burocratas veem o mundo e percebem os problemas que os cercam. Regras definem, categorizam e classificam o mundo. Tornam-se critérios para distinção entre diferentes fenômenos (guerra civil é diferente de genocídio, por exemplo). Terceiro, os burocratas usam suas regras para ajudar a constituir o mundo social e tendem a fazê-lo de modo a tornar mais legítima e aceitável a participação e a intervenção da burocracia no mundo. Por último, as regras podem ser constitutivas da identidade da organização (as regras relativamente disseminadas da prática de *peacekeeping* da ONU, por exemplo, são importantes porque elas diferenciam a ONU de outros atores que tendem a utilizar a força para resolução de conflitos, concedendo e legitimando um papel para a ONU no mundo) (FINNEMORE; BARNETT, 2004).

suas missões institucionais a partir de meios racionais, tecnocráticos e não violentos, que concedem a elas uma aura de imparcialidade e legitimidade.

A autoridade é um construto social e, como tal, requer sempre algum grau de consenso, pois a autoridade é algo conferido a uma burocracia. Ao fazer isso, os atores dão às organizações internacionais, por exemplo, o direito de expressão legítima, isto é, as falas e ações daquela organização ganham credibilidade. No embate político (inclusive de disputa de significados), ter legitimada uma fala é de grande importância. É a partir da legitimação da fala (tornando-a uma fala de autoridade) que as organizações ganham potencial para participação e interferência nos processos políticos.

É claro que autoridade não significa *compliance* automático. Reconhecer legitimidade não implica necessariamente em plena observância. Mas a autoridade não envolve apenas tentar convencer atores a fazerem algo que eles não fariam, mas, principalmente, envolve dizer aos atores o que é a coisa “certa” a se fazer. Tal observação parece-me bastante adequada para pensar o ACNUDH/EACNUDH aos olhos do construtivismo, pois a “coisa certa a se fazer” envolve, em grande medida, uma construção moral normativa e intersubjetiva. O ACNUDH passa grande parte do tempo dizendo que a observância às normas internacionais de direitos humanos é a “coisa certa a se fazer”.

As organizações internacionais costumam, com sua autoridade, fazer mais do que aquilo pretendido pelos seus criadores³³. Na realidade, a maioria dos mandatos e missões de grandes organizações internacionais são ambíguos e abertos a interpretações, como é o do ACNUDH, conforme mostrarei posteriormente. Na visão de Finnemore e Barnett (2004), o que ocorre, geralmente, é que o *staff* acaba transformando esses mandatos amplos em doutrinas manejáveis, procedimentos e formas de atuação mais específicas. Tendo a achar esse argumento incompleto, pois, além, é claro, do importante papel de sintetizador exercido

³³ O argumento central de Finnemore e Barnett (2004) é que não se pode dizer que uma organização internacional somente é autônoma se ela contraria os interesses dos Estados poderosos. Com certeza, é claro, isso seria bastante demonstrativo de sua autonomia, mas, contudo, há outras formas de manifestação dessa autonomia. Essa visão tradicional, que tende a olhar as organizações internacionais como epifenômenos, se baseia na ideia de que os Estados criam as organizações internacionais porque acreditam que elas os ajudarão e, assim, o grau de autonomia concedido a elas seria justamente para que atuassem em favor dos interesses dos Estados, isto é, dentro de uma zona de atuação marcada. Finnemore e Barnett concordam relativamente com isso. A discordância está no fato de a visão tradicional, segundo os autores, não perceber que, por vezes, as organizações internacionais conseguem atuar para além dessas zonas demarcadas pelos Estados de modo a contrariar seus interesses ou até modificá-los: “IOs may change the broader normative environment and states’ perceptions of their own preferences so that they are consistent with IO preferences. Often IOs have principled agendas and act as missionaries that encourage others to adopt new practices and identities consistent with their missions and aspirations. International organizations such as UNHCR and the *United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR)* are given mandates to try to lobby states to change their behavior in ways that are consistent with existing international humanitarian and human rights Law.” (FINNEMORE; BARNETT, 2004: p. 28. Grifo meu).

pelo *staff* de uma organização, outros atores, como ONGs e, especialmente, Estados, também disputam o significado e o alcance de um mandato, principalmente no momento de sua formulação. Nos próximos capítulos, evidenciarei tal disputa tanto na criação do ACNUDH quanto no exercício do seu mandato.

As organizações internacionais, na condição de entes burocráticos que incorporam a autoridade racional-legal, constroem regras gerais e impessoais que ordenam e classificam o mundo. Essas regras definem tarefas compartilhadas (como “desenvolvimento”), criam e definem novas categorias de atores (como “refugiados”) e criam novos interesses para os atores (como “promover direitos humanos”).

Mas a relação entre burocracia e autoridade não é automática e direta. O simples argumento de que são burocracias não dão às organizações internacionais a legitimidade. Isso depende de que elas se apresentem como neutras, impessoais, imparciais e dotadas de propósitos sociais legítimos (WEBER, 2004). Elas não podem se apresentar como exercícios de poder, mas como serventes de seus membros de maneira impessoal (daí a importância das regras impessoais). No fundo, mesmo sendo criações e entes políticos, as organizações internacionais se esforçam para transmitir uma aura de “despolitização”. Isso se torna uma grande fonte de tensão, pois na imensa maioria das vezes a imparcialidade não é uma posição política disponível.

Observar as organizações internacionais na condição de entes burocráticos ainda permite visualizar recursos de poder preciosos e singulares dessas organizações não observados por neoliberais e, obviamente, tampouco por neorrealistas em seus debates acerca da importância das organizações internacionais.

No debate neo-neo, as duas fontes de poder disponíveis às organizações internacionais são recursos materiais e informação. Entretanto, apesar de muitas vezes seus recursos materiais modelarem as ações dos Estados, como as organizações internacionais raramente conseguem coagir grandes Estados, os estudos de RI mais tradicionais dessa área tendem a vê-las como desprovidas de poder. Um raciocínio relativamente parecido se aplica à informação enquanto recurso de poder das organizações internacionais. Por elas coletarem, publicizarem e produzirem informações e monitorarem comportamentos, elas conseguem gerar incentivos para o comportamento dos Estados. Entretanto, segundo os autores, raramente as organizações internacionais, de fato, possuem mais informações disponíveis do que os grandes Estados ou até do que grandes ONGs (FINNEMORE; BARNETT, 2004). No caso de direitos humanos, por exemplo, possivelmente as grandes ONGs, como Anistia Internacional e *Human Rights Watch* produzam mais informação do que o EACNUDH.

Nesse sentido, as organizações internacionais parecem ser dotadas de poder não tanto por conta de seus recursos materiais e informacionais, mas, mais fundamentalmente, por usarem sua autoridade para orientar ações e criar realidades sociais. Mais do que manejar informação, as organizações internacionais analisam e interpretam tais informações, dotando-as de significado que orienta a ação, ou seja, convertem informação em conhecimento³⁴. E transformar informação em conhecimento, atribuindo sentido, valor e propósito a ele, é um dos principais exercícios de poder na vida social (GUZZINI, 2000; 2014). A partir dessa atribuição de significado, estabelecem-se as fronteiras entre a ação aceitável e a inaceitável, o que não significa necessariamente que uma organização internacional conseguirá barrar que uma ação inaceitável seja levada a cabo.

As organizações internacionais exercem poder não apenas regulando, mas principalmente constituindo o mundo, criando novos interesses, atores e atividades sociais. Finnemore e Barnett (2004) chamam isso de *social construction power*, ou seja, a capacidade que as organizações internacionais têm de constituir nossa realidade social e, assim, de estabelecer agendas para atuação. No campo dos direitos humanos não é diferente:

IOs have helped determine not only who is in violation of human rights but also what human rights are and what should be done to promote or protect them. In this fundamental respect, IOs shape both how the world is constituted and our agendas for acting in it (FINNEMORE; BARNETT, 2004: p. 7).

Além disso, considerar as organizações internacionais como burocracias possibilita que se percebam os momentos nos quais elas se comportam de maneira não prevista e até autodestrutiva. Isso é raramente abordado pela literatura tradicional de organizações internacionais, já que o paradigma estatocêntrico e utilitarista tem como pressuposto a ideia de que as organizações internacionais trabalham em função dos interesses dos Estados. E esse pressuposto é muito raramente encarado como hipótese a ser investigada. O que Finnemore e Barnett (2004) estão sugerindo é que a agência das organizações internacionais não significa apenas considerá-las como relativamente independente dos Estados e como reguladoras e constituintes das realidades sociais, mas também como passíveis de comportamentos não esperados.

³⁴ Na visão Finnemore e Barnett, inspirada em Weber, o cerne do poder burocrático é o controle baseado no conhecimento. Em alguma medida, os institucionalistas neoliberais tiveram essa percepção. Segundo esses autores, as burocracias possuem informações que outros atores não têm e elas ditam quais informações outros atores devem coletar e revelar. É a partir disso que as burocracias são capazes de deter relativo controle sobre os resultados políticos. Entretanto, essa percepção do institucionalismo neoliberal é insuficiente na medida em que não considera a peculiar capacidade das burocracias de transformar informação em conhecimento, ou seja, a habilidade de construir informação atribuindo significado a ela. Essa atribuição de significado à informação, tornando-a conhecimento significativo, tenta modelar a realidade social e incitar a ação.

As razões para a decadência ou a falência das organizações internacionais podem ser decorrentes do comportamento dos Estados e/ou das próprias organizações. As organizações internacionais, na condição de entes burocráticos, podem se comportar de maneira desviante ou disfuncional, ou seja, podem alcançar resultados subótimos à medida que desafiem a lógica racional-burocrática, da qual retiram sua fonte de autoridade, e descumpram seus mandatos ou negligenciem aqueles pelos quais elas deveriam se responsabilizar.

O olhar construtivista para as organizações internacionais, considerando-as como entes institucionais dotados de autoridade burocrática, também permite pensar a mudança nessas organizações de maneira alternativa ao *mainstream*. Nesse sentido, ganha destaque a revisão de normas e regras. As características distintas da condição burocrática das organizações internacionais, das quais, inclusive, elas retiram sua autoridade, são também fontes de mudanças. Uma das principais razões para isso, conforme também alertado por Weber (2004), é que as burocracias tendem a propor, diante dos problemas, soluções racionais-legais para as quais elas são as maiores e grandes indicadas para implementação.

Isso significa, por exemplo, que ao definir direitos humanos, as organizações internacionais preocupadas em protegê-los e promovê-los, como o ACNUDH/EACNUDH, o fazem de maneira a legitimar ou até requerer a expansão de suas próprias ações. Isso ocorre, em grande medida, porque os esforços de racionalização e sistematização intrínsecos à condição burocrática das organizações internacionais se deparam o tempo todo com a complexidade de um mundo que não se adéqua a categorias puras. Por isso, a tentativa de sistematizar tal complexidade, no sentido de fornecer um guia para a ação, requer quase sempre expansão. Essa expansão chega ao ponto de as organizações internacionais criarem novas organizações internacionais, tal como a ONU fez com o ACNUDH/EACNUDH.

Mas se a qualificação da agência das organizações internacionais não é extraída somente do potencial de modificar o comportamento dos Estados e não tendo elas à disposição o uso legítimo da violência, de onde as organizações internacionais extraem sua agência política? De acordo com Finnemore e Barnett (2004), as fontes são a autoridade que os Estados delegam a elas, a autoridade moral dessas organizações e sua *expertise*.

Em uma primeira observação, percebe-se que a agência das organizações internacionais decorre do fato de os Estados terem delegado a elas autoridade. As organizações internacionais acabam sendo uma espécie de representação da vontade coletiva de seus membros. Ao contrário do que pode parecer em um primeiro momento, esse movimento também pode ser fonte de alguma autonomia, e não apenas de autoridade. Isso

porque os Estados delegam às organizações internacionais as tarefas que não podem executar ou que não tem conhecimento para tal. Além disso, muito frequentemente, os mandatos das organizações internacionais são vagos e amplos, como o do ACNUDH, quando não conflitantes. Diante disso, o que dá, de fato, substância a esses mandatos são as agendas, interesses, valores e *expertise* das organizações internacionais em meio ao processo político³⁵. “At some level, delegation creates autonomy precisely because being autonomous is the mandate.” (FINNEMORE; BARNETT, 2004: p. 22).

Quanto ao aspecto moral, as organizações internacionais geralmente são criadas para defender e promover um conjunto de valores relativamente compartilhados, como é a relação entre o ACNUDH/EACNUDH e a concepção alargada de direitos humanos forjada em Viena (1993). Elas se valem justamente dessa aspiração como fonte de autoridade. Fazem-no reclamando serem representantes dos interesses da comunidade internacional: “The UN secretary-general often uses the organization’s status as protector of international peace, security and of human rights to create autonomy from member states and to induce deference from governments and citizens.” (FINNEMORE; BARNETT, 2004: p. 23). Mais uma vez, nesse sentido, a aspiração à neutralidade, à imparcialidade e à objetividade são de grande importância para a mobilização da autoridade moral das organizações internacionais.

É esse aspecto de neutralidade na autoridade moral das organizações internacionais que permite a elas se apresentarem como “despolitizadas” e imparciais. Na prática, é impossível se mobilizar por causas morais sem adentrar a política. Mas, à medida que as organizações internacionais se apresentam como defensoras de valores internacionalmente compartilhados (como reivindicam ser os direitos humanos) diante dos interesses particularistas dos Estados, elas se pretendem colocar “acima” da política, dando a elas suporte para suas ações. Portanto, a “despolitização” dos direitos humanos é simultaneamente veiculada como fim normativo e mobilizada como atributo estratégico de apresentação na conquista de legitimidade pelas organizações da área, o que evidencia, mais uma vez, o não antagonismo entre questões normativas e estratégicas.

Outra das principais fontes de autoridade das organizações internacionais é sua *expertise*, ou seja, o conhecimento especializado de seu *staff*. O próprio Weber afirma: “[...] o grande instrumento de superioridade da administração burocrática é o *conhecimento profissional* [...]” (2004: p. 146). Isso ocorre porque o conhecimento especializado socialmente

³⁵ Interessante notar que, a partir da abordagem construtivista, pode-se argumentar que o caráter de epifenômeno atribuído às organizações internacionais pelos neorrealistas é, na verdade, a forma como a organização deve se apresentar a fim de garantir uma das fontes de sua autoridade, mas não a substância daquilo que ela se constitui.

reconhecido é tido, racionalmente, como uma das melhores formas de resolução de problemas. Por isso, ele é condição necessária da autoridade racional-legal, típica da lógica burocrática da qual se investem as organizações internacionais. Tal como a autoridade moral ou a autoridade delegada, a *expertise* também permite que as organizações internacionais mobilizem mais poder se apresentando como supostamente “despolitizadas”.

Portanto, os atributos racionais-legais, a delegação, o apelo moral e a *expertise*, síntese que qualifica a agência, contribuem de variadas maneiras para que uma organização internacional se estabeleça e se mantenha. Isso não significa, de modo algum, que as organizações internacionais se mantenham por si mesmas e apenas por força de seus atributos, mas que tais atributos são mobilizados por elas para angariar forças políticas de apoio ao seu estabelecimento e permanência.

Wendt (1999) possui uma pergunta central em suas discussões: como as coisas do mundo se relacionam, de modo que tenham as propriedades que têm? Ele está se referindo à construção social das coisas, ou seja, está se perguntando como as características que as coisas têm estão vinculadas às relações entre elas. Finnemore e Barnett (2004) estão partindo dessa indagação construtivista. E partir desse tipo de indagação direciona a análise para a construção de uma descrição das organizações internacionais que leve em conta o processo político que as constitui e mantém, propósito desta tese.

Fica claro que esse tipo de abordagem construtivista das organizações internacionais (burocracias reguladoras/constituintes/constitutivas da política mundial) não permite a construção de relações causais do tipo $X \rightarrow Y$. Do ponto de vista metodológico, não há a negação da correlação entre demandas estatais e ações das organizações internacionais, mas sim da relação de causalidade, embutida no raciocínio racionalista. Esse tipo de abordagem não nega a importância dos Estados para as organizações internacionais. Mas, ao conceder agência qualificada a elas, concede também, do ponto de vista teórico, o *status* de ator político.

Por fim, sem a consideração das organizações internacionais como burocracias ficaria difícil compreender como o ACNUDH/EACNUDH se constitui como um ator político internacionalmente relevante em matéria de direitos humanos, pois, sem ela, tornar-se-iam opacas a existência e a importância do Escritório que existe por detrás do papel da liderança individual da organização³⁶. Com isso, restaria à análise apenas e tão somente o posto de Alto

³⁶ O próprio Weber alerta: “Que ninguém se deixe enganar, nem por um momento, por quaisquer instâncias aparentemente contrárias [...] ao fato de que todo *trabalho contínuo* dos *funcionários* realiza-se em *escritórios*.” (2004: p. 146).

Comissário, negligenciando seu *staff*. Isso seria especialmente grave, uma vez que o ACNUDH/EACNUDH não é uma instituição que possui um corpo diretivo intergovernamental específico, tal como existem nas agências da ONU. Isso ocorre, como poderá ser visto mais a frente, porque o ACNUDH/EACNUDH não é formalmente uma agência (como a Organização Mundial da Saúde, por exemplo), mas uma instância inserida no bojo do Secretariado Geral da ONU. Creio que essa peculiaridade do formato também seja um dos motivos que explicam porque a área de Organizações Internacionais, construída a partir de uma ontologia estatocêntrica, pouco tenha se debruçado sobre esse objeto³⁷.

Antes de finalizar esta seção destinada a expor os pressupostos e a abordagem desta tese, gostaria de destacar algumas peculiaridades da institucionalização dos direitos humanos no plano internacional que evidenciam não apenas a singularidade da sua substância em si, mas também a necessidade de levá-la em conta na construção da análise sobre uma organização internacional de direitos humanos.

Parece-me que os modelos de ação racional como escolhas que maximizam interesses (tal como fazem os racionalistas) são limitados para compreender os raciocínios intersubjetivos de que se valem os agentes, especialmente quando o assunto em pauta é direitos humanos³⁸. Isso porque a inserção dos direitos humanos na dimensão das negociações diplomáticas multilaterais retém alguma peculiaridade. Diferente de temáticas mais tradicionais no mundo das negociações internacionais (questões de segurança, economia, etc.), as negociações de direitos humanos desafiam um dos princípios sustentadores da prática diplomática: a reciprocidade (OBERLEITNER, 2007). Enquanto em outras áreas a lógica da cessão mútua é a regente do andamento das negociações, os direitos humanos, na condição de

³⁷ É interessante registrar o surgimento recente de um periódico destinado a estudar as organizações internacionais formais especificamente a partir de uma ontologia não estatocêntrica. O *Journal of International Organization Studies* (JIOS) nasceu em 2010, como um espaço alternativo ao tradicional periódico *International Organization*, no qual predominam em grande medida trabalhos racionalistas e estatocêntricos. Uma de suas principais preocupações é promover estudos sobre o funcionamento interno das organizações internacionais. A linha editorial reivindica que o campo de Organizações Internacionais se aproxime do campo da Teoria das Organizações e se desvencilhe do racionalismo e do utilitarismo das abordagens *mainstream* das RI. Ellis (2010), por exemplo, cujo artigo foi publicado no número de abertura do periódico, quer que o campo de Organizações Internacionais incorpore a ontologia das organizações presente no campo da Teoria das Organizações, de modo que a agência e autonomia das organizações internacionais sejam pontos de partida incontroversos. Entretanto, ele parece “desprezar” ou pretender que os autores do campo de Organizações Internacionais passem a “desprezar” os debates com seus pares dentro do campo maior de RI, dentro do qual, sim, o status ontológico das organizações internacionais ainda é extremamente disputado.

³⁸ “In that case the reasonableness, fairness, or appropriateness of our valuations and their attendant claims to priority are at issue. Here rational-choice models are of little help precisely because the criteria of traditional rationality presuppose the independent and fixed valuations of the actors. However, most of our arguments concerning policy or *rights* are not so much about the determination of the likely result, *given* a certain distribution of ‘preferences’, as they are debates over which preferences deserve priority over others, which ones ought to be changed, and which judgments deserve our assent. Here the overall persuasive ‘weight’ of claims rather than their logical necessity or aggregation is at issue.” (KRATOCHWIL, 1989: p. 12).

issue-area internacional, constroem esse tipo de lógica, pois um negociador não pode alegar que seu país só respeitará os direitos humanos se seu parceiro respeitá-los também³⁹.

Em entrevista que realizei com um experiente diplomata brasileiro que participou ativamente da Conferência de Viena e das negociações para criação do ACNUDH, ele ressaltou o quão desafiador é para o negociador tratar das temáticas de direitos humanos justamente por não poder recorrer ao raciocínio da reciprocidade, e defendeu que essa peculiaridade é um dos grandes motivos pelos quais as linhas tradicionais de diplomacia preferem não se aproximar dos direitos humanos (DIPLOMATA BRASIL 1, 2013).

Na realidade, penso ser imprescindível para uma análise de um processo negociador internacional que trata de direitos humanos, como é o caso desta tese, não negligenciar seu conteúdo normativo e intersubjetivo, pois muitos dos debates que adentram as negociações devem-se justamente a essas características peculiares da pauta. Um dos grandes debates presentes tanto na criação quanto no desenvolvimento da agenda do ACNUDH, por exemplo, refere-se aos limites de atuação do Alto Comissário, ou seja, até que ponto vítimas de violações podem reclamar a ele e a seu escritório os direitos devidos pelos Estados. O discurso dos direitos humanos adiciona ênfase aos clamores protegidos socialmente e limitam possíveis objeções ao seu exercício por parte de seus garantidores, gerando, por um lado, situações de constrangimento internacional e, por outro, alta resistência ao trabalho do ACNUDH.

Articulada a essa questão da reciprocidade apresenta-se também o peculiar esquema da legitimidade dos direitos humanos e sua institucionalização. O fato de diferentes atores questionarem a autoridade das instituições internacionais do sistema de direitos humanos não significa necessariamente que elas são, de fato, instituições ilegítimas, mas pode significar justamente o contrário (SCHAFFER; FØLLESDAL; ULFSTEIN, 2013). Caso a legitimidade fosse apenas considerada presente diante da ausência plena da resistência e da crítica, o silêncio poderia indicar que os atores observam as normas e mecanismos internacionais de direitos humanos de forma acrítica ou que as instituições internacionais de

³⁹ Os institucionalistas neoliberais, como Martin e Simmons (1998), e liberais, como Moravcsik (2000) também percebem essa peculiaridade nos direitos humanos, mas, diferentemente dos construtivistas, essa percepção é menos mediada pela normatividade. Isso faz com que eles, embora considerem os direitos humanos uma questão de preocupação global, afirmem que as práticas de direitos humanos geralmente não envolvem os tipos de externalidades e incentivos para interação estratégica que existem em áreas como política monetária. Nesse sentido, haveria baixos “incentivos” (custo-benefício) para respeitar direitos humanos. É claro que as negociações internacionais de direitos humanos estão sujeitas também à lógica da barganha. Entretanto, a própria estrutura normativa, isto é, o apelo normativo-moral dos direitos humanos dá pouca margem para justificar com legitimidade sua inobservância quando comparado com negociações de outros temas.

direitos humanos são meros epifenômenos do poder e politicamente irrelevantes, de modo que nenhum ator se importaria com as disputas e significados de suas autoridades. Logo, a disputa e a resistência a essas instituições parecem ser expressões justamente do processo crescente de legitimidade que elas e seus mecanismos vêm alcançando diante de um processo historicamente construído de institucionalização internacional dos direitos humanos.

A institucionalização internacional dos direitos humanos apresenta certas peculiaridades diante do fenômeno maior de institucionalização internacional de maneira geral. As instituições de direitos humanos são qualitativamente diferentes de outras instituições da governança global, como a OMC, o FMI ou outras agências da ONU (COICAUD, 2001; BREIMEIER, 2008; KOPPELL, 2010; JONSSON; TALLBERG, 2010). Empiricamente, a dimensão política das instituições internacionais de direitos humanos assume uma forma diferente das contestações públicas que normalmente recaem sobre outros tipos de instituições da governança global (ZURN et al, 2012). Enquanto a autoridade crescente das instituições internacionais, sejam elas globais ou regionais, é comumente contestada ou pressionada por atores da sociedade civil (basta lembrar os alvos dos chamados movimentos antiglobalização), os grandes críticos das instituições internacionais de direitos humanos são tipicamente os Estados.

As instituições internacionais de direitos humanos, diferentemente das outras instituições internacionais da governança global, não servem para resolver problemas da ação coletiva entre os Estados, mas para regular a relação interna entre governos e seus cidadãos. Se concebemos as instituições internacionais de direitos humanos dessa maneira, elas se justificam à medida que fornecem aos indivíduos e grupos certos benefícios, tais como a oportunidade de reivindicar seus interesses diante de seus governos (SCHAFER, 2013). Na verdade, aumentando ainda mais a peculiaridade social dessa dinâmica institucional, a exigência de provisão de tais benefícios recai não sobre os cidadãos, mas sobre os governos, que cedem parte de sua discricionariedade política a instâncias, instituições, normas e políticas internacionais que podem ser usadas para constranger eles mesmos ou seus sucessores. Por se pretenderem tão “invasivas”, o consentimento dos Estados em relação a criação e manutenção das organizações internacionais de direitos humanos parece constituir parte representativa da construção da legitimidade dessas organizações.

As organizações internacionais de direitos humanos constituem um caso particular porque objetivam atuar sobre o comportamento dos governos em relação a seus próprios cidadãos (pretendendo jogar luz internacional na relação governante-governado), em vez de regular o comportamento na dinâmica interestatal. Além disso, tendo em vista que as

organizações internacionais de direitos humanos invertem o arranjo da legitimidade, o consentimento dos Estados para a criação de uma organização internacional de direitos humanos passa a ser algo representativo e pouco trivial, quando comparado a outras organizações internacionais. Por isso, esta tese dedicará os próximos dois capítulos ao longo processo de criação do ACNUDH, cujo mandato foi aprovado consensualmente pelos Estados em 1993.

Capítulo 2 - As tentativas de criação do ACNUDH durante a Guerra Fria

Este capítulo cuidará de descrever e discutir as tentativas não exitosas de criação do ACNUDH. Ele expressa sua pertinência em duas dimensões: uma histórica e outra metodológica. Não me alongarei neste momento nessa discussão, pois penso que ela poderá ser feita com mais propriedade ao término do capítulo. Mas, de modo geral, do ponto de vista da pertinência histórica, creio que ele contribui para a apreensão do desenvolvimento político da institucionalização internacional dos direitos humanos, de um lado, e, de outro, para a compreensão da construção intersubjetiva do projeto do ACNUDH e dos argumentos favoráveis e contrários a ele, de modo a vê-lo como um processo que se inicia na década de quarenta e culmina em 1993, ano da sua aprovação, tema do próximo capítulo. Do ponto de vista metodológico, ele fornecerá o subsídio que, no capítulo seguinte, me permitirá evidenciar quais são as rupturas e as permanências, em matéria de contextos, agentes e argumentos, que singularizam a proposta aprovada em 1993 e seu ambiente político diante de todas as outras tentativas não aprovadas.

Ademais, conforme discutido no final do capítulo anterior, instâncias internacionais de direitos humanos se propõem a tornar visíveis e passíveis de escrutínio internacional o tratamento dispensado pelos Estados a seus cidadãos e cidadãs. Assim, diferentemente de instâncias internacionais de outros temas, cujo propósito costuma estar alocado no domínio e na dinâmica das relações interestatais, as instâncias de direitos humanos se preocupam com a relação governante-governado e o empoderamento de indivíduos e grupos da sociedade civil. Tal preocupação peculiar torna o processo histórico e intersubjetivo de construção de consentimentos estatais para a criação de organizações internacionais de direitos humanos, como o ACNUDH, especialmente valiosos, pouco triviais e dignos de um exame minucioso, objetivo deste e do próximo capítulo.

Mas antes de entrar na discussão a respeito das tentativas não exitosas de criação do ACNUDH propriamente ditas, é muito importante salientar que há pouquíssimos estudos produzidos a respeito dessas tentativas. Uma das principais exceções é o livro de Roger Stenson Clark, de 1972, resultado de seu doutorado na Universidade de Columbia¹ (EUA). Apesar da singularidade da tese e de sua importância para a construção do presente trabalho, é

¹ A Universidade de Columbia é a instituição de pesquisa que mais se dedica ao estudo do ACNUDH. Por meio de seus pesquisadores-ativistas, participou do *lobby* para criação do órgão durante a Guerra Fria e durante a Conferência de Viena. Além disso, promove alguns encontros, especialmente seminários, acerca da trajetória institucional do ACNUDH. Para tais encontros, os pesquisadores produzem textos, conforme exposto na primeira seção do capítulo anterior.

bom frisar que ela não cobre todo o período, pois Clark trata das tentativas de criação do ACNUDH apenas de 1945 a meados dos anos 1970². Além disso, existem alguns trabalhos que recuperam de forma panorâmica esse processo, como Lord (1995), Alston (1997), Boven (2007) e Mertus (2009), e um trabalho de Hobbins (2001), específico sobre a década de sessenta, que polemiza com a versão trazida por Clark, e seu orientador, Richard Gardner, e outro de Flood (1998), sobre as tentativas da década de oitenta. Por isso, a coleta e análise de documentos, especialmente da ONU, foram imprescindíveis para a construção deste capítulo (ver Apêndice A). A partir dessas fontes primárias e algumas fontes secundárias, assim, sistematizo os processos de idas e vindas políticas e institucionais em torno da criação do ACNUDH durante toda a Guerra Fria.

Ao longo de toda a Guerra Fria, foram se modificando os modelos de Alto Comissário propostos. Inicialmente, a proposta era de cunho bastante jurídico, ou seja, propunha-se uma espécie de procurador internacional da área de direitos humanos. Essa proposta entrava em choque com uma outra, um pouco posterior, de cunho mais político, que previa a criação de um colegiado, no lugar de uma única liderança. Na segunda metade dos anos sessenta, um novo modelo de proposta começou a surgir e a fazer robusta frente a esses outros dois citados acima. Foi a partir desse momento, em que se começou a deslocar a proposta do âmbito da implementação para o âmbito da coordenação, que começou a se formar, ainda que de maneira incipiente, uma convergência entre os países favoráveis à criação e, de certo modo, os germes para a posterior construção de um consenso sobre o formato do ACNUDH que viria a florescer no início dos anos noventa. Com o modelo jurídico e de colegiado praticamente descartados nos anos setenta, acresceu-se ao modelo de coordenação a dimensão do ACNUDH como complemento aos outros mecanismos de direitos humanos e, no início dos anos oitenta, como facilitador, ou seja, como aquele ator que se envolveria em negociações diplomáticas com governos e outras partes da ONU, isto é, agrega-se a dimensão diplomática propriamente dita às propostas de criação do ACNUDH.

Do ponto de vista do espectro apoio-oposição, pode-se dizer que as propostas iniciais de criação do ACNUDH, nas décadas de quarenta e cinquenta, tinham apoios de países esparsos, como França, Uruguai, Costa Rica e Austrália, ou seja, ainda não existiam

² Clark alerta que a reconstituição do histórico dos fatos foi feita em sua tese através de pesquisa do pouco material publicado, mas especialmente por meio de discussões com Richard Gardner, Sydney Liskofsky, representantes de ONGs, funcionários do Secretariado da ONU, além de troca de correspondências com membros da Anistia Internacional e com Sean MacBride e Jacob Blaustein, da *International Commission of Jurists*, sendo este último de extrema relevância dentro da trajetória histórica do ACNUDH, conforme mostrarei mais adiante.

blocos estatais bem configurados até então, nem mesmo de oposição, apesar da já marcante oposição da URSS. Na década de sessenta, os países nórdicos começam a se organizar de maneira mais coesa ao redor da proposta, assim como o bloco soviético e Cuba também passam a se organizar ao redor da recusa à proposta. O apoio da América Latina, durante a década de sessenta e setenta foi tímido, tendo em vista a presença marcante das ditaduras militares na região, com exceção da Costa Rica, que permaneceu como forte apoiadora histórica. Os EUA, até a primeira metade da década de setenta, apoiavam de maneira vacilante a criação do ACNUDH e deixavam a liderança da proposta nas mãos dos europeus ocidentais. Isso começou a se modificar com a entrada de Jimmy Carter, o que, por sua vez, acendeu uma reação política organizada do bloco soviético e do bloco árabe acrescido de Cuba e China. Nesse mesmo período, a proliferação inicial de ONGs de direitos humanos passou a jogar favoravelmente à proposta de criação do ACNUDH (o que viria a se tornar uma tendência histórica), em estreita consonância com o surgimento e o desenvolvimento de vários instrumentos jurídicos e mecanismos institucionais de direitos humanos no âmbito da ONU. A década de oitenta passou a assistir, apesar da ferrenha oposição de soviéticos e cubanos, ao aumento de apoios à criação do ACNUDH, uma vez que os países latino-americanos vinham entrando em processo de democratização, os países do leste europeu se vendo sob menor controle relativo de uma URSS já em crise e os países africanos saindo também de suas lutas anticoloniais.

Este capítulo, diante da tese como um todo, objetiva subsidiar historicamente a análise da efetiva criação do ACNUDH em 1993 e de sua perenidade como agente internacional de relevância política quando se trata de direitos humanos. O propósito deste capítulo, portanto, é sistematizar os vários episódios de negociação de criação do ACNUDH à luz do desenvolvimento da institucionalização internacional dos direitos humanos, argumentando que elas não simplesmente surgiram na década de noventa. O argumento central deste capítulo é que tanto o processo ampliado de institucionalização internacional dos direitos humanos quanto o projeto de criação do ACNUDH, objeto desta tese, são dotados de uma historicidade que transcende a década de noventa e seu período posterior, isto é, ainda que condicionado pela lógica sistêmica da Guerra Fria, os processos de idas e vindas sobre a criação do ACNUDH que se estendem de meados da década de quarenta a fins da década de oitenta não são negligenciáveis para uma compreensão mais completa de sua construção como ator internacional.

O capítulo está estruturado da seguinte forma: inicialmente, adentro as pioneiras e bastante incipientes tentativas de criação do ACNUDH durante os anos quarenta e cinquenta;

em seguida, passo aos anos sessenta, quando a proposta ganha peso político dentro da agenda da ONU (com a expressiva contribuição de John Humphrey, então chefe da Divisão de Direitos Humanos); após isso, as tentativas dos anos setenta, com a participação crescente de ONGs, ganham o foco; em seguida, descrevo e analiso as tentativas dos anos oitenta, capitaneadas pelos EUA; e, ao final, encerro analisando o significado e a importância do exame dessas tentativas não exitosas diante do esforço maior da tese.

2.1 Os anos 1940 e 1950

Em 1947, durante a elaboração da Declaração Universal, a França, mais especificamente René Cassin (ativo participante da elaboração da Declaração), sugeriu a criação do ACNUDH à Comissão de Direitos Humanos da ONU. A proposta não era exatamente a de um Alto Comissário, mas de um procurador-geral (*attorney-general*), aos moldes do Advogado-Geral da futura Corte Europeia de Justiça (UN, 1947; ALSTON, 1997; LORD, 1995). Essa visão do Alto Comissário como advogado ou promotor na área de direitos humanos é um elemento típico das propostas das décadas de quarenta e cinquenta. Esse traço foi sendo perdido ou a ele aglutinado outras funções, de cunho mais político-diplomático, nas propostas posteriores.

Esse procurador-geral estaria diretamente associado ao sistema de proteção aos direitos humanos (UN, 1947). Em um primeiro momento, aquele que tivesse seu direito violado poderia peticionar diante da Comissão de Direitos Humanos, o que poderia levar o caso até uma projetada Corte de Direitos Humanos³ (UN, 1948a). Nesse momento, o procurador-geral entraria como advogado do indivíduo.

A sugestão francesa falhou, todavia, em atingir o nível de adesão necessária para que a proposta adentrasse o esboço da Declaração Universal ou, posteriormente, os debates dos Pactos de direitos humanos de 1966.

³ A proposta de uma Corte Internacional de Direitos Humanos, em 1948, veio da delegação australiana, mas não obteve êxito. É interessante ressaltar que de tempos em tempos, ao longo dos últimos cinquenta anos, a proposta de uma corte ou tribunal internacional de direitos humanos ressurgiu no âmbito da ONU, mas em todas elas é rapidamente combatida pela maioria das delegações. Assim foi em 1948 e foi em 1993, durante a Conferência de Viena, quando a proposta recebeu apoio muito menor do que a proposta de criação do ACNUDH. Vale esclarecer que a ideia da criação de uma Corte de Direitos Humanos somente apareceu atrelada diretamente à criação de um representante geral de direitos humanos da ONU em 1947. Em todas as outras vezes, as propostas não foram vinculadas diretamente (MERTUS, 2009). Atualmente, o grande entusiasta da criação de um tribunal internacional de direitos humanos é Manfred Nowak, professor austríaco que já ocupou várias posições dentro da ONU, conforme exposto no capítulo anterior, inclusive sendo um grande interlocutor entre as delegações estatais e as ONGs durante a Conferência de Viena.

Meses após a adoção, em 1948, da Declaração Universal, um relatório foi apresentado ao Conselho Econômico e Social da ONU (EcoSoc) pela *International Refugee Organization*, uma agência especializada que vinha até então, com pouquíssimo apoio dos governos, lidando com o problema massivo dos refugiados da Segunda Guerra. Nesse relatório, sugeriram-se duas possibilidades para o aprimoramento dos trabalhos: uma divisão dentro do Secretariado da ONU ou um Alto Comissário independente, tal como da Liga das Nações (UN, 1948b).

Assim, seguindo a discussão do EcoSoc, a Assembleia Geral decidiu em 1949 estabelecer um Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) com o grau de independência necessário pra desempenhar suas funções, iniciadas em Janeiro de 1951 (UN, 1949).

Logo após a decisão da Assembleia Geral de criar o ACNUR, em 1949, uma ONG, *Consultative Council of Jewish Organizations*, adotou o termo “Alto Comissário”, pensando em um alto comissariado de direitos humanos congênere ao ACNUR. A ONG adotou o termo também a fim de se diferenciar da proposta de Cassin, uma vez que ela propunha modificações. Aliás, chama minha atenção como as organizações judaicas (como a citada acima ou a *American Jewish Committee* ou ainda o *Jacob Blaustein Institute*) estão historicamente envolvidas – e até hoje – com os mecanismos de direitos humanos da ONU, em especial com o ACNUDH. Mertus (2009: p. 9) também destaca o papel dessas organizações nas negociações do fim da década de quarenta:

Remembering the lessons of the Holocaust, Jewish organizations were among those taking the lead in pressing for strong international human rights enforcement mechanisms. In 1949, the Consultative Council of Jewish Organizations, an organization that took a significant role in the process because it hoped to prevent another Holocaust, referred to the Cassin proposal in urging the Commission to create an Office for a human rights commissioner, even in the absence of an international human rights court (MERTUS, 2009: p. 9).

A proposta da *Consultative Council of Jewish Organizations*, redigida por Robert Langer, se intitulava “*A United Nations Attorney-General or High Commissioner for Human Rights*”. A proposta, publicada em 1950, foi colocada na agenda da Comissão de Direitos Humanos em abril do mesmo ano.

Langer via sua proposta de Alto Comissário como um compromisso maleável entre aqueles que queriam ver consagrado o direito de petição individual⁴ no Pacto⁵ e aqueles

⁴ O direito de petição individual concede ao indivíduo vítima de violação de direitos humanos o direito de recorrer a uma instância jurídica internacional para processar seu próprio Estado. Atualmente, esse direito está bastante desenvolvido nos sistemas europeu e interamericano de direitos humanos, mas também já existe no sistema africano de direitos humanos.

que só aceitavam o sistema de queixas entre Estados. Langer reconhecia que havia real perigo de abuso de um sistema de *complaints*, ou seja, de que o sistema fosse tomado pelas tensões políticas da Guerra Fria e, por isso, fosse usado estrategicamente, em detrimento de seu potencial de combate a violações. Além disso, em âmbito individual, havia a possibilidade de expor ao risco aqueles indivíduos reclamantes. Entretanto, segundo ele, esses perigos poderiam ser evitados sem o recurso ao direito de petição individual adaptando duas analogias, uma doméstica e outra internacional (CLARK, 1972).

Em primeiro lugar, Langer colocava os direitos humanos como uma questão de preocupação para toda a comunidade internacional, assim como em um Estado o direito criminal concerniria a toda comunidade nacional. O promotor público, procurador geral ou qualquer outro oficial similar é o representante dos interesses da comunidade quando ele institui processos. Nesse sentido, Langer indagava por que não criar uma agência especial que se investiria do direito de iniciar processos diante de órgãos internacionais encarregados da implementação do Pacto e por meio da qual as vítimas de violação teriam acesso a esses órgãos. Tais órgãos se referiam a comissões regionais de direitos humanos, com o direito de apelação a uma comissão central. Por isso, na proposta de Langer, haveria comissários regionais além de um alto comissário central.

Ademais, Langer, em analogia ao artigo 99 da Carta da ONU – que autoriza o Secretário Geral a trazer à atenção do Conselho de Segurança questões que, em sua visão, podem ameaçar a manutenção da paz e segurança internacionais – propôs que ao Alto Comissário dos direitos humanos fosse também dada a prerrogativa de denunciar violações de direitos humanos, mesmo na ausência de qualquer iniciativa estatal. Esse ponto, aparentemente discreto, ilustra a importância desta reconstrução histórica para a construção da análise da presente tese. Em sua proposta, Langer, conforme dito logo acima, conferia ao Alto Comissário a possibilidade de que ele denunciasses violações independentemente de iniciativas dos Estados. O ACNUDH, em sua configuração atual, não sendo um órgão intergovernamental propriamente dito, é praticamente a única instância da ONU que detém a

⁵ O “Pacto” refere-se ao tratado internacional sobre direitos humanos que, naquele momento, ainda estava em discussão. A ideia original do Pacto era detalhar os artigos consagrados pela Declaração Universal trazendo a eles o elemento vinculante (de obrigatoriedade). Entretanto, devido ao cenário de Guerra Fria, a confecção desse documento foi altamente obstaculizada pela polarização entre EUA e URSS que, por sua vez, projetavam seus conflitos para as chamadas “gerações” de direitos humanos. Os EUA, grandes defensores dos direitos civis e políticos, se opunham a que os direitos econômicos, sociais e culturais, explicitamente defendidos pela URSS, fossem considerados direitos humanos da mesma centralidade que eles atribuíam ao civis e políticos. A solução para esse impasse, a contragosto da ONU, foi redigir dois pactos separados, um sobre direitos civis e políticos e outro acerca dos direitos econômicos, sociais e culturais. Ambos foram assinados em 1966, mas só atingiram o número de ratificações suficientes para sua entrada em vigor em 1976.

prerrogativa de entrar em contato com governos sem ter que esperar um mandato de outros órgãos da ONU. Tal prerrogativa soa, em um primeiro momento, como uma grande novidade e, em alguma medida, como um avanço radical do regime internacional dos direitos humanos na década de noventa. Entretanto, ao observar as tentativas frustradas de criação do ACNUDH desde o imediato pós-Segunda Guerra, percebo, de fato, que várias de suas características, como esta citada acima, não são fatos ou novidades isoladas surgidas apenas em virtude de contextos imediatos, mas decorrentes de um processo histórico. Por isso, posso sugerir, por exemplo, esse ponto específico da proposta de Langer como um germe ou uma manifestação pretérita de algo que se maturaria apenas quarenta anos depois.

Até esse ponto, Langer via o Alto Comissário ou o *Attorney-General* desempenhando um papel de promotor ou defensor. Mas também o via, em menor medida, desempenhando funções litigantes, que eram muito próximas às posteriores propostas do fim da década de sessenta, isto é, uma função de supervisão da implementação doméstica dos direitos humanos.

Essa função de supervisão implicaria na leitura de publicações oficiais, *press reports*, artigos em periódicos com relação ao país visado; em estudos *in loco* das respectivas condições; e, finalmente, na análise e processamento de relatórios periódicos dos governos.

Ainda em 1950, a sugestão de criação do posto de Alto Comissário foi assumida pelo governo do Uruguai, que na sessão da Assembleia Geral daquele ano propôs que a Comissão de Direitos Humanos considerasse o *Attorney-General* ou o Alto Comissário como uma possível solução para as disputas em torno da questão do direito de petição individual na elaboração do Pacto dos Direitos Civis e Políticos (NOWAK, 2009; MERTUS, 2009; HOBBS, 2001).

A proposta uruguaia foi apresentada sobre a base de um Alto Comissário único, mas poderia, segundo Clark (1972), ser facilmente adaptada ao esquema Central-Regional. Propôs-se também que o Alto Comissário fosse escolhido, pela Assembleia Geral, dentre pessoas de alto caráter moral e reconhecida competência e independência que fosse dotada de altas qualificações jurídicas. O mandato seria de cinco anos, renovável por mais cinco (UN, 1951a).

Em primeiro lugar, caberia ao Alto Comissário coletar e examinar informações acerca da observância e *enforcement* pelos Estados-parte do Pacto. As fontes dessas informações, tal como na proposta de Langer, seriam extremamente amplas. Além disso, o Alto Comissário poderia também conduzir estudos *in loco* e pesquisas, uma vez que o Estado em questão concordasse.

De acordo com a proposta uruguaia, o Alto Comissário também poderia receber e examinar queixas específicas de violações do Pacto, submetidas por indivíduos e organizações não governamentais e intergovernamentais nacionais e internacionais⁶ (UN, 1951b). A fim de evitar um fluxo inviável de queixas, o Alto Comissário poderia deixar de tomar atitude nos seguintes casos: quando o denunciante fosse anônimo, quando a queixa contivesse linguagem abusiva ou imprópria, não se referisse a alguma violação específica do Pacto por um Estado-parte, fosse infundada ou viesse de alguma organização nacional, mas que não se relacionasse com violação cometida dentro da jurisdição do Estado ao qual a organização pertencesse. Vale ressaltar que todos esses critérios se assemelham bastante aos estatutos nacionais de *ombudsmen*, assim como aos regulamentos dos chamados *treaty bodies* (comitês de tratados), desenvolvidos posteriormente. Além disso, esse cuidado com a verificação das fontes de informação e de sua veracidade é característica muito forte do atual EACNUDH, pois é essa verificação minuciosa que ajudou e ajuda o EACNUDH a construir uma reputação diante dos Estados.

Mas voltando à proposta uruguaia, ela também previa que o ACNUDH pudesse solicitar assistência de agências competentes do Estado concernido, assim como de ONGs que fossem familiares com as condições locais e com as questões gerais envolvidas no caso. O ACNUDH poderia conduzir investigação dentro do território em questão e teria o direito de analisar documentos e ouvir testemunhas. Caso as tentativas de negociação e conciliação fossem frustradas, ele poderia conduzir a queixa ao Comitê de Direitos Humanos (que, atualmente, é o comitê do Pacto dos Direitos Civis e Políticos). Entretanto, apesar de esse ser o único procedimento de sanção do ACNUDH, o esboço da proposta do Uruguai não previa o que o Comitê faria com essa queixa. Para além dele, restavam ao Alto Comissário os relatórios anuais e relatórios especiais apresentados à Assembleia Geral (UN, 1951a).

Tal como a proposta de Cassin, a do governo uruguaio não conseguiu muito apoio, apesar de ter sido mais atrativa aos olhos das delegações do que a anterior e, em virtude disso, ter conseguido ser aprovada no âmbito da Comissão, mas não no EcoSoc (UN, 1951c).

⁶ Os EUA, em 1951, propuseram, no âmbito da Comissão de Direitos Humanos, a elaboração de um protocolo de petições individuais ao Pacto (naquele momento ainda unificado). O Uruguai emendou a proposta dos EUA e conseguiu incluir a proposta de um Alto Comissário e seu Escritório como uma organização que zelaria pelo Pacto e teria o poder de receber petições. Segundo o artigo 3 da emenda uruguaia, "There shall be established an office, known as the "Office of the United Nations attorney-General for Human Rights" (hereinafter referred to as "the Attorney-General"), entrusted with the functions herein provided for with respect to the implementation of the provisions of this Protocol." (UN, 1951b).

O bloco soviético, liderado pela URSS, se colocou fortemente contrário à ideia de criação de um Alto Comissário (o que viria a se tornar praticamente uma constante durante as negociações no período de Guerra Fria). Os soviéticos argumentavam que, caso criado, o posto representaria uma autoridade supranacional a respeito de questões que seriam de foro exclusivo da jurisdição doméstica dos Estados. O clima de Guerra Fria fica claro quando se observa a interpretação a respeito da frequente resistência soviética ao projeto do ACNUDH veiculada por Patrick Flood, que esteve a serviço da missão dos EUA na ONU, em Genebra, na primeira metade da década de oitenta, e foi um dos principais mobilizadores da proposta de criação do ACNUDH naquele contexto, como tratarei mais adiante:

I believe that the real reason was that it feared that a High Commissioner, as an advocate of the values expressed in the Universal Declaration, would focus much of his or her attention on abuses in Communist states. The Soviets naturally opposed creating what they saw as a new anti-Soviet pressure point. Worse, such a pressure point would speak and act in the name of the whole community of states and could thereby help frustrate Soviet efforts to project their power and influence in the Third World (FLOOD, 1998: p. 119-120).

Mas havia oposição também dentro da ONU. O próprio Secretário-Geral, à época o sueco Dag Hammarskjöld, observou que qualquer mecanismo que estivesse para além das queixas interestatais seria inaceitável e prematuro em vista da situação política vigente naquele momento (posição, aliás, bastante semelhante à de Boutros-Ghali, então Secretário-Geral da ONU, em relação à proposta veiculada em 1993). Ainda afirmou que, mesmo se uma pessoa com o perfil adequado fosse encontrada para o cargo, ele seria esmagado pela alta quantidade de queixas. Finalmente, defendeu que era preferível confiar em um comitê no qual todas as áreas e diferentes sistemas jurídicos e culturais do mundo estivessem representados do que em uma agência centrada em uma liderança personificadora (UN, 1955).

Conforme defende a estruturação analítica desta tese, o entendimento da trajetória do ACNUDH, inclusive suas tentativas frustradas de criação, não pode ser construído de maneira descolada do desenvolvimento do processo de institucionalização internacional dos direitos humanos. A posição de Dag Hammarskjöld não era crítica apenas e especificamente ao projeto do ACNUDH. Ele possuía uma posição, digamos, cuidadosa em relação à importância política a ser ocupada pelos direitos humanos como um todo dentro da agenda internacional da ONU, expressão da institucionalização ainda bastante incipiente da temática na década de cinquenta. John Humphrey (então Diretor da Divisão de Direitos Humanos⁷), nome importante para o Direito Internacional dos Direitos Humanos, relata um breve fato,

⁷ A Divisão de Direitos Humanos estava alocada no Secretariado Geral da ONU. A partir de 1982, passou a se chamar *United Nations Centre for Human Rights*. Na segunda metade da década de noventa, esse centro foi incorporado pelo ACNUDH, e se converteu no EACNUDH.

ocorrido em 1955, envolvendo uma conversa entre ele e Dag Hammarskjold, sintomática do lugar ocupado pelos direitos humanos naquele momento histórico.

Em 1955, Hammarskjold teria chamado Humphrey em seu escritório para uma conversa sobre o programa de direitos humanos da instituição. Humphrey relata o encontro da seguinte forma:

The Secretary-General's attitude was determined, he said, by his concern for bigger issues. He wanted to keep me to keep it going at the slowest pace possible: 'There is a flying speed below which an airplane will not remain in the air. I want you to keep the program at that speed and no greater'. (HUMPHREY, 1984: p. 68).

Essa postura de Dag Hammarskjold, que empresta o nome à biblioteca da ONU, ilustra não apenas o lugar pouco prestigioso ocupado pelos direitos humanos dentro da agenda da ONU naquele contexto de alta Guerra Fria, mas também inaugura uma postura recorrentemente cética, reticente e contrária ao surgimento do ACNUDH por parte dos Secretários-Gerais da instituição. Como mostrarei adiante, inclusive em outros capítulos, essa postura ganhou perenidade dentro de praticamente todos os debates a respeito da criação do ACNUDH e está também nas origens da relação nem sempre harmônica entre o Alto Comissário de Direitos Humanos e o chefe máximo da ONU.

2.2 Os anos 1960

Depois dessas primeiras tentativas frustradas de criação de um Alto Comissário para os direitos humanos ao longo das décadas de quarenta e cinquenta, a ideia se arrefeceu um pouco dentro da estrutura da ONU na segunda metade dos anos cinquenta. Mas na década de sessenta, o debate se reacendeu. Segundo Clark (1972), a ideia de se criar um Alto Comissário para os direitos humanos voltou a ascender no Departamento de Estado dos EUA, em 1963. Richard Gardner, então *Deputy Assistant Secretary of State for International Organization Affairs* (1961-1965), que, aliás, prefaciou o livro de Clark, tinha preocupação tanto com a participação geral dos EUA nas atividades de direitos humanos da ONU quanto em relação ao aumento do vigor das operações da organização⁸.

⁸ Em relação à primeira preocupação, suas sugestões contribuíram para o encaminhamento pelo Presidente Kennedy ao Senado de algumas convenções de direitos humanos. Quanto ao segundo foco, Gardner contribuiu para que o discurso de Kennedy na Assembleia Geral, em setembro de 1963, contivesse um indício de que os EUA pudessem, ao menos, colaborar nos esforços para fortalecer os procedimentos internacionais de *enforcement* de direitos humanos.

O estabelecimento da proposta de criação de um Alto Comissário parece ter sido desencadeado, nos EUA, por dois eventos no início de 1963. Em abril daquele ano, Marieta Tree, então delegada do país na Comissão de Direitos Humanos, enviou a Gardner um artigo do *Manchester Guardian* descrevendo o trabalho do novo *ombudsman* da Nova Zelândia junto com uma nota que assim dizia: “Can this *ever* be suggested for the UN? I recognize political problems here. But couldn’t we talk to Senators informally to get their views?” Esse foi o primeiro impulso para a proposta de criação do ACNUDH dentro do aparato político-burocrático dos EUA.

O segundo evento, que também ocorreu em abril de 1963, foi um convite do *American Jewish Committee* a Gardner para participar de um seminário sobre a proteção internacional dos direitos humanos, que ocorreria em maio, em Nova York. A agenda para esse encontro, preparada pelo representante do Comitê de Direitos Humanos, Sidney Liskofsky, continha um item intitulado “High Commissioner (Attorney-General, or “Ombudsman”) for Human Rights.”

Até esse momento, os esforços de Gardner eram direcionados para que o governo Kennedy revertesse o quadro de oposição dos EUA às convenções internacionais de direitos humanos, estabelecido no governo Eisenhower. Nesse sentido, os esforços de Gardner vinham surtindo algum efeito, já que Kennedy enviou ao Senado três convenções para serem ratificadas em julho de 1963⁹.

Mas, a partir desse momento, Gardner juntamente com Tree começaram a direcionar seus esforços, também pela necessidade suscitada pela agenda do *American Jewish Committee*, para a criação de um Alto Comissário. Examinaram a proposta original e consideraram possíveis variações da proposta uruguaia. A exposição de Gardner no seminário de direitos humanos, em maio, tocou muito levemente nessa questão, entretanto, em julho, várias reuniões ocorreram no Departamento de Estado sobre a ideia de um Alto Comissário para direitos humanos, com a intenção de incluir tal temática no discurso de Kennedy, que viria a ser realizado na Assembleia Geral da ONU, que ocorreria em setembro daquele mesmo ano.

A ideia foi objetada por praticamente todos os escritórios regionais e funcionais do Departamento de Estado. Argumentava-se que um Alto Comissário poderia embaraçar o governo dos EUA ou alguns dos regimes ditatoriais que se aliavam aos EUA. Também se

⁹ Em julho de 1963, o Presidente Kennedy enviou ao Senado a Convenção Suplementar contra a Escravidão, de 1956, a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher, de 1952, e a Convenção sobre a Abolição do Trabalho Forçado (OIT), de 1957.

argumentava que a URSS e outros governos se oporiam à proposta – o que, de fato, ocorreu – e que a defesa da proposta pelos EUA atrapalharia o desenvolvimento da *détente*, que estava se iniciando com a conclusão do tratado proibindo testes nucleares. Porém, a grande e inesperada oposição veio, naquele momento, do Ministério da Justiça, chefiado por Robert Kennedy. Segundo ele, os EUA não poderiam encabeçar tal proposta antes do *Civil Rights Act* ser aprovado, naquele momento paralisado no Congresso. Ele temia que a criação de um Alto Comissário para direitos humanos no âmbito da ONU pudesse incitar o aumento da oposição sulista.

Por conta disso, a ideia de os EUA apoiarem efetivamente a criação de um Alto Comissário aparentemente havia sido deixada de lado em 1963. Conseguiu-se, contudo, que Kennedy tratasse em seu discurso na Assembleia Geral da ONU daquele ano sobre a necessidade de novos esforços para dar efetividade à Declaração Universal (GARDNER, 1972).

Por outro lado, Gardner e Tree teriam sido autorizados a discutir a criação do ACNUDH com John Humphrey, Diretor da Divisão de Direitos Humanos da ONU. Como resultado, Humphrey teria começado a examinar a ideia e a colocado dentro do Secretariado da ONU. Ao mesmo tempo, Gardner promoveu encontros informais com vários representantes de ONGs de direitos humanos a fim de recordá-los da existência das propostas anteriores de criação do ACNUDH¹⁰.

Nesse processo, Jacob Blaustein, um ex-presidente do *American Jewish Committee* e delegado substituto dos EUA na Assembleia Geral, depois de um discurso na Universidade de Columbia (EUA) em 1963, assumiu a proposta. Nesse discurso, Blaustein criticou a política de direitos humanos dos EUA dentro da ONU nos anos anteriores e disse que o país vinha perdendo o protagonismo e a liderança que havia alcançado anteriormente na construção da proteção internacional dos direitos humanos. Para ele, seria a hora de os EUA retomarem esse papel fortalecendo a capacidade executiva da ONU em matéria de direitos humanos (COLUMBIA, 1963).

¹⁰ Sobre este ponto específico, há uma divergência na literatura sobre o ACNUDH. A maior parte dela, relatada acima, concede um papel de iniciativa grande a Gardner, que, aliás, foi orientador de Clark, cuja obra foi responsável por disseminar tal versão. Mas Hobbins (2001) afirma que o poder de iniciativa nesse momento para ressurgimento do projeto de criação de um Alto Comissário pode ter vindo de Humphrey, e não de Gardner. O que teria ocorrido foi que, após um encontro entre Gardner e Humphrey, Gardner teria passado a considerar e defender a criação de um Alto Comissário aos moldes defendidos por Humphrey. Portanto, diferente da versão exposta por Gardner e recorrente na literatura, a responsabilidade pela “ressurreição” da proposta de criação do Alto Comissário teria sido muito mais de Humphrey do que de Gardner. Para mais informações sobre essa versão alternativa, ver Hobbins (2001).

Assim, sugeriu a criação do posto de Alto Comissário, mas com funções mais modestas do que aquelas veiculadas pela proposta uruguaia dos anos cinquenta (UN, 1951a). Para Blaustein, o Alto Comissário seria um coordenador e um facilitador das investigações de direitos humanos, embora sem o poder de um *Attorney-General*¹¹:

Such a High Commissioner would, amongst other things, lend his good offices to governments and be available at their request to investigate situations where there have been alleged violations of human rights; he could assist underdeveloped countries in the organization of various institutions for the promotion of human rights; he could advise the Economic and Social Council on the human rights aspects of the Development Decade; and he could assist the Commission on Human Rights in its review of the periodic reports from governments on human rights (BLAUSTEIN, 1963: p. 328).

O discurso de Blaustein recebeu grande publicidade e as pessoas começaram a discutir e a defender a proposta do Alto Comissário. Gardner expressou apoio pessoal, ao contrário do restante do Departamento de Estado, à proposta publicizada por Blaustein. Humphrey citou trecho de tal discurso em sua participação no *World Jewish Congress* para defender a criação de um Alto Comissário para direitos humanos. Um mês depois desse discurso, Blaustein foi chamado pelo Departamento de Estado para debater a questão.

Em fevereiro de 1964, Humphrey enviou a Blaustein um documento elaborando a proposta de criação do Alto Comissário a ser defendida por ele em seu encontro com o Departamento de Estado e disse: “Although this will certainly be hard to achieve I am more and more impressed by the possibilities underlying the idea.” Ele passou a sugerir que o ACNUDH pudesse ser útil em várias áreas, usando como exemplos as crises do Chipre e do Vietnã, mas tendo como principal foco auxiliar a Comissão com os relatórios periódicos dos governos.

Em torno dessa proposta de Blaustein, apoiada por Gardner e por Humphrey, surgiram debates não apenas a respeito das funções, mas também da denominação exata que o cargo receberia. Chegou-se a sugerir que se utilizassem os termos “Relator” ou até “Relator Especial”, uma vez que eles assustariam menos os governos. Voltarei a essa questão da denominação do cargo mais a frente. Segundo Clark:

This appears to have been one of the few occasions in the course of the development of the proposal when the appropriateness of the title was given serious consideration. Apparently the supporters of the proposal have generally taken the view that the gain in prestige which comes with the fine-sounding title outweighs any unpleasant connotations that it may have (CLARK, 1972: p. 46-47).

¹¹ Aqui também existe uma dissidência entre a literatura mais tradicional sobre as negociações desse período e o estudo de Hobbins (2001). Segundo Hobbins, ao contrário do que quer fazer crer os escritos de Clark e Gardner, não foi Gardner quem influenciou Blaustein a fazer esse discurso, mas Humphrey teria não só incentivado, mas ajudado a construí-lo.

A partir desse momento, sabedoras dos diálogos informais entre EUA e ONU a respeito da criação do ACNUDH, as ONGs manifestaram seu interesse pela pauta por meio da organização de três reuniões em 1964, o que acabou se tornando um fator de extrema relevância para a sobrevivência da proposta. A conclusão dessas reuniões foi um pronunciamento conjunto em favor da criação de um Alto Comissário e um esboço de uma resolução da Assembleia Geral. Creio ser importante ressaltar que várias dessas ONGs debateram com Humphrey.

Humphrey tinha um grande trânsito entre as ONGs que adotaram a proposta de criação do ACNUDH depois do discurso de Blaustein. Ele possuía, segundo Hobbins (2001), uma grande rede de contatos entre altos funcionários de ONGs e usava tal rede frequentemente para impulsionar ideias relativas à implementação dos direitos humanos que ele, em razão do seu status político-institucional, não poderia fazer publicamente. Um desses contatos era Peter Benenson, fundador e Secretário-Geral da Anistia Internacional.

Depois de várias trocas de correspondências, realizou-se uma reunião informal entre um grupo de ativistas, liderado por Benenson, em um evento organizado pela *World Veterans Foundation* (WVF), em Paris (1964). Após esse encontro, Seán MacBride, na época Presidente da Comissão Internacional de Juristas e membro do Comitê Internacional da Anistia Internacional, entrou em contato com Humphrey para pedir que ele estivesse presente na reunião seguinte, a se realizar em Londres. Depois de conseguir a autorização de seus superiores, Humphrey esteve presente no encontro em Londres, organizado pela Anistia (em 16 e 17 de junho de 1964), e lá o conceito de um Alto Comissário para direitos humanos foi colocado sobre a mesa de discussão.

Humphrey explicou seu conceito do que seria um Alto Comissário. Ele seria capaz de comentar os relatórios trienais submetidos por Estados membros, direcionando a atenção àquelas questões a serem discutidas pela Comissão. Humphrey explicou que, naquele momento, os relatórios nacionais não eram debatidos pela CDH e tampouco publicados na íntegra a fim de permitir que outras organizações comentassem. Ele também disse que tinha boas razões para acreditar que o projeto de criação de um Alto Comissário receberia apoio de John Kennedy. O projeto teria que começar pelo Terceiro Comitê da AGNU. E ele pensou que os EUA poderiam introduzir a ideia se eles não estivessem em um ano eleitoral. Afirmou que a ideia deveria ser introduzida no Departamento de Estado, mas não ficar dependente do grau de preparação da delegação dos EUA.

A orientação de Humphrey de não conceder a um Alto Comissário poderes

“ameaçadores” às delegações (em particular sobre o acesso direto de minorias ao Comissário) estruturou o projeto. Depois ficou decidido que MacBride prepararia o esboço da resolução para o estabelecimento de um Alto Comissário, citado acima, que voltaria a ser estudada pelo grupo na reunião seguinte, que seria realizada em Genebra, no mesmo ano, organizada pela *International Commission of Jurists*. Enquanto isso, Norman Acton, Secretário Geral da WVF, ficaria responsável por tentar descobrir se algum esboço de projeto já havia sido preparado por alguma organização nos EUA. Para Humphrey, portanto, o encontro em Londres foi um momento crítico para o fortalecimento do projeto de um Alto Comissário. Em Genebra se iniciou a procura por um Estado-chave apoiador da proposta.

Uma coisa é desenvolver uma resolução em encontros informais com indivíduos ligados às temáticas de direitos humanos. Outra, é conseguir angariar suporte estatal. As configurações geopolíticas da Guerra Fria e as realidades políticas dentro da ONU exigiam que a proposta de criação de um Alto Comissário fosse encabeçada por um país não alinhado que não gerasse reações adversas automaticamente. O Bloco Soviético não aceitaria uma proposta com nascedouro no Departamento de Estado dos EUA e os países árabes ficariam muito reticentes com uma proposta vinda de ONGs judaicas. Além disso, uma vez localizado o país que se identificaria com a liderança da proposta, as sutilezas do mundo diplomático exigiriam que as ONGs se retirassem de cena de modo que o país pudesse se apropriar da ideia e de qualquer crédito que ela viesse a fomentar. Ativistas mais experientes, como Peter Benenson, tinham clareza a respeito do seu papel discreto a partir daquele momento, segundo Hobbins. Outros, como Seán MacBride pareciam menos familiarizados (e até menos satisfeitos) com isso (HOBBINS, 2001).

As correspondências e diários de Humphrey mostram algumas das dificuldades encontradas pelo projeto e como algumas delas foram superadas. Enquanto MacBride passou a defender pública e entusiasticamente o projeto de um Alto Comissário, Benenson passou a tentar identificar potenciais países líderes para a proposta. Chegou a quatro nomes: Nigéria (Adebo), Afeganistão (Pazhwak), Costa Rica (Volio) e Filipinas (Lopez). Humphrey sugeriu que Volio Jimenez fosse procurado, pois ele havia estado em uma missão no Vietnã junto de Humphrey e teria percebido como um Alto Comissário poderia ter ajudado naquela situação. Essa abordagem foi exitosa e a Costa Rica consentiu em liderar a proposta.

O Embaixador costa-riquenho Fernando Volio Jimenez se tornou um entusiasta da ideia e recebeu autorização de seu governo para assumir o apoio à proposta dentro da ONU. Assim, logo no início de 1965, ele introduziu a proposta de criação na Comissão de Direitos Humanos. Mas as divergências sobre o encaminhamento do projeto e a antecipação das

resistências a uma iniciativa cujo responsável ou corresponsável fossem os EUA dificultariam as negociações¹².

A trajetória do *draft* da Costa Rica se iniciou no encontro de março de 1965 da Comissão de Direitos Humanos (UN, 1965a). O memorando costa-riquenho requisitando inclusão na pauta da Comissão fez referência às propostas do Uruguai (UN, 1951a) e de Blaustein (1963), mas não mencionou o pronunciamento das ONGs, de 1964.

Em janeiro de 1965, os primeiros frutos das mobilizações pró-Alto Comissário começaram a aparecer. Lord Caradon, diplomata britânico, defendeu publicamente a criação do posto na AGNU. Mas havia ainda muitas delegações indecisas. Muitas delas inclusive foram procurar Humphrey para maiores esclarecimentos, como as delegações australiana e indiana. Além disso, a proposta enfrentava forte resistência dos países africanos e asiáticos. Outros países ainda estavam muito cautelosos em relação à proposta, tais como França, Itália, Nova Zelândia e Israel.

Nesse momento, isto é, no fim de 1964 e início de 1965, o governo dos EUA, a despeito da aprovação do *Civil Rights Act*, não estava disposto a tomar iniciativa sobre a questão do ACNUDH. Apesar disso, Gardner (1972) conseguiu que Morris Abram, então representante de Lyndon Johnson na Comissão de Direitos Humanos da ONU, recebesse autorização para apoiar um estudo sobre a proposta de criação de um Alto Comissário no âmbito daquela Comissão, em março de 1965¹³.

¹² A defesa do projeto de criação de um ACNUDH por parte de MacBride era tão efusiva que começou gradativamente a incomodar Humphrey. Ele também estava preocupado, por razões políticas, com o nome de Blaustein sendo associado diretamente com o projeto. Humphrey afirmou em seu diário que, em 15 de janeiro de 1965, ele estava em um coquetel para arrecadação de fundos para o *United Nations Institute for Training and Research* e disseram a ele que Blaustein iria contribuir com um milhão de dólares para que o Secretário Geral realizasse um estudo sobre o “Plano Blaustein” a respeito da criação de um ACNUDH. Humphrey respondeu a isso enfaticamente dizendo que foi ele quem escreveu os primeiros esboços do discurso de Blaustein em Columbia e incluiu as referências ao Alto Comissário. Humphrey reconheceu que poderia ter sido um erro tático da parte dele ter se envolvido tanto na formulação do discurso de Blaustein, assim como ter trazido Seán MacBride, da Comissão Internacional de Juristas, à discussão, pois sua presença efusiva afastaria os russos. Humphrey também não estava feliz com a condução realizada por Volio, pois ele reforçava o suposto protagonismo de Blaustein, ao, por exemplo, citá-lo explicitamente em seus memorandos, afastando os países árabes. Diante do que ele considerava uma defesa efusiva de MacBride e uma má condução de Volio, Humphrey não via futuro no projeto de criação de um Alto Comissário naquele momento. Ele afirmou que havia recebido uma carta de MacBride na qual ele disse que havia feito um discurso apoiando a criação de um Alto Comissário na Subcomissão. Para aumentar a impressão acerca do seu protagonismo, MacBride enviou uma carta a Wojciech Katzynski, o ex-presidente da Subcomissão, e disse que ele havia liderado o grupo que elaborou o esboço da resolução. Segundo Humphrey, não poderia haver uma forma mais eficaz de assustar os países do leste europeu em relação à proposta do que criar a impressão de que o projeto era de autoria da Comissão Internacional de Juristas.

¹³ Em abril de 1965, depois de retornar de uma reunião da Comissão sobre o Status das Mulheres em Teerã, Humphrey afirmou: “Some very good support is coming up for the High Commissionership. And yet no campaign could have been more poorly managed. I am partly responsible for this. For it was I who put the idea into Blaustein’s speech and I also handed it on to the European NGOs, one of which, the International Commission of Jurists in the person of Sean MacBride, is becoming a liability. But if I hadn’t done these things

Mas para que esse estudo fosse realizado, havia a necessidade, conforme requisitava a Costa Rica, de incluir a pauta na agenda da Comissão. E a principal objeção a incluir o item na agenda vinha do representante soviético, que argumentava que a questão do estabelecimento desse posto para supervisão da aplicação das convenções sobre direitos humanos assim como a questão do esboço da Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial já estavam na agenda da Assembleia Geral. Entretanto, conseguiu-se incluir o item na agenda, sob o título “Question concerning the implementation of human rights through a United Nations High Commissioner for Human Rights or some other appropriate international machinery.” Quem se pronunciou em nome da França foi Cassin, autor da primeira proposta de criação do ACNUDH, que, segundo Clark (1972), apesar de não acreditar que a pauta seria realmente debatida, se mostrou novamente favorável à criação da organização.

Como Cassin previa, a pauta não foi debatida. Diante disso, a Costa Rica decidiu tentar outra ação em outro fórum de discussão: o último encontro de 1965 do EcoSoc. A delegação costa-riquenha propôs ao EcoSoc que recomendasse à Assembleia Geral que considerasse o ponto da criação do Alto Comissário como importante. Várias delegações se referiram positivamente às sugestões da Costa Rica durante as discussões do Comitê Social do EcoSoc sobre a elaboração do Relatório da Comissão de Direitos Humanos. Algumas delas foram: Reino Unido, EUA, Canadá e Argélia. O representante soviético continuou a objetar a proposta, acrescentando um argumento que viria a se tornar recorrente: o de que a jurisdição a ser contemplada pela criação do ACNUDH não poderia ser conferida a uma única pessoa, uma vez que questões de soberania e prerrogativa nacional estavam envolvidas, e qualquer interferência nas questões internas dos Estados soberanos deveria, na visão dele, ser

the idea would have been still-born and how was I to know that MacBride would be so indiscreet?” (HUMPHREY, 1984: p. 93). As atividades de MacBride começaram a criar problema com Volio Jimenez, embaixador da Costa Rica, que havia assumido a pauta. O embaixador procurou Humphrey e fez uma série de reclamações. Segundo ele, MacBride havia liberado e divulgado amplamente cópias do esboço da resolução do ACNUDH sem nenhuma referência à Costa Rica em um evento organizado pela Comissão Internacional de Juristas junto à CDH. Depois disso, Volio Jimenez ameaçou abandonar a negociação ou ao menos retomá-la a partir de uma resolução escrita pela Costa Rica se MacBride continuasse passando a impressão de que a proposta era de sua autoria e que a Costa Rica era apenas uma porta-voz. Vale dizer que MacBride continuou a realizar lobby pela criação do ACNUDH mesmo depois da aposentadoria de Humphrey. Foi ele, por exemplo, quem sugeriu que o aniversário de 20 anos da DUDH fosse “comemorado” com a criação do ACNUDH em 1968. Hobbins (2001) afirma que se dizia que todos aqueles que defendiam explicitamente a criação do ACNUDH estavam no fundo desejosos de assumir o posto. Mas não há nenhum documento ou depoimento que permita confirmar tal impressão. Além de Hernan Santa Cruz, diplomata chileno, Zafrullah Khan, diplomata afegão, e Hugh Foot, diplomata britânico, o nome de John Humphrey era comumente cogitado para o posto de Alto Comissário, caso aprovado. No quarto capítulo, mostrarei como essa expectativa da liderança do chefe da Divisão de Direitos Humanos ou do *Centre for Human Rights* assumir o posto de Alto Comissário também se fez presente em 1993 e causou sérios atritos com o primeiro entre o primeiro Alto Comissário, Ayala Lasso, e o então chefe do *Centre*, Ibrahim Fall.

evitada. Apesar desses vários apoios à proposta costa-riquenha, as tensões políticas envolvidas no debate impediram que qualquer resolução fosse emitida (LORD, 1995).

A Costa Rica então optou por tentar fazer a Assembleia Geral assumir a questão. Em agosto de 1965, seus representantes requisitaram a inclusão do tema na agenda da 12ª sessão e acrescentaram ao seu pedido de inclusão um esboço de resolução que se assemelhava muito àquele elaborado pelas ONGs no ano anterior¹⁴. Aqui fica claro como dimensões estratégicas e normativas se conectam. A Costa Rica, naquele momento tendo como objetivo normativo a criação do ACNUDH, tornou sua proposta mais parecida com a proposta das ONGs de forma a aglutinar mais força política ao intento normativo.

No Plenário da ONU, em setembro, em seu primeiro discurso na Assembleia Geral, o embaixador dos EUA Arthur Goldberg expressou forte apoio à proposta de criação do ACNUDH (GOLDBERG, 1965). Com o apoio dos EUA, a Costa Rica solicitou que o item fosse considerado por um Grupo de Trabalho (GT) da Assembleia. Mas o que ocorreu efetivamente foi o seguinte: o assunto foi discutido brevemente pelo Terceiro Comitê da Assembleia Geral (responsável pelas temáticas sociais), o qual decidiu se remeter ao EcoSoc para que ele transmitisse à Comissão de Direitos Humanos a necessidade de elaborar um relatório de estudos sobre o tema (UN, 1965b). Assim, posso dizer que a proposta da Costa Rica passou longe de conseguir ser votada e, mais ainda, de ser aprovada em 1965, mesmo com o relativo apoio dos EUA.

Mas o assunto insistentemente retornou em 1966 no Seminário sobre Direitos Humanos em Países em Desenvolvimento, que ocorreu em Dakar, Senegal, em fevereiro. De acordo com o Relatório do Seminário (pouco mencionado na literatura sobre direitos humanos, vale dizer):

Some speakers expressed their deep conviction of the effectiveness of the proposed institution [ACNUDH], and urged the countries whose nationals were participating in the Seminar to recommend their respective Governments to examine the plan attentively. However, some speakers thought that the institution of a United Nations High Commissioner for Human Rights might lead to interference in the domestic affairs of states (CLARK, 1972: p. 50).

¹⁴ As funções do cargo proposto foram assim descritas: “(a) he shall assist in the furthering of the realization of human rights and shall seek to secure the observance of the Universal Declaration of Human Rights; (b) he shall advise and assist the Commission on Human Rights and other organs of the United Nations on the periodic and other reports, and submissions made by Governments, relating to human rights and such other matters as these bodies may request; (c) he shall report annually to the General Assembly through the Economic and Social Council and his report shall be considered as a separate item on the agenda of both bodies; at the request of the General Assembly, the Secretary-General, or any other organ of the United Nations, the High Commissioner shall make special reports to the General Assembly; he may also make special reports in cases of urgency; (d) he may, at the request of any Government, render assistance and services, and shall report on such assistance and services if so agreed with the Government or Governments concerned.” (CLARK, 1972: p. 49).

Mais significativa do que qualquer contribuição que o Seminário possa ter efetivamente tido para o conteúdo dos debates sobre a proposta de criação do ACNUDH, foi sua composição: vinte e três países africanos, Jamaica e observadores da França, URSS, EUA e um grupo de ONGs, muitas delas apoiadoras da proposta da Costa Rica. Nesse sentido, emblemática foi a fala da representante do Estado jamaicano. Ela argumentou, no plenário do Seminário, que gostaria de evitar a impressão “[...] that the States favoring the appointment of a High Commissioner were all developed Western-oriented countries and not to members of the third world.” (CLARK, 1972: p. 50). Penso ser importante ressaltar isso, pois a adesão da proposta pelos países de fora do círculo das principais potências ocidentais, emblemática, mas incipiente nos anos sessenta, foi vital para a aprovação da proposta em 1993 e as demandas desses países ocupam lugar central no mandato do ACNUDH, como poderá ser visto mais adiante no trabalho.

Mas voltando à década de sessenta, especificamente ao ano de 1966. No seguimento das discussões na Comissão de Direitos Humanos, vários representantes de delegações apoiaram a proposta da Costa Rica. Na visão dos apoiadores: “[...] the Costa Rican proposal represented a modest, safe preliminary step towards the establishment of an institution designed to remedy the situation.” (UN, 1966c: p. 72). Foi salientado por eles que a nova organização deveria ter força moral suficiente para transcender as fronteiras estatais em nome dos direitos humanos, mas sem dar vazão ao argumento da interferência nas questões internas do Estado. Recorrente também foi entre as delegações apoiadoras da Costa Rica o argumento de que o ACNUDH poderia ocupar as lacunas deixadas pelo sistema de direitos humanos da ONU, ineficiente tanto devido ao tímido papel exercido pelo Secretário-Geral nesse sentido quanto em razão da inoperância das instâncias intergovernamentais da instituição em matéria de direitos humanos (UN, 1966c).

Membros do bloco árabe e do bloco soviético se opuseram à proposta costarriquenha. A minoria deles se opôs em razão dos princípios de “ocidentalidade” que embasavam a proposta. A maioria deles argumentou que o ACNUDH não seria a melhor resposta para as lacunas do sistema de direitos humanos da ONU, e sim iniciativas atreladas diretamente a dispositivos vinculantes, como os Pactos. Argumentaram também que o ACNUDH desempenharia funções que já estavam sob os desígnios de outros órgãos já criados e que, em virtude de suas características invasivas, exigiria uma custosa revisão da Carta da ONU, do que os apoiadores da proposta discordaram fortemente.

Observando o Relatório de 1966 da Comissão de Direitos Humanos (UN, 1966c), pude verificar que a proposta detinha respaldo considerável em princípio¹⁵, mas percebi que, além da existência de discordantes, vários de seus apoiadores sentiram que o esboço costarriquenho de criação do ACNUDH ainda era demasiadamente vago. Por isso, em uma posição defensiva diante das críticas, preferiam seguir a resolução da Assembleia Geral do ano anterior e submeter a ideia a um estudo mais minucioso.

Algumas delegações, como as do Bloco Soviético, eram completamente contrárias à criação do Alto Comissário. Outras eram favoráveis. Muitas eram indecisas e algumas outras preferiam apoiar a proposta uruguaia de 1950. Essa proposta não havia simplesmente desaparecido, como por vezes quer aparentar a literatura. Ela vinha sendo mantida viva pelo *Consultative Council of Jewish Organizations* por meio da mobilização de seu Secretário-Geral, Moses Moskowitz. Moskowitz inclusive tinha dedicado um capítulo do seu livro ao conceito e defendido sua promoção (MOSKOWITZ, 1958). Ele sugeriu que a abstenção francesa à resolução encaminhada pela Costa Rica no EcoSoc deveu-se ao fato de Cassin ainda ser favorável à proposta de *Attorney-General* e não um Alto Comissário propriamente dito. Moskowitz atacou explicitamente a proposta costarriquenha. Mas em março de 1966, quando a Comissão colocou a pauta em discussão, suas palavras já eram de maior apoio ao Alto Comissário e, depois disso, o conceito de *Attorney-General* praticamente desapareceu.

Diante das discordâncias e das tensões políticas envoltas ao debate, sete delegações – Argentina, Áustria, Costa Rica, Daomé¹⁶ (atual Benim), Filipinas, Senegal e Suécia – construíram o esboço de uma resolução que indicava a formação de um Grupo de Trabalho (GT) para estudar a questão e também requisitava ao Secretário-Geral a preparação de um estudo técnico e analítico para auxiliar o GT (UN, 1966d). Essa resolução, depois de receber emendas da Holanda, Itália e Iraque, foi aprovada por dezesseis votos a cinco no âmbito da Comissão (UN, 1966d).

Concordou-se que a composição do GT ficaria sob a responsabilidade do presidente da Comissão, o costarriquenho Fernando Volio Jimenez. De acordo com o observador da Costa Rica no Comitê Social do EcoSoc, durante todo o mês de maio daquele

¹⁵ O “precedente” do ACNUR foi lembrado algumas vezes. Segundo o Relatório (UN, 1966c), um dos apoiadores da proposta “[...] stated that there was already in existence the office of the High Commissioner for Refugees which was not contrary to the Charter; and that there was no reason why a further office which was similar, though conceived on different lines, should not be envisaged.” (UN, 1966c: p. 75). Algumas outras delegações apoiadoras também afirmaram que a proposta costarriquenha tornaria o ACNUDH vulnerável a pressões políticas e, por isso, defenderam que ele tivesse um *status* quase-judicial, aos moldes de um ministério público.

¹⁶ Protetorado francês na África que conquistou a independência em 1960. A partir de 1975, o país passou a se chamar República Popular do Benim.

ano, Jimenez tentou convencer membros do bloco soviético, que se opunham à proposta de criação do ACNUDH, a integrar o grupo. O representante soviético posteriormente negou que Jimenez tenha pedido à URSS para reconsiderar a questão.

Ao final, o GT terminou sendo composto por representantes da Áustria, Costa Rica, Daomé, França, Jamaica, Filipinas, Senegal, Reino Unido e EUA. Todos, exceto Daomé, que ainda não havia se pronunciado sobre a questão, tinham emitido declarações de apoio à ideia de criação do Alto Comissário no âmbito da Comissão.

O GT teve seu primeiro encontro em junho de 1966. O representante de Daomé quebrou seu silêncio e apoiou com veemência a criação do posto. Depois de uma breve e inconclusiva discussão sobre qual seria o significado da expressão “or some other appropriate international machinery” na referência do Grupo – que era “Question concerning the implementation of human rights through a United Nations High Commissioner for Human Rights or some other appropriate international machinery” – o Grupo concordou em adiar os trabalhos até o ano seguinte, quando o estudo do Secretário-Geral já estaria disponível (CLARK, 1972; MACDONALDS, 1967; 1972). Nos debates desse GT foi a primeira vez que se cogitou que um Alto Comissário deveria ter um *Office* de suporte (HOBBINS, 2001). Isso só viria a se concretizar efetivamente não em 1993, com a criação do ACNUDH, mas apenas em 1997, quando Kofi Annan converteu o *Centre for Human Rights* no Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos (EACNUDH).

É interessante notar que comparando com as propostas de criação das décadas de quarenta e cinquenta, o processo político de negociação das propostas da década de sessenta contou com maior participação das ONGs. Por exemplo, pouco antes do encontro de março de 1966 da Comissão de Direitos Humanos, que decidiu pelo estabelecimento do GT, quinze ONGs elaboraram em conjunto uma declaração de apoio à Costa Rica¹⁷. A declaração admitia que as funções do ACNUDH presentes nas proposta da Costa Rica não as satisfaziam

¹⁷ Segundo a documentação da ONU, estas foram as ONGs que elaboraram a declaração de apoio: *World Veterans Federation; Amnesty International; Coordinating Board of Jewish Organizations; Friends World Committee for Consultation; International Association of Penal Law; International Commission of Jurists; International Council of Jewish Women; International Federation for the Rights of Man; International Federation of Women Lawyers; International League for the Rights of Man; International Movement for Fraternal Union Among Races and Peoples; the Pan-Pacific and South East Asian Women's Association; World Jewish Congress; World Union for Progressive Judaism; International Humanist and Ethical Union* (UN, 1966a). Uma outra ONG chamada *International Confederation of Free Trade Unions* elaborou uma declaração tecendo fortes críticas à proposta da Costa Rica devido a sua timidez e declarou apoio à proposta uruguaia. Segundo o relatório de 1966 da Comissão de Direitos Humanos, houve também um breve pronunciamento do Secretário-Geral a respeito da questão (UN, 1966b) antes dos encontros da Comissão, mas, infelizmente, não consegui localizar esse documento nos arquivos da ONU.

totalmente, mas reconheciam que tais funções eram o máximo possível a ser alcançado naquele ambiente político.

O destaque dessa participação das ONGs nas negociações é relevante na medida em que isso se tornou uma tendência crescente (e de difícil reversão pelos Estados) dentro da ONU, culminando na ampla e decisiva participação dessas organizações nas negociações de 1993, que deram origem ao cargo, como mostrarei no próximo capítulo. A abertura a essas organizações nos anos sessenta e setenta parece se constituir em um momento crítico gerador de *path dependence* no processo de institucionalização internacional dos direitos humanos, pois daí em diante tornou-se praticamente indisponível no processo político a opção de excluir completamente as ONGs de negociações internacionais atinentes aos direitos humanos ou, no mínimo, uma opção de alto custo político em virtude do constrangimento.

É importante destacar também que as tensões políticas sistêmicas se fizeram presente ao longo das várias tentativas de criação do ACNUDH ao longo da Guerra Fria, destacadamente entre representantes dos EUA e da URSS. A URSS se posicionou fortemente contra a proposta do ACNUDH, a despeito do fato de os EUA não exercerem publicamente nenhum papel de liderança (ainda que fossem simpáticos ao projeto). Durante esse debate de 1966, por exemplo, o representante soviético sugeriu que o apoio dos EUA à proposta de criação era uma forma de tentar convencer a opinião mundial de que o país tinha ativa participação na causa dos direitos humanos, quando, na realidade, eles nem mesmo haviam ratificado as Convenções da ONU que envolviam questões de direitos humanos (UN, 1966c).

Dentro do Departamento de Estado dos EUA, havia um desejo, baseado no discurso de Kennedy, de fazer algo no campo dos direitos humanos, mas tal desejo convivia com um receio de tomar qualquer ação específica. Tal receio decorria de uma variedade de causas, inclusive de que as inações americanas em matéria das convenções internacionais de direitos humanos fossem criticadas internacionalmente e receio da ascensão de crítica interna, advinda da direita. Havia também a preocupação de que o apoio forte dos EUA pudesse prejudicar as chances de aprovação da proposta. Como resultado, nenhum direcionamento político claro emergiu por parte dos EUA em relação à pauta, diferente do que ocorreu em 1993.

Humphrey especificamente, durante toda a sua estada na ONU, havia conseguido transitar de modo relativamente habilidoso entre os dois principais pólos sistêmicos da Guerra Fria. Em relação à pauta de criação do posto de Alto Comissário, ele havia tentado manter um apoio *low profile*. Entretanto, sua defesa discreta tornou-se conhecida da delegação soviética.

Não era completamente implausível que a delegação soviética tivesse essa impressão tendo em vista a relação que, de fato, houve entre o discurso de Kennedy e as ideias de Humphrey.

Aquele *Secretary-General's Analytical and Technical Study*, requisitado pela Comissão de Direitos Humanos e esperado pelo GT, foi divulgado em 30 de dezembro de 1966. O documento, elaborado por Egon Schwelb (ex-Vice Diretor da Divisão de Direitos Humanos e professor na Yale Law School), sintetizou comentários de várias delegações, discutiu possíveis interpretações do esboço da resolução de criação do ACNUDH, realizou *surveys* sobre o sistema de direitos humanos já estabelecido e estimou as implicações financeiras da criação do cargo naqueles moldes (UN, 1966e). Um importante ponto ressaltado pelo estudo, ao qual só se deu atenção posteriormente, foi que, por conta do caráter geral da linguagem da resolução, uma autorização expressa seria sempre necessária para que o Alto Comissário tivesse acesso às comunicações ligadas aos tratados. Voltarei a isso rapidamente logo abaixo.

Estando pronto o estudo do Secretário-Geral, o GT realizou catorze reuniões no início de 1967 e produziu seu relatório e um esboço de estatuto estabelecendo o ACNUDH antes do encontro da Comissão de Direitos Humanos que, naquele ano, ocorreria em março novamente. Foi esse esboço do GT que o EcoSoc recomendou à Assembleia Geral.

Três pontos na atuação do GT chamaram minha atenção. O primeiro deles se refere ao fato de o GT ter definido o significado da expressão “or some other appropriate international machinery”. O GT se posicionou afirmando que não faria uma discussão geral ou reabriria uma discussão acerca da pertinência ou não da criação do ACNUDH, demandas do bloco soviético, mas sim que teria como base de seus debates a proposta da Costa Rica e o próprio estudo do Secretário-Geral. A estratégia de negociação utilizada pelos discordantes dessa proposta de criação do ACNUDH em 1967, qual seja, de requisitar a reabertura das discussões a respeito da pertinência da criação do cargo, passou a ser recorrente desde então. Ela reapareceu até durante a Assembleia Geral de 1993, conforme explicitarei no próximo capítulo.

Segundo, a sugestão relativa às comunicações presente no estudo do Secretário-Geral, mencionada acima, foi adotada e, no esboço elaborado pelo GT, aprovou-se que o ACNUDH teria acesso livre às comunicações, prescindindo de autorizações prévias, o que abriu um precedente que dificilmente conseguiria ser fechado depois.

O terceiro ponto significativo, na minha visão, trazido pelo GT foi a proposição de um painel de consultores especialistas (*experts*) para auxiliar o Alto Comissário. Essa proposta, advinda das discussões da Comissão, tentou representar a conciliação entre duas

visões divergentes: uma minoria dos membros do GT, que era favorável a um corpo colegiado em vez de um único oficial, e uma maioria, que preferia a segunda opção. Os membros dessa maioria argumentavam, apoiados no fato de que o ACNUR e a própria ONU eram chefiados por uma liderança individual, que somente um oficial individualizado poderia exercer a influência moral necessária para o cargo e, ao mesmo tempo, atuar com habilidade diplomática suficiente para realizar as tarefas que o cargo propunha. Viam na formação de um colegiado a possibilidade de esforços desnecessariamente duplicados e, ainda, o comprometimento da eficiência. A minoria, por sua vez, argumentava que um corpo colegiado correria menos riscos de equívocos do que uma pessoa somente e, sendo verdadeiramente representativo de diferentes culturas e sistemas legais, seria menos aberto a acusações de subjetividade. Ademais, essa minoria argumentava que todas as instâncias internacionais de direitos humanos, mesmo aquelas nos sistemas regionais (em que, teoricamente, há alguma homogeneidade política e cultural), eram colegiadas (UN, 1966c). Diante dessa divergência, o compromisso foi a recomendação de que o Alto Comissário deveria ter um painel consultivo de especialistas de não mais do que sete membros, em tempo integral. Entretanto, mais nenhuma outra indicação de como esse painel consultivo funcionaria foi fornecida pelo esboço produzido pelo GT.

A Comissão de Direitos Humanos considerou o relatório do GT (UN, 1967a) ao final de sua sessão de 1967. Três encontros foram devotados ao tema¹⁸. Um esboço de resolução foi apresentado pelo representante de Daomé, apoiado pelos membros da Áustria, Costa Rica, Filipinas e Senegal. Os apoiadores da proposta, que acreditavam em seu potencial para suprir as lacunas do sistema de direitos humanos da ONU, enfatizaram que um Alto Comissário não poderia impor sua vontade aos governos e que o exercício de suas funções junto aos Estados dependeria da anuência dos Estados (UN, 1967f). Mas, ele deveria, a fim de bem exercer suas funções, ter amplo acesso a informações e, em particular, às comunicações estatais enviadas pelos Estados-partes de tratados de direitos humanos¹⁹.

A URSS novamente se opôs, assim como a Ucrânia. O representante soviético circulou uma carta alegando que uma série de omissões e equívocos estavam contidos no

¹⁸ Duas ONGs - *International Federation of Christian Trade Unions* e o *International Council of Jewish Women* - também submeteram declarações escritas de apoio à criação do ACNUDH (UN, 1967c; UN, 1967d, respectivamente).

¹⁹ A forma de eleição do Alto Comissário recomendada por essa proposta permanece sendo a mesma até hoje: “[...] the High Commissioner should be appointed by the General Assembly, on the recommendation of the Secretary-General, for a term of five years, so as to invest him with the authority necessary for the performance of his functions. The High Commissioner would be independent in the carrying out of his duties, but his office would remain within the framework of the United Nations Secretariat and he should conduct his office in close co-operation with the Secretary-General.” (UN, 1967f: p. 168).

estudo do Secretário-Geral. Ele também sugeriu que o estudo era enviesado e que não tinha se comprometido com o objetivo de considerar todas as questões relevantes relativas à organização. Na visão do representante soviético, o estudo e o relatório do GT tinham se concentrado em argumentos que *a priori* seriam favoráveis à criação do cargo. Ele ainda disse que via como surpreendente que o GT não tivesse considerado a adoção, em 1966, dos dois Pactos de direitos humanos, dos Direitos Civis e Políticos e Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Nas suas palavras:

When [...] the Commission had adopted its resolution establishing the Working Group it had not known when the Covenants would enter into force, and a number of delegations had supported the idea of the appointment of a High Commissioner as a provisional solution. Now that the Covenants had been adopted, what mattered was to implement them by the methods of international co-operation they specified (UN, 1967b).

Segundo o representante da URSS, um Alto Comissário não seria apenas desnecessário diante da aprovação dos dois Pactos, mas também atrapalharia as funções de vários órgãos da ONU e criaria um órgão com poderes para além daqueles contemplados pela Carta da ONU. Embora a Assembleia Geral não se autorizasse, por exemplo, a examinar queixas individuais de violações de direitos humanos, o Alto Comissário, nos moldes propostos pelo GT, teria tal poder. Outro exemplo seria a prerrogativa de opinião consultiva do Alto Comissário, que estaria acima da Corte Internacional de Justiça, uma vez que ela só exercia tal faculdade na medida em que era requisitada por um órgão autorizado ou em acordo com a Carta da ONU. O posto a ser criado, por outro lado, teria poder para emitir essas opiniões e para prover assistência, mesmo quando não requisitado, não somente para órgãos da ONU, mas também em relação aos Estados membros.

A delegação da URSS aumentou o tom das críticas ao trabalho do GT ao dizer que o Alto Comissário não seria representativo de todos os sistemas jurídicos do mundo, mas apenas altamente familiarizado com alguns deles, especialmente o do seu país. Além disso, ela estava em desacordo com a ideia do painel consultivo, pois, na visão soviética, ele não era representativo e tampouco objetivo, uma vez que o método de escolha proposto deixaria o Alto Comissário livre para bloquear o apontamento de pessoas cujas visões não fossem coincidentes com a dele. O representante soviético insistia que a principal tarefa da Comissão de Direitos Humanos não deveria ser criar novos órgãos, mas aprimorar os já existentes e assegurar a rápida ratificação e implementação dos Pactos (UN, 1967b). Os defensores da proposta discordavam dessa posição, pois argumentavam que muitos Estados poderiam optar por não assinar os Pactos e que eles, inclusive por isso, poderiam demorar para entrar em vigor, o que ocorreu, de fato, em 1976 (UN, 1967f).

Representantes da República Árabe Unida (RAU)²⁰ e da Iugoslávia, mencionando argumentos semelhantes aos da URSS, elaboraram um novo esboço de resolução clamando por um novo estudo com um GT mais alargado, pois argumentavam que o estudo anterior havia deixado vários pontos importantes de fora (UN, 1967e). Apesar dessas críticas, essa proposta não obteve êxito²¹.

Após a derrota da sugestão da RAU e da Iugoslávia, a resolução do GT foi aprovada com emendas sugeridas pela Itália e pela Ucrânia. A proposta italiana teve como objetivo deixar mais claro que um Alto Comissário não substituiria mecanismos de direitos humanos da ONU já existentes ou ainda a serem criados com os novos Pactos. E a Ucrânia recomendou adicionar uma referência aos Pactos no preâmbulo da proposta. Assim, a proposta do GT foi aprovada por vinte votos a sete²². Essa votação possui um significado do ponto de vista de todo o processo: essa aprovação era um indício - ainda que bastante incipiente - de que começava a se formar uma convergência mínima entre países favoráveis à criação e, por isso, uma base ou uma plataforma para a construção de um futuro consenso sobre o formato institucional do ACNUDH.

O Comitê Social do EcoSoc considerou o esboço do GT, aprovado na Comissão de Direitos Humanos, em maio de 1967. Nesse momento, fez-se presente um forte debate entre a URSS e o Reino Unido a respeito do termo “Alto Comissário”. Segundo Nasinovsky, representante soviético naquela ocasião, o termo guardava conotações coloniais na medida em que altos comissários eram por vezes escolhidos para territórios coloniais.

The Russian people had never been under the thumb of a High Commissioner. They had ousted the tsars [...] It was true that there was a United Nations High Commissioner for Refugees, but the URSS had never been recognized him or financed his activities, which were really aimed at assisting those who had been the accomplices of Hitler [...] The period of history recalled by the title of High Commissioner was so shameful as to make that title unacceptable (CLARK, 1972: p. 57).

O representante do Reino Unido, por sua vez, respondeu que aquela “obsessão” com o termo “Alto Comissário” impedia que discussões realmente necessárias fossem feitas.

²⁰ República Árabe Unida (RAU) foi o nome adotado pela união política entre o Egito e a Síria, em 1 de fevereiro de 1958. Nasser se tornou o presidente da nova federação. A Síria abandonou a união política, em 1961. Todavia, continuou a usar o nome e a bandeira da RAU até 1971.

²¹ Dezesesseis votos contrários: Argentina, Chile, Costa Rica, Daomé, Estados Unidos, Filipinas, Grécia, Guatemala, Israel, Itália, Iugoslávia, Jamaica, Nova Zelândia, Peru, Reino Unido, Senegal e Suécia. Nove votos favoráveis: França, Índia, Iraque, Nigéria, Polônia, RAU, Ucrânia e URSS. Quatro abstenções: Áustria, Congo, Irã e Paquistão.

²² Favoráveis: Argentina, Áustria, Chile, Congo, Costa Rica, Daomé, EUA, Filipinas, Grécia, Guatemala, Iran, Israel, Itália, Jamaica, Nova Zelândia, Paquistão, Peru, Reino Unido, Senegal e Suécia. Contrários: Índia, Iraque, Iugoslávia, Polônia, República Árabe Unida, Ucrânia e URSS. Abstenções: França e Nigéria.

Ademais, não via necessidade de novos estudos sobre a criação, uma vez que, na visão dele, esses novos estudos não modificariam mais as posições das delegações²³.

Novamente, a dimensão da historicidade do processo de institucionalização internacional dos direitos humanos se faz presente. Mais uma vez, uma desavença aparentemente de “menor” importância, como essa a respeito nome do cargo na década de sessenta, foi o germe de um dos obstáculos para a aprovação da proposta em 1993. Como mostrarei no próximo capítulo, tanto a análise de documentos sigilosos quanto a entrevista realizada com um importante embaixador brasileiro revelam como a nomenclatura do cargo foi, de fato, um ponto de discórdia não apenas entre as delegações (especialmente entre aquelas que haviam sido colônias de países europeus), mas também uma das motivações pelas quais o egípcio Boutros-Ghali, então Secretário-Geral da ONU em 1993, desaprovava a criação do posto (DIPLOMATA BRASIL 1, 2013).

Mas voltando a 1967, uma resolução proposta pela Índia, que resultaria em nenhuma ação, foi derrotada e a resolução da Comissão de Direitos Humanos foi aprovada por quinze votos a quatro, além de oito abstenções²⁴ (UN, 1967g).

Uma resolução adicional foi adotada requisitando ao Secretário-Geral que levasse a proposta de criação recém-aprovada aos Estados membros, juntamente com várias emendas propostas pela Tanzânia, que ainda não haviam sido discutidas (UN, 1967h). Coube ao Secretário-Geral, assim, submeter à Assembleia Geral um relatório incorporando as respostas dos governos à proposta²⁵. A resolução final, portanto, foi aprovada em plenário por dezessete a quatro, com cinco abstenções²⁶.

Vale ressaltar que a maioria das emendas dos representantes da Tanzânia não alteraram substancialmente a resolução e poderiam provavelmente ser aceitas pelos proponentes da resolução original. Entretanto, uma das sugestões, merecedora de destaque,

²³ É interessante notar que quando a proposta costa riquenha chegou à Comissão em 1967, Cassin se opôs à ela, votando por uma moção recomendando a postergação da decisão final em nome de estudos complementares (criticados pelos representantes britânicos) e, ao final, se absteve quando a Comissão decidiu apoiar a proposta. Mas quando a proposta foi ao EcoSoc, a França, não representada por Cassin, foi fortemente favorável a ela - em uma clara indicação de que ele estava votando a partir das suas convicções e não das instruções do seu país. A clara dissidência entre a proposta de Cassin e a da Costa Rica torna improvável o lugar-comum de atribuir a Cassin a paternidade da ideia do ACNUDH.

²⁴ Favoráveis: Bélgica, Canadá, Daomé, EUA, Filipinas, França, Guatemala, Irã, México, Paquistão, Panamá, Reino Unido, Suécia e Venezuela. Contrários: Índia, Romênia, Tchecoslováquia e URSS. Abstenções: Camarões, Gabão, Kuwait, Líbia, Marrocos, Serra Leoa, Tanzânia e Turquia.

²⁵ Além disso, a resolução também solicitou à Organização Internacional do Trabalho (OIT) e à UNESCO que submetessem um relatório sobre suas experiências na implementação dos direitos humanos à Assembleia Geral.

²⁶ Favoráveis: Bélgica, Canadá, Daomé, EUA, Filipinas, França, Gabão, Guatemala, Irã, México, Paquistão, Panamá, Reino Unido, Serra Leoa, Suécia e Venezuela. Contrários: Índia, Romênia, Tchecoslováquia e URSS. Abstenções: Camarões, Kuwait, Líbia, Marrocos, Tanzânia e Turquia. Serra Leoa e Gabão mudaram, no momento da votação, seus votos de abstenção para aprovação da proposta.

parece ter sido a causa da reprovação das emendas. A Tanzânia sugeriu que um Alto Comissário fosse instituído não por resolução da Assembleia Geral, mas por uma convenção multilateral, o que já havia sido cogitado nos debates de 1966, mas rapidamente descartado. Isso significa que a Tanzânia sugeriu que a criação do ACNUDH fosse baseada na existência de um tratado internacional. Para Clark (1972), a motivação dessa sugestão não era muito clara, mas, segundo ele, é plausível que o representante da Costa Rica tenha se oposto argumentando que a proposta da Tanzânia poderia resultar na postergação indefinida ou até mesmo no completo abandono da proposta de criação do ACNUDH, sendo mais seguro alocá-la na Assembleia Geral, de ocorrência anual. É interessante observar que durante a entrevista que realizei com o embaixador brasileiro citado acima, ativo participante da Conferência de Viena e das negociações que resultaram na criação do ACNUDH em 1993, ele afirmou que tal Conferência não teria competência jurídica para criar o ACNUDH – o que, de fato, não aconteceu e foi bastante lamentado na literatura e entre os ativistas de direitos humanos naquele momento – uma vez que ela não era uma convenção multilateral com a incumbência de confeccionar um documento vinculante, mas uma conferência, um fórum do qual emanou uma declaração, ou seja, um documento não vinculante (DIPLOMATA BRASIL 1, 2013).

Assim, em seis de junho de 1967, a resolução foi aprovada no âmbito do EcoSoc, conforme dito acima. Segundo essa resolução, o ACNUDH possuiria, dentro da estrutura da ONU, o grau de independência e prestígio requeridos para a realização de suas funções sob a autoridade da Assembleia Geral.

Entretanto, notei, ao examinar a resolução, que o mandato nela presente, diferentemente do mandato aprovado em 1993, não trata da remoção dos obstáculos à efetividade dos direitos humanos e tampouco dos direitos econômicos, sociais e culturais²⁷ e direito ao desenvolvimento. Isso sugere que a conformação e a idealização do ACNUDH

²⁷ De fato, parece-me bastante plausível argumentar que os direitos econômicos, sociais e culturais gozavam – e ainda gozam – de um *status* político e jurídico menor no regime internacional dos direitos humanos quando comparado aos direitos civis e políticos. A ideia de progressividade gradual da realização dos direitos econômicos, sociais e culturais diante da realização imediata dos direitos civis e políticos é bastante recorrente na documentação da ONU, especialmente durante a Guerra Fria. Na proposta uruguaia de criação do ACNUDH, em 1951, por exemplo, logo após seu décimo sétimo e último artigo há a seguinte nota: “Additional provisions may be added to this draft proposal, or the existing provisions amended accordingly, to apply to the implementation of so-called economic, social and cultural rights, provided, however, that these rights have been adopted, with a greater or lesser degree of precision, in final form, and provided further, *that they shall be implemented gradually* and with the utmost regard to reality.” (UN, 1951c. Grifo meu). Essa ideia de progressividade gradual pode ser pernicioso, pois atenta contra a indivisibilidade dos direitos humanos. Justamente por isso, como mostrarei no próximo capítulo, é que a Conferência de Viena afirmou a indivisibilidade dos direitos humanos sem tocar nessa ideia de realização gradual dos direitos econômicos, sociais e culturais.

foram se modificando ao longo do processo histórico de desenvolvimento do regime internacional dos direitos humanos. Pelo tom da resolução de 1967, esperava-se muito mais uma atuação interna do ACNUDH na ONU e muito cuidadosa diante da autoridade dos Estados.

Para a realização de suas funções, a Resolução de 1967 previa que o Alto Comissário seria assistido por um painel de consultores especialistas apontados pelo Secretário-Geral em consulta ao Alto Comissário, levando-se em consideração a representação dos principais sistemas legais e as regiões geográficas (UN, 1967g).

Apesar de todas essas negociações e da aprovação do EcoSoc, a proposta de criação não foi aprovada pela Assembleia Geral ao final de 1967. A Assembleia Geral emitiu uma resolução – aprovada com setenta e cinco votos favoráveis, vinte e dois contrários e quinze abstenções – dizendo que, devido à quantidade de elementos no programa da sessão, à questão do ACNUDH não tinha sido possível dar atenção prioritária, recomendando que ela fosse discutida na sessão seguinte, ao final de 1968 (UN, 1967i; UN, 1967j).

Em 1968, devido aos vinte anos da Declaração Universal e da realização da Primeira Conferência Internacional de Direitos Humanos, em Teerã²⁸, acreditou-se que a criação do posto seria aprovada, pois inclusive contava com pressão das ONGs²⁹. Entretanto, tal como em 1967, foi recomendada apenas a atenção prioritária à pauta em 1969 (UN, 1968). Vale dizer que na Conferência de Teerã tenha sido talvez a primeira vez que os chamados países do Terceiro Mundo introduziram temas como *apartheid*, racismo, descolonização e

²⁸ A I Conferência de Direitos Humanos foi realizada, em 1968, de 22 de abril a 13 de maio, em Teerã, à época sob o governo do Xá Reza Pahlevi. Contou com a participação de oitenta e quatro países, além de algumas organizações internacionais e organizações não governamentais. Foi convocada com o intuito de avaliar os vinte anos de proteção dos direitos humanos no âmbito da ONU, iniciada com a Declaração Universal de 1948 (ALVES, 2000). A Conferência de Teerã, antecessora da Conferência de Viena, adotou a Proclamação de Teerã, que, em linhas gerais, representou a avaliação das duas décadas anteriores de experiência da proteção internacional dos direitos humanos. Diferentemente de Viena, em que se debateu longamente a questão do ACNUDH, em Teerã, nenhuma menção foi feita a ele no documento final. A Conferência, em virtude de suas contradições, parece ter sido bastante marcante para Clark: “The 1968 Conference, symbolic of a certain dissonance in the whole human rights enterprise, was held in the Shah’s Teheran. I may be forgiven sharing the occasional vision I had then of elegant diplomats negotiating inspiring language for the Final Act of the Conference while shabby torturers plied their trade in another part of town. The feelings of dissonance have never left me.” (CLARK, 1972: p. IX). Para uma versão em português da Proclamação de Teerã, veja: http://www.cedin.com.br/site/pdf/legislacao/pdf_tratados7/Proclama%E7%E3o%20de%20Teer%E3.pdf

²⁹ Em 1968, em antecipação à Conferência de Teerã, a *Commission to Study the Organization of Peace* (CSOP) divulgou seu décimo oitavo relatório, dedicado inteiramente à proteção dos direitos humanos dentro da ONU. O Relatório se constituiu em um verdadeiro apelo pela criação de um Alto Comissário. O CSOP, organização de eminentes advogados e especialistas em organizações internacionais, continuou a pressionar em seu vigésimo relatório, lançado em 1970. Em seu ponto 59, o relatório ressaltou: “The United Nations should establish the office of a United Nations High Commissioner for Human Rights to consider human rights problems on a global scale on the basis of reports of national committees, to render assistance to States which request his help, to receive communications from individuals and to discuss them with the governments concerned, and to present to the United Nations an annual report both on areas in which progress has been achieved and on areas in which difficulties have been encountered.” (CSOP, 1970: p. 59).

escravidão de modo tão sistemático em um fórum de direitos humanos, questionando o corte ocidental de direitos humanos, tornando o evento extremamente polarizado, o que viria a se repetir em Viena.

O que ocorreu em Teerã, além disso, e raramente aparece na literatura, é que a proposta acabou se tornando problemática para os europeus, pois dias antes da Conferência, Papa Doc, líder autoritário do Haiti, apoiou uma resolução que igualava práticas de discriminação, colonialismo e escravidão a crimes contra a humanidade e argumentou em favor da criação de um Delegado-Comissário de Direitos Humanos. O mandato desse cargo apoiado por Papa Doc seria justamente reunir evidências de violações de direitos humanos em territórios coloniais. Diante desse impasse político, a proposta de criação de um alto comissário para direitos humanos foi arquivada (THOMPSON, 2011).

A mesma postergação ocorrida em 1967 se deu também nas sessões de 1969 e 1971³⁰, o que mostra como a criação dessa organização não era pauta prioritária para a maioria dos Estados (UN, 1969; UN, 1971b; MERTUS, 2009). Contudo, vale destacar que o Japão, que tinha expressado sua oposição à proposta em uma resposta ao Secretário-Geral, anunciou em 1969 que tinha considerado a importância do tema e que, naquele momento, estava pronto para adotar uma postura positiva. A principal razão para essa mudança foi que as autoridades japonesas perceberam que demoraria ainda um tempo considerável para que os Pactos entrassem em vigor (o que ocorreu efetivamente em 1976) e, nessas circunstâncias, a criação do ACNUDH era óbvia e urgentemente necessária, na visão japonesa, para os esforços da comunidade internacional visando obter o respeito aos direitos humanos. O representante da França, que até então havia se mostrado uma apoiadora vacilante da proposta, também expressou o apoio do governo francês, em 1970, mesmo a questão não tendo sido encaminhada para a votação no âmbito da Assembleia Geral. Por outro lado, o representante soviético continuou enfaticamente argumentando que se um Alto Comissário fosse criado, a URSS não o reconheceria e tampouco apoiaria qualquer compromisso em relação a ele.

Parece-me que a volta da proposta de criação, nos anos sessenta, se deve a dois fatores principais: o interesse crescente global em torno da ideia de *ombudsman* (experiência exitosa em nível nacional em vários países)³¹; e o significativo papel crescente das ONGs, conforme já citado.

³⁰ Em 1970, a criação do ACNUDH não entrou em pauta na Assembleia Geral.

³¹ Nos debates de 1966 a respeito da criação do ACNUDH, no âmbito da Comissão de Direitos Humanos, os *ombudsmen* foram lembrados explicitamente por algumas delegações: “Attention was drawn to the relevance of

Em relação ao primeiro, vale uma observação. Às vezes, fatos pequenos e discretos (a despeito da pequenez e discricção iniciais) podem ter grandes efeitos. Nesse sentido, parece-me que a troca de mensagens entre Tree e Gardner, no início de 1963, a respeito da aprovação de um *ombudsman* na Nova Zelândia, assim como o convite do *American Jewish Committee* a Gardner para participar de um evento, em abril do mesmo ano, que tinha, entre outras, a questão do ACNUDH como pauta, foram decisivos para que o assunto passasse a ser discutido dentro do governo dos EUA. Mesmo não tendo sido plenamente apoiado, a partir daí Gardner e Tree foram autorizados pelo seu governo a circular a ideia tanto dentro do Secretariado da ONU (por meio dos diálogos com John Humphrey) quanto entre as ONGs.

Quanto ao segundo, quando os EUA, por conta de suas razões domésticas, não transformaram a ideia de criação de um Alto Comissário em ação política propriamente dita, as ONGs tomaram a iniciativa e assim o fizeram. Depois de elas terem desenvolvido a proposta por elas mesmas, especialmente em 1964, e assegurado o endosso da Costa Rica e de outros membros da ONU, a posição daqueles que apoiavam a proposta dentro do governo dos EUA mudou relativamente, pois a questão não era mais se os EUA deveriam tomar a iniciativa, mas apenas apoiar a iniciativa já em curso, o que, de fato, acabou ocorrendo.

Creio que o entendimento do ressurgimento da proposta nos anos sessenta e da sua não aprovação depende de que se considere não apenas a relação das negociações sobre o ACNUDH com o contexto político de Guerra Fria. Dependem também da relação do debate específico com o desenvolvimento dos mecanismos de direitos humanos da ONU, catalisadores do seu processo de institucionalização internacional.

Em 1965, por exemplo, a Assembleia Geral adotou o primeiro grande instrumento de direitos humanos que incluía um sistema de supervisão internacional: a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. Os países africanos e asiáticos consideraram esse tratado como uma importante ferramenta na luta contra o *apartheid*, assim como contra os sistemas de dominação colonial branca. Ademais, a adoção dessa convenção abriu o caminho para a aprovação dos dois Pactos de direitos humanos, em 1966.

Outro ponto de inflexão foi uma reforma sofrida pela Comissão de Direitos Humanos, que passou a contar com trinta e dois países, em vez de vinte e um, tornando-se

the powers entrusted in various countries to the originally Scandinavian office of Ombudsman, or Parliamentary Commissioner, who was given access to all official files and was authorized, inter alia, to investigate all complaints against government departments, agencies and officials, and to make certain recommendations.” (UN, 1966c: p. 75).

mais representativa da composição da ONU. Essa expansão deu mais voz às delegações asiáticas e africanas, as quais direcionaram a Comissão, em 1966 e 1967, para uma série de atividades na área de implementação voltadas às preocupações da maioria da nova composição da Comissão. Nesse contexto, a Comissão começou a lidar mais, por exemplo, com o *apartheid* e foi autorizada a lidar com violações massivas de direitos humanos. Ademais, a Comissão estabeleceu em 1967, por meio da Resolução 1235 do EcoSoc, um GT de Especialistas sobre o Tratamento dos Prisioneiros na África do Sul, cujo mandato foi progressivamente estendido para cobrir a situação dos direitos humanos no sul da África (UN, 1967c).

O que quero dizer ao explicitar essas mudanças institucionais nos mecanismos de direitos humanos da ONU? Quero dizer que todas essas mudanças e desenvolvimentos nas áreas da normatização internacional e na área da implementação criaram um clima para que as políticas de direitos humanos da ONU se tornassem mais “ativistas” e operacionais. Por um lado, esse clima contribuía para o estabelecimento de uma autoridade que guiaria tais políticas. Os formuladores da proposta de 1967 estavam bastante conscientes desses desenvolvimentos, tanto que colocaram no texto do documento que a existência de um Alto Comissário não prejudicaria as funções dos órgãos já existentes e daqueles que viriam a ser criados dentro daquela nova estrutura institucional. Por outro lado, considerar essas alterações ajuda a compreender e a situar os argumentos daquelas delegações contrárias às propostas, majoritariamente aquelas dos blocos árabe e soviético. Esses desenvolvimentos eram lembrados pelos representantes desses blocos quando argumentavam que a futura entrada em vigor dos Pactos (que viria ocorrer, de fato, em 1976) e a expansão da Comissão supririam as necessidades e exigências do “novo” sistema de direitos humanos da ONU, prescindindo de um Alto Comissário.

Diante de tudo isso, e apesar do retorno da questão nos anos sessenta, o panorama dos posicionamentos políticos a respeito da criação do ACNUDH até aquele momento era o seguinte: apoio vacilante das potências ocidentais, apoio majoritário da América Latina, exceto Cuba, forte oposição dos blocos árabe e soviético, e Ásia e África divididas entre o apoio e alguma reserva³².

Foi esse panorama dos posicionamentos políticos que levou, a despeito de toda a mobilização em torno da proposta, capitaneada especialmente pela Costa Rica, à postergação

³² Apesar desse panorama, Richard Gardner conservava o entusiasmo na proposta no começo dos anos setenta e acreditava que, mais cedo ou mais tarde, ela seria aprovada, o que ocorreu, porém, apenas em 1993: “These members may well succeed in blocking action for another few years. But I think they will lose in the end. The High Commissioner for Human Rights is an idea whose time has come.” (GARDNER, 1972: p. XV).

da decisão acerca da criação no âmbito da Assembleia Geral da ONU no fim dos anos sessenta e início dos anos setenta. Por conta disso, apesar de alguns debates terem ainda permanecido na Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias e na Comissão de Direitos Humanos da ONU, a pauta foi perdendo destaque político na agenda da organização no final dos anos sessenta e primeira metade dos anos setenta³³, não sem tensões, como mostrarei a seguir.

2.3 Os anos 1970

Como disse anteriormente, ao final dos anos sessenta e início dos anos setenta, a pauta do ACNUDH passa a ser postergada. Entretanto, nem mesmo essa tendência de saída da agenda política esteve imune de tensões políticas. Os debates da Assembleia Geral de 1970 e 1971 são notórios nesse sentido.

Em 1970, o Terceiro Comitê debateu longamente a questão da criação do ACNUDH. Uma grande amplitude de opiniões apareceram. Os opositores da ideia tinham dois pontos de divergência: a possibilidade de o posto duplicar o trabalho das instâncias de direitos humanos já existentes; e sua potencial interferência em questões internas de Estados soberanos. Como resultado das discordâncias políticas, a discussão da pauta foi postergada para o ano seguinte.

Em 1971, o egípcio Mussa, relator do Terceiro Comitê, recomendou ao Plenário da Assembleia Geral que postergasse uma vez mais a decisão acerca da criação de um Alto Comissário para direitos humanos:

[...] on the creation of the post of the United Nations High Commissioner, the Third Committee had a short and inconclusive debate on this question due to a lack of time as well as to the extreme controversy over the subject which would necessitate a careful study and greater elaboration of this question, coupled with the provision of sufficient time to enable delegations to reach a decision on it. That is why the Third Committee, in the draft resolution contained in paragraph 11 of its report [A/8594] recommends that the Assembly should decide to give consideration to this item at

³³ Segundo Alston (1997), tanto as propostas da década de cinquenta quanto as da década de sessenta se caracterizam pela pressão de ONGs, apoiadas por alguns governos, no sentido do surgimento de um posto que promovesse o respeito pelos Pactos de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Tendo a discordar dessa posição de Alston, pois, especialmente na década de cinquenta, os principais argumentos para a criação do ACNUDH tinham muito mais relação com o surgimento de um posto que recebesse e denunciasses violações do que com a ideia de um guardião dos pactos propriamente dito. Além disso, vale sempre lembrar que a ideia original da ONU, concebida no momento da elaboração da Declaração Universal, era a confecção de um pacto unificado que abrangesse todo o rol dos direitos humanos. Entretanto, a lógica de enfrentamento sistêmico da Guerra Fria transbordando-se para a área de direitos humanos forjou um conflito de gerações de direitos, o que levou a ONU a ter que elaborar, em 1966, dois pactos separados em vez de um pacto unificado.

the next session (UN, 1971a: p. 10).

Em resposta a essa declaração, El Sheikh, representante do Sudão, afirmou que a Assembleia Geral, em especial seu Terceiro Comitê, vinha falhando em dar um resultado conclusivo à pauta do ACNUDH. Segundo ele, esse era o tipo de pauta que não seria aprovada por voto, mas por consenso construído fora dos âmbitos formais dos Comitês. A simples postergação do assunto, tendo em vista sua complexidade, dificultava o trabalho dos delegados do Terceiro Comitê. Por isso e com o intuito de que as delegações encontrassem tempo para se consultarem informalmente, o representante sudanês recomendou que a pauta fosse postergada não para 1972, mas para 1973 (UN, 1971a).

O representante holandês, Fack, disse que seu país se opunha fortemente à proposta sudanesa e recriminava o fato de os delegados do Terceiro Comitê não terem aprovado internamente a recomendação de prioridade para a pauta³⁴. Nesse sentido, expressou enfaticamente sua desaprovação em relação às contínuas postergações e ao pouco tempo reservado para a discussão da pauta, mesmo tendo ela amplo apoio (UN, 1971a). Barish, representante da Costa Rica, protagonista nas negociações da pauta, apoiou a delegação holandesa, defendeu a discussão já para o ano seguinte e afirmou que as tentativas de postergação eram, na verdade, manobras para retirar a pauta da discussão (UN, 1971a).

O representante do Reino Unido, McCarthy, também agrupado junto aos apoiadores da proposta, disse, em clara resposta ao representante sudanês, que o consenso ao redor da criação de um Alto Comissário não era alcançável, já que existia ativa oposição a ela. Por isso, não via ele razão para se evitar um regime de votação (UN, 1971a).

Nesse momento, subiu ao Plenário da Assembleia Geral A. A. Mohammed, representante da Nigéria. Mohammed, apoiado pelo representante da Argélia (Sellami), fez um pronunciamento contundente em defesa da posição sudanesa. De maneira mais sofisticada que o representante sudanês, lembrou ao Plenário algo relativamente óbvio, mas com grandes consequências. Lembrou aos delegados ali presentes que a pauta não era uma pauta que poderia ser caracterizada apenas como humanitária, mas eminentemente política.

We all know that the question of the creation of the post of United Nations High Commissioner for Human Rights not only has been a controversial matter but threatens, because of its all-encompassing nature, to involve changes in all the activities of the United Nations in the field of human rights, and, because of its high political note, has been receiving what the delegation of Costa Rica termed obstruction. I submit that this obstruction is political. There is no reason why members of the General Assembly of the United Nations would obstruct any issue so long as it is not political. [...] If a matter is political, and the item on the High Commissioner for Human Rights is purported to be humanitarian, we do not

³⁴ A recomendação foi derrotada por quarenta e três votos a trinta e sete, com vinte e seis abstenções.

understand why there should be any obstruction. If there is obstruction then the matter is political, and if it is political it is not a matter we can settle without serious consideration. [...] We feel that it is now time to take the matter out of the General Assembly, for further consultation. [...] We see the discussion of the item next year as merely a “strategy” of being penny wise and pound foolish. Yes, let us discuss this question in the General Assembly. What do we have to discuss? The General Assembly membership as a whole is seriously divided on this issue to the extent that only one section wants the creation of this post of High Commissioner, while others do not. The opposing positions are poles apart and very firmly entrenched. Should we try to unknot the opposition, to depolarize the positions of the members? Neither the General Assembly nor its Third Committee is a drafting committee. For this reason there must be careful consideration and persuasive negotiation before we can try to change the positions already taken up by so many delegations. For this reason, the amendment makes sense. [...] So the argument of the three delegations opposing the amendment of the representative of Sudan, as I began by saying, only broaches the issue. We must recognize that the idea of the creation of the post of United Nations High Commissioner for Human Rights is political; it is not humanitarian. This official would be supposed to look after certain humanitarian activities of the United Nations, but it would be a political office, if created. If it is a political office, we humbly submit that we should be given time to consult, to negotiate, to consider and to examine (UN, 1971a: p. 12).

Fica claro, portanto, que os favoráveis à proposta (países da Europa ocidental e alguns latino-americanos, com destaque para a Costa Rica) desejavam que ela fosse logo apreciada, mesmo sem a formação de consenso. Os países contrários, dos quais aqui destaquei Sudão e Nigéria, reconheciam a natureza política da pauta (natureza essa não assumida publicamente pelos defensores da criação do ACNUDH) e justamente se amparavam nesse reconhecimento para reivindicar que a discussão fosse protelada de modo a estender as negociações. É claro que tal como a negação da natureza política (ou seu não reconhecimento explícito) por parte dos apoiadores da proposta pode ser encarada como uma estratégia para aprová-la, assim também podem ser interpretadas as tentativas de postergação por parte dos não apoiadores, ou seja, como uma estratégia para arrefecer os debates e tirá-los gradativamente da pauta.

Independentemente do resultado dessa disputa, da qual trarei o resultado logo abaixo, a fala do representante nigeriano expõe um dos fortes pressupostos desta tese, qual seja, a criação e a manutenção do ACNUDH são fenômenos políticos. Mais do que isso, a construção do regime internacional de direitos humanos e o desenvolvimento da institucionalização internacional dos direitos humanos são fenômenos políticos. Como tais, como alerta Moyn (2010) e Hoffmann (2011), eles não são processos “inevitáveis” para os quais o mundo “naturalmente” converge, como muitas vezes parece querer transmitir a argumentação das potências do bloco ocidental. O projeto do ACNUDH, como parte da institucionalização internacional dos direitos humanos, deve ser encarado como um projeto político e, assim, dotado de agentes propagadores de discursos e ações que se relacionam

politicamente. O ACNUDH, e creio que as tentativas de sua criação evidenciem isso, era e é um projeto de construção intersubjetiva – nem sempre harmônico e aberto a disputas e tensões – de uma organização burocrática que, como tal, conforme visto teoricamente no capítulo anterior, retira suas fontes de poder justamente dessa condição burocrática. É bom elucidar isso tanto para entender a magnitude da aprovação consensual alcançada pela proposta em 1993, em virtude, como dizem os construtivistas, da existência de uma estrutura comum de significados, quanto para identificar as lacunas deixadas por parte da literatura sobre o ACNUDH. Os dois esforços serão feitos ao longo desta tese, mas, por ora, voltarei ao encaminhamento do caloroso debate de 1971.

Diante da discussão, o presidente da Assembleia Geral encaminhou a sugestão sudanesa de que a pauta voltasse a ser discutida em 1973, e não em 1972, como queria a proposta original. Resultado: ampla articulação dos blocos soviético, árabe e africano e cinquenta e dois votos favoráveis à proposta sudanesa, quarenta votos contrários e vinte e cinco abstenções³⁵. Em seguida, votou-se a proposta original, agora emendada, e aprovou-se por setenta e oito a onze, com vinte e cinco abstenções³⁶ (UN, 1971b).

A aprovação da proposta sudanesa foi mais do que simplesmente uma vitória procedimental, mas uma vitória de uma articulação política que ou era completamente

³⁵ “In favour: Algeria, Bahrain, Bulgaria, Burundi, Byelorussian Soviet Socialist Republic, Central African Republic, Ceylon, Chad, Congo, Czechoslovakia, Egypt, Equatorial Guinea, Ethiopia, Gambia, Guinea, Haiti, Hungary, India, Indonesia, Ivory Coast, Jordan, Kuwait, Lebanon, Libyan Arab Republic, Mali, Mauritania, Mongolia, Morocco, Nigeria, Oman, Pakistan, People's Democratic Republic of Yemen, Peru, Poland, Qatar, Romania, Rwanda, Saudi Arabia, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Syrian Arab Republic, Togo, Uganda, Ukrainian Soviet Socialist Republic, Union of Soviet Socialist Republics, United Arab Emirates, United Republic of Tanzania, Upper Volta, Yemen, Yugoslavia, Zambia.

Against: Afghanistan, Argentina, Australia, Austria, Belgium, Canada, Colombia, Costa Rica, Cuba, Denmark, Dominican Republic, Fiji, Finland, France, Honduras, Iceland, Iran, Ireland, Israel, Italy, Japan, Kenya, Luxembourg, Madagascar, Malawi, Malta, Nepal, Netherlands, New Zealand, Nicaragua, Niger, Norway, Panama, Philippines, Swaziland, Sweden, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, United States of America, Uruguay, Venezuela.

Abstaining: Brazil, Burma, Cameroon, Chile, Cyprus, Ecuador, El Salvador, Gabon, Greece, Guatemala, Jamaica, Khmer Republic, Laos, Liberia, Malaysia, Mexico, Portugal, Senegal, Singapore, Spain, Thailand, Trinidad and Tobago, Tunisia, Turkey, Zaire.” (UN, 1971a: p. 12-13).

³⁶ “In favour: Afghanistan, Algeria, Argentina, Australia, Austria, Belgium, Burundi, Canada, Central African Republic, Congo, Costa Rica, Cyprus, Denmark, Dominican Republic, Ecuador, Equatorial Guinea, Ethiopia, Fiji, Finland, France, Gambia, Greece, Guatemala, Guinea, Honduras, India, Indonesia, Iran, Ireland, Israel, Italy, Ivory Coast, Japan, Jordan, Kenya, Khmer Republic, Laos, Lebanon, Liberia, Libyan Arab Republic, Luxembourg, Madagascar, Malawi, Mali, Malta, Mauritania, Mexico, Morocco, Netherlands, New Zealand, Nicaragua, Niger, Nigeria, Norway, Pakistan, Panama, People's Democratic Republic of Yemen, Philippines, Qatar, Sierra Leone, Singapore, Spain, Sudan, Swaziland, Sweden, Syrian Arab Republic, Trinidad and Tobago, Uganda, United Arab Emirates, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, United Republic of Tanzania, United States of America, Upper Volta, Uruguay, Venezuela, Yemen, Zaire, Zambia.

Against: Bulgaria, Byelorussian Soviet Socialist Republic, Cuba, Czechoslovakia, Hungary, Mongolia, Poland, Romania, Saudi Arabia, Ukrainian Soviet Socialist Republic, Union of Soviet Socialist Republics.

Abstaining: Bahrain, Botswana, Brazil, Burma, Cameroon, Chile, Colombia, Egypt, El Salvador, Gabon, Haiti, Jamaica, Kuwait, Malaysia, Nepal, Peru, Portugal, Rwanda, Senegal, Somalia, Thailand, Togo, Tunisia, Turkey, Yugoslavia.” (UN, 1971a: p. 13).

contrária à criação do posto de Alto Comissário, caso dos blocos soviético e árabe, ou estava descontente com o formato proposto, caso de vários países africanos. Mais do que isso, a postergação da pauta para 1973 mostrou como ainda não havia chegado o momento histórico favorável à aprovação.

Em 1973, o Terceiro Comitê da AGNU teve que encarar um grande debate sobre a criação do cargo. Nela apareceram três encaminhamentos. O primeiro foi uma resolução elaborada por Costa Rica, Suécia e Uruguai. Essa resolução propôs que fosse permitido a um Alto Comissário acessar as comunicações concernentes aos direitos humanos a fim de trazer questões aos governos e Estados envolvidos. Mais uma vez, a resistência à resolução decorreu do receio da intervenção em Estados soberanos. De autoria da Bulgária e do Iêmen, o segundo encaminhamento, caso aprovado, teria tirado a questão da pauta da AGNU, pois foi construída toda ressaltando muito mais a proteção estatal à interferência externa do que as atribuições e possíveis funções de um Alto Comissário. O terceiro encaminhamento, de autoria irlandesa, foi aprovado pelo Terceiro Comitê e, depois de revisões e emendas, também pela AGNU. Essa resolução manteve sob consideração para o ano seguinte a construção de mecanismos e meios alternativos para o sistema de direitos humanos da ONU, mas não citou explicitamente o Alto Comissário (UN, 1973).

Em 1975, a criação de um Alto Comissário nem entrou na pauta da Assembleia Geral. Aparentemente, o projeto havia declinado sem muitas chances de logo voltar à agenda da ONU e ao centro do processo de institucionalização internacional dos direitos humanos. Entretanto, não foi isso que ocorreu e a pauta voltou a ser discutida na Comissão de Direitos Humanos em 1977.

Naquele ano, depois de quase uma década, o projeto de criação de um Alto Comissário para os direitos humanos saiu novamente da Comissão de Direitos Humanos e encaminhou-se à Assembleia Geral por força de uma articulação capitaneada por EUA, Costa Rica e Suécia. Essa articulação conseguiu construir uma resolução, que foi submetida ao Terceiro Comitê da Assembleia Geral com o apoio de dezessete delegações dos blocos ocidental, latino-americano e africano. Em sequência, mais sete delegações ocidentais aderiram à proposta.

Naquele momento, vale ressaltar, já havia alguns poucos mecanismos de direitos humanos da ONU desenvolvidos: a Resolução 1503, desde 1970, por exemplo, já envolvia a Comissão de Direitos Humanos e sua Subcomissão em debates confidenciais a respeito de violações; e, em 1977, o Comitê do Pacto dos Direitos Cíveis e Políticos, chamado também e até hoje de Comitê de Direitos Humanos (demonstrando o prestígio institucional e a

predileção política das potências ocidentais, especialmente dos EUA, por tal rol de direitos humanos em detrimento dos direitos econômicos, sociais e culturais), começava seus trabalhos, examinando relatórios dos Estados-parte.

Entretanto, o surgimento e o desenvolvimento do ACNUDH não podem ser desconectados do processo histórico de institucionalização internacional dos direitos humanos, o qual, por sua vez, também não pode ser considerado um processo isolado dos diferentes fatores políticos e suas tensões presentes no cenário internacional ampliado. É justamente por isso, por exemplo, que é possível conectar as discordâncias soviéticas em relação à criação de um Alto Comissário nos anos sessenta com as tensões envolvendo a decisão de confeccionar um pacto unificado ou dois pactos diferentes de direitos humanos, reflexo da chamada disputa de gerações de direitos humanos, com a própria lógica sistêmica de conflito entre países do bloco comunista e países do bloco capitalista durante a Guerra Fria.

A partir dessa lógica de interação, parece plausível argumentar que o retorno da proposta de criação do posto à agenda da ONU no final dos anos setenta guarda relação com a ascensão dos direitos humanos na agenda internacional ampliada³⁷ e com a chegada de Jimmy Carter à presidência dos EUA (APODACA, 2006).

A major factor of that time was the active human rights policy of US President Jimmy Carter. The Carter administration had put human rights prominently on the international political agenda. It must be assumed that it was not by coincidence that already in the first year of the Carter presidency the proposal of the High Commissioner was re-launched. The United States was not a co-sponsor of the draft resolution but gave its full support to it in the person of the United States UN Ambassador Andrew Young (BOVEN, 2007: p. 771).

Outros fatores também devem ser levados em conta. Os dois pactos haviam acabado de entrar em vigor (1976). Entretanto, a atenção da ONU não estava focada tanto nos procedimentos de implementação desses pactos, mas sim nas violações massivas de direitos humanos ligadas ao *apartheid*, racismo e discriminação racial, dominação colonial, etc. Além disso, novos conceitos emergiam na agenda dos direitos humanos, com forte destaque para a demanda dos países do chamado terceiro mundo, como o direito ao desenvolvimento e o estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional e procedimentos decisórios mais equânimes. Outras demandas dos países não desenvolvidos se focavam na interdependência e na indivisibilidade entre direitos civis e políticos e econômicos, sociais e culturais.

³⁷ Vale ressaltar, por exemplo, que a ONG Anistia Internacional recebeu o Nobel da Paz no ano de 1977 em razão de sua atuação na área de direitos humanos.

Praticamente todas essas demandas apareceram na resolução de 1977, o que parece ter atraído os países do terceiro mundo para o projeto de criação de um Alto Comissário para direitos humanos. Aliás, é interessante notar, como mostrarei no próximo capítulo, que muitos desses elementos reapareceram nas discussões da Conferência de Viena, de 1993, e na proposta aprovada por unanimidade na Assembleia Geral daquele mesmo ano. Mas voltando à proposta de 1977, de maneira a diminuir os recorrentes receios daqueles que temiam que um Alto Comissário fosse atuar como um substituto dos órgãos e mecanismos já existentes, foi incluído no texto, tal como na proposta de 1967, um trecho que dizia que suas funções não prejudicariam ou interfeririam nas funções e poderes já existentes ou que pudessem vir a ser criados para promoção e proteção dos direitos humanos.

Porém, uma vez mais, os propositores, inclusive os EUA, sentiram o peso da lógica da Guerra Fria nas negociações de direitos humanos e novamente assistiram à URSS se levantar em desacordo com a proposta. Os soviéticos afirmavam agora que os dois mecanismos citados acima – Procedimento 1503 da Comissão de Direitos Humanos e análise dos relatórios dos Estados-parte pelo Comitê do Pacto de Direitos Civis e Políticos – já eram suficientes e que a criação de um Alto Comissário representaria uma intromissão nas soberanias estatais. Além disso, em 1977, a maioria dos membros da ONU eram ex-colônias. E, segundo Flood (1998) (se apoiando em uma conversa informal que ele teria tido com Ramcharan³⁸), os soviéticos teriam argumentado junto aos países recém-independentes que um Alto Comissário seria uma proposta neocolonialista. Com isso, conseguiram aliados entre os líderes do Movimento Não Alinhado (Índia, Argélia e Iugoslávia) e Cuba. Tudo isso, somado a um relativamente pouco organizado *lobby* favorável à proposta (quando comparado com o movimento de 1993), obrigou que seus autores retirassem-na a fim de que ela não fosse emendada de maneira deturpadora pelos seus não apoiadores.

Assim, apesar de tentativas de dirimir tensões políticas e institucionais no texto e do fato de o Terceiro Comitê da Assembleia Geral já ter um esboço de uma resolução de criação que poderia ser finalmente aprovada, essa proposta de 1977 perdeu força quando o encaminhamento procedimental da delegação cubana (de encaminhar de volta a resolução à Comissão de Direitos Humanos) obteve maioria³⁹ (CLAPHAM, 1994). Em 1978 e 1979, novas postergações. As duas sob alegações parecidas: a resolução de 1978 defendeu a postergação em razão da discussão não ter findado no âmbito da Comissão de Direitos

³⁸ Bertrand Ramcharan, já mencionado no capítulo anterior, era, naquele momento, assistente da Divisão de Direitos Humanos da ONU e esteve presente na Assembleia Geral de 1977.

³⁹ A proposta cubana foi aprovada por 62 a 49, além de 22 abstenções.

Humanos (UN, 1978); a de 1979, por sua vez, alegou que a Comissão não havia sido capaz de findar o estudo técnico que dela se esperava antes de a Assembleia Geral tomar uma decisão⁴⁰ (UN, 1979).

Mais uma vez um Alto Comissário para direitos humanos não havia sido criado. Esse novo fracasso, contudo, não se deveu apenas ao obstáculo político-procedimental trazido pelos representantes cubanos ou à oposição articulada pela URSS, mas também porque o próprio secretariado geral mais uma vez temia que um Alto Comissário fosse entrar em choque com sua atuação, especialmente pelo fato de o Secretário-Geral tradicionalmente ser o detentor do prestígio da “personificação” da ONU em negociações internacionais (CLAPHAM, 1994).

Apesar do novo fracasso, no final dos anos setenta e início dos oitenta a ONU experimentou uma grande expansão do seu potencial de monitoramento de direitos humanos. Vários novos mecanismos legais foram adotados para áreas sensíveis, como discriminação contra a mulher, contra a criança e tortura, o que gerou, por sua vez, novos comitês de tratados (*treaty bodies*), responsáveis por monitorar a observância aos tratados pelos Estados que os ratificaram.

No mesmo período, a Comissão de Direitos Humanos se fortaleceu. Estabeleceu uma série de mecanismos para lidar com alegações de violações, estabelecendo a realização de visitas, autorizadas pelos governos, por exemplo. Os relatores especiais e grupos de trabalho receberam mandatos específicos para lidar com desaparecidos, execuções, tortura, detenção, intolerância religiosa, racismo, xenofobia e liberdade de expressão. Além disso, seguindo os precedentes de África do Sul, Israel e, posteriormente, Chile, a Comissão apontou um grande número de relatores de países e especialistas cujos relatórios focavam-se em situações específicas de Estados que eram caracterizados pela Comissão (em decorrência de seu poder burocrático de rotular, conforme ressaltam os construtivistas) como detentores de padrões consistentes de violações de direitos humanos.

Ter esse contexto e tais desenvolvimentos institucionais em mente é importante por dois motivos. Primeiro, enquanto os órgãos intergovernamentais da ONU, tais como a Assembleia Geral e a extinta Comissão de Direitos Humanos, são compostos de governos e,

⁴⁰ Em 1979, uma vez mais, as discordâncias eram muitas. Diante disso, a Alemanha Oriental e Madagascar chegaram a sugerir a retirada de pauta até uma nova oportunidade em que se enxergasse um ambiente político mais favorável, a ser diagnosticado pelo Secretário-Geral. O Canadá também reagiu diante da pluralidade de visões acerca da necessidade e das funções de um Alto Comissário. Sugeriu que, no lugar de se criar um Alto Comissário propriamente dito, o Secretário-Geral nomeasse um *Special Representative for Human Rights and Humanitarian Affairs*, com status de *Under-Secretary General* (do qual goza atualmente o ACNUDH). Segundo os canadenses, estando sob a alçada do Secretário-Geral, esse posto não correria o risco de intervir nas questões internas dos Estados. Entretanto, diante da falta de apoio político, o Canadá retirou sua proposta.

como tais, estão envolvidos em jogos e interesses políticos, os comitês de tratados e os mecanismos temáticos e por países são personificações de expertise e relativa independência. Nesse sentido, eles introduziram nos programas da ONU algumas das qualidades, como expertise, independência e apelo moral, que eram atribuídas ao Alto Comissário nas propostas anteriores, que voltaram à proposta de 1993 e das quais o ACNUDH/EACNUDH retira parte importante da sua atual legitimidade político-burocrática e possibilidades de exercício de poder.

Segundo, a multiplicação de comitês de tratados e de mecanismos especiais da Comissão de Direitos Humanos deu vazão ao argumento da necessidade de uma coordenação eficiente de direitos humanos dentro da ONU, abrindo oportunidade e agregando legitimidade para a proposta de criação do ACNUDH que seria veiculada em 1993.

Mas as tentativas de criação do ACNUDH durante a Guerra Fria ainda não haviam cessado. E uma última proposta veio à tona na década de oitenta.

2.4 Os anos 1980

No começo da década de oitenta, uma nova tentativa de criação de um Alto Comissário foi inicialmente capitaneada por Itália, Costa Rica e Senegal. É importante ressaltar que há poucas referências na literatura a essa proposta da década de oitenta, tornando a análise documental ainda mais imprescindível para a reconstrução histórica a que se propõe este capítulo. Penso que haja duas razões para essa escassez na literatura: uma política e outra metodológica. Politicamente, parece-me que o bloco ocidental, tradicional apoiador da proposta, em decorrência de sucessivas derrotas, não possuía a mesma motivação de antes e, por isso, esse “derrotismo”, expectativa construída intersubjetivamente, o impediu de perceber politicamente como a proposta gozava de apoio fora do bloco ocidental, especialmente entre latino-americanos e africanos. Em virtude disso, quando comparada às propostas anteriores e à de 1993, parece-me que a propositura da década de oitenta não alcançou o mesmo destaque político, chamando menos atenção dos poucos estudiosos do tema, deixando, inclusive, menos rastros documentais. Além disso, existe uma razão metodológica. A maioria dos livros e artigos que tentam recuperar as tentativas de criação do posto de Alto Comissário para Direitos Humanos antes do fim da Guerra Fria o fazem em

grande medida apoiados na tese de Clark, defendida em 1972⁴¹. Por isso, costumeiramente nem mesmo mencionam as discussões a respeito da pauta ocorridas na década de oitenta.

Uma das poucas obras, juntamente com Lord (1995), a dedicar espaço às propostas de criação de um Alto Comissário nos anos oitenta é de autoria de Patrick Flood. Flood, porém, não é um acadêmico propriamente dito, mas um diplomata. Como discuti no capítulo anterior: a maioria dos autores que se debruçaram e se debruçam sobre o ACNUDH/EACNUDH são, além de pesquisadores, também ativistas, diplomatas ou funcionários da ONU, inclusive do próprio ACNUDH/EACNUDH. Na primeira metade da década de oitenta, Flood esteve a serviço da missão dos EUA na ONU, em Genebra. Flood foi um dos principais mobilizadores da proposta de criação do cargo de Alto Comissário naquele contexto:

I became convinced that establishment of the post was essential to give the United Nations the capacity to act swiftly and effectively. Debating human rights abuses six months or a year after they had occurred was simply an inadequate response by the international community (FLOOD, 1998: p. 120).

Em janeiro de 1981, Flood enviou o seguinte telegrama ao Departamento de Estado dos EUA, às vésperas da sessão anual da Comissão de Direitos Humanos:

The session provides an opportunity to achieve significant advances in the multilateralization of efforts to implement universal human rights standards. Success in this institution-building effort would assure more even-handed and less-politicized treatment of human rights issues in the UN [...] Establishment of the post of High Commissioner would bring greater impartiality, coordination, and year-round continuity to UN human rights activities. We believe the terms of reference for a High Commissioner should strike a balance between independence and power of initiative to engage in direct contacts, on the one hand, and periodic policy supervision of activities by an “intergovernmental oversight committee” (which could be the Human Rights Commission itself) [...] A balanced approach of the type just described could command sufficient support (USA, 1981a).

Apesar do apoio do Departamento de Estado dos EUA, a proposta não foi aprovada naquele momento:

My confidence, shared by my colleagues at the Mission, was borne out. But not for 12 more years! The struggle to establish the High Commissioner illustrated the truth of a remark by Jerome Shestack, U.S. representative to the Commission during the Carter administration, as he took leave of his duties in December 1980: “The campaign for human rights is not a race for the shortwinded.” (FLOOD, 1998: p. 121).

Em sua sessão de 1981, a Comissão de Direitos Humanos não elegeu a criação do posto de Alto Comissário como um dos três temas prioritários do encontro. Assim, os

⁴¹ Creio ser importante salientar também que, ao final da década de sessenta e início de setenta, quando Clark escrevia sua tese, os direitos humanos ainda eram muito pouco institucionalizados no âmbito da ONU. Não havia comitês de tratados, a Convenção sobre a Discriminação Racial e os Pactos de 1966 estavam aguardando assinaturas, às petições não era dado prosseguimento, os mecanismos de relatores especiais por “temas” e “países” tampouco existiam e a Divisão de Direitos Humanos do Secretariado da ONU ainda era muito pequena.

delegados da Comissão não tomaram nenhum passo substantivo em direção à criação, apenas adotando uma breve decisão de considerar a ideia para o ano seguinte (UN, 1981a; LORD, 1995).

Em setembro de 1981, a Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias trouxe o projeto à tona novamente. Em seu relatório, explicitou grande apoio à criação e solicitou que o Secretário-Geral municiasse os membros da Subcomissão com todas as informações relevantes para a criação do órgão (UN, 1981b; USA, 1981b). Parece claro que, politicamente, apesar de isso não estar explícito na documentação, a Subcomissão, na verdade, exerceu pressão para que a Comissão tomasse as medidas necessárias para a criação do cargo⁴².

Mas a ocorrência política criada pela Subcomissão não foi suficiente para se constituir como um momento desencadeador da aprovação do cargo na Assembleia Geral de 1981 e rompimento com a trajetória das postergações. A Comissão já havia enviado seu informe à Assembleia Geral relatando que não havia chegado a uma decisão em relação à pauta de criação do Alto Comissário. Sendo assim, a Assembleia Geral produziu novamente uma resolução de postergação da discussão para o ano seguinte cobrando que a Comissão desse atenção à pauta (UN, 1981c; LORD, 1995).

Em razão da percepção de que a Comissão estaria pressionada a debater a pauta no ano seguinte, o próprio Flood desenvolveu uma proposta e a submeteu ao Departamento de Estado dos EUA, em dezembro de 1981, logo após o fechamento da Assembleia Geral, e recebeu autorização para circulá-la entre as missões em Genebra dos dez Estados membros ocidentais da Comissão (USA, 1981c).

Ao circular esse projeto dos EUA informalmente, a maioria das delegações ocidentais foram favoráveis. Na sessão de 1982 da Comissão, todas as delegações do chamado bloco ocidental estavam convencidas dos méritos de criar o posto.

O delegado holandês, Kooijmans, foi bastante enfático ao dizer que a Holanda era tradicional apoiadora da pauta e que, mesmo sabendo que um Alto Comissário e seu Escritório estariam longe de resolver todos os problemas de direitos humanos da ONU, sua criação seria imprescindível e bem-vinda, especialmente por ser um órgão que não teria os “vícios” das instâncias intergovernamentais da ONU. O representante dinamarquês, Dyrland, também defendeu a criação argumentando que as instâncias intergovernamentais de direitos humanos da ONU – Assembleia Geral, EcoSoc e Comissão de Direitos Humanos – vinham

⁴² A pauta foi reinserida na sessão da Comissão de Direitos Humanos, em 1981, por essa Subcomissão de Especialistas sob a aprovação de quinze votos, contra dois votos contrários e cinco abstenções.

mostrando sua incapacidade de lidar com casos de violações sistemáticas. A proposta ainda recebeu falas enfáticas de apoio do Canadá, da Austrália, da Itália e da Costa Rica, além de um apoio mais discreto por parte dos representantes argentino, senegalês e francês (UN, 1982a; UN, 1982b).

Mas o bloco soviético novamente marcou sua posição⁴³. A representante da Bulgária, Dermendjieva, elencou uma série de justificativas para a discordância de sua delegação em relação à criação do cargo:

Bulgaria remained firmly opposed to the establishment of the post of United Nations High Commissioner for Human Rights for a number of reasons. Firstly, although the Charter called upon all Member-States to co-operate in promoting the enjoyment of human rights, differences in views were too wide to enable a High Commissioner to function effectively. Secondly, there was wide disagreement about the mandate for such a post. Thirdly, it was hard to see how a High Commissioner could cope with the staggering number of issues which at present burdened the agendas of the Third Committee of the General Assembly, the Council, the Commission and other United Nations bodies; moreover, such a post would not have the status of that of Secretary-General of the United Nations. Fourthly, pursuant to the Charter, only the Secretary-General could offer good offices and a United Nations presence in the event of disputes; States in need of advice already had recourse to the advisory services programme. Fifthly, facilities for evaluating the implementation of State policies relating to human rights already existed in the form of the Committee on Human Rights, the Council's Working Group on the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, and the Committee on the Elimination of Racial Discrimination (UN, 1982a: p. 11).

Pela primeira vez ao longo de todas as negociações, o Brasil se posicionou explicitamente no âmbito da Comissão. O representante brasileiro, Calero Rodrigues, ao discordar discretamente da criação em si, afirmou que as delegações não poderiam ter a ilusão de que o Alto Comissário resolveria os problemas do sistema de direitos humanos da ONU, inclusive porque, em sua visão, as atribuições e o mandato ainda estavam bastante imprecisos. Ademais, o Alto Comissário, segundo Rodrigues, enfrentaria sérios desafios políticos, tal

⁴³ A ata da reunião da Comissão traz um forte pronunciamento de discordância em relação à criação do posto por parte do representante da URSS (Bikov): "The efficiency of the existing organs should obviously be strengthened and perfected, but it should not be forgotten that the immediate, direct observance of human rights fell within the prerogative of States themselves and their internal competence. The creation of a supranational organ such as a United Nations High Commissioner for Human Rights was therefore unacceptable and unlawful, since the West would make use of it, as a propaganda instrument of the United Nations, to intervene in the internal affairs of States under the pretext of protecting human rights. That would poison the international climate. The idea of creating a post of High Commissioner for Human Rights had been advanced for the first time in 1947 by the World Jewish Congress; many States had opposed it at that time. The idea had been taken up again in the late 1940s, with the declared intention of creating a mechanism for the implementation of the human rights Covenants, which had not yet been drafted. Today, those Covenants existed, and there was a mechanism for their implementation. The idea of a High Commissioner's Office, which was already old, could in fact prove harmful to international co-operation, and it failed to take account of the positive experience which the United Nations had gained. Remarkable results had indeed been achieved since the establishment of the United Nations, especially in the field of human rights. The Organization had brought about the liquidation of colonies and had then tackled racism and apartheid. It so happened that those who had proposed the creation of a post of High Commissioner were the very ones who criticized the United Nations and took no account of its achievements" (UN, 1982b: p. 4).

como as instâncias intergovernamentais enfrentavam. Em virtude disso, a delegação brasileira acreditava que o Alto Comissário só seria empoderado caso sua criação fosse aprovada por consenso (UN, 1982b). Vale ressaltar que a necessidade de consenso foi a posição que o Brasil, ator de extrema relevância nas negociações da Conferência de Viena, adotou nos debates da Assembleia Geral de 1993.

Nesse momento, a questão entre as delegações ocidentais era decidir se elas estariam dispostas a despendar tempo, energia e capital político-diplomático em nome da aprovação de uma proposta ambiciosa como aquela, que, como mostrei, não era consensual. A decisão, naquele momento, foi negativa, especialmente porque os EUA estavam concentrando seus esforços na condenação aos abusos de direitos humanos na Polônia, onde dois meses antes uma lei marcial havia sido imposta frente ao contexto de mobilização do movimento Solidariedade.

There is always a feeling among some delegations to international conferences that long-range institutional improvements can wait until next year or the year after that and that one should focus instead on the crisis of the moment at the expense of strengthening the institution's ability to deal with crises. While there may have been some justification for this attitude in 1982 because of the Polish crisis, it hardly explains why the Commission did little more to advance matters in 1983 and 1984 (FLOOD, 1998: p. 121).

Entretanto, ainda na sessão de 1982, Itália e Costa Rica, com o apoio de Gâmbia, Panamá, Noruega e Senegal, conseguiram aprovar uma resolução, emendada pelo Brasil (UN, 1982c), requisitando à Subcomissão da Comissão que preparasse um termo de referência para o posto (uma espécie de *job description*) (UN, 1982d). Ainda naquele ano, a Subcomissão preparou esse termo de referência e encaminhou o esboço à Comissão, que só voltaria a se reunir em 1983⁴⁴ (USA, 1982a; 1982b). Por isso, a AGNU, ao final de 1982, apenas

⁴⁴ Também foi em 1982, precisamente em 10 de fevereiro, que Theo Van Boven, pesquisador, ativista e político holandês, anunciou sua saída da função de Diretor da Divisão de Direitos Humanos da ONU na sessão da Comissão de Direitos Humanos. Ao fazê-lo, Boven expressou enfático apoio à criação do posto de Alto Comissário: “The humanitarian policies of the United Nations, particularly in the area of human rights, still offer much room for development, and the role of the Secretariat under the Charter remains to be fully exploited. However, I am profoundly convinced that the establishment of the post of United Nations High Commissioner for Human Rights could be of great value. I am fully aware that this is a proposal on which different views are held, but it is my conviction that a High Commissioner, acting in accordance with the principles of the United Nations Charter, can provide a much-needed United Nations presence in situations of concern; can offer his/her good offices to Governments, and can conciliate in dealing with humanitarian problems.” (BOVEN, 2007: p. 768). Diante desse pronunciamento, o então delegado da URSS, V. A. Zorin, reagiu imediatamente criticando o fato de um funcionário da ONU (um servidor civil internacional) apoiar publicamente um projeto, na visão dele, inaceitável, como o Alto Comissário para os Direitos Humanos. Martinez, representante argentino, também fez fortes críticas não apenas ao pronunciamento de Boven em si – na medida em que julgou impertinente para um servidor civil internacional – mas à própria condução da Divisão de Direitos Humanos realizada pelo holandês (UN, 1982a). Vale dizer que Boven praticamente inaugurou uma postura de críticas públicas por violações de direitos humanos a países dentro do Secretariado da ONU. Por um lado, isso tornou muito instável politicamente seu tempo a frente da Divisão de Direitos Humanos da ONU. Por outro, aglutinou uma série de ONGs de direitos humanos ao redor desse setor do Secretariado da ONU, o que não só contribuiu para que elas se

recomendou que a Comissão levasse em conta os trabalhos da Subcomissão em relação à pauta (UN, 1982e; LORD, 1995).

Na Sessão de 1983 da Comissão, Flood, então ainda representante dos EUA na ONU, em Genebra, esboçou uma resolução, baseada no termo de referência da Subcomissão (elaborada no âmbito de um GT), estabelecendo o Alto Comissário e definindo seu mandato (UN, 1983a; LORD, 1995). Segundo ele, dentro do bloco ocidental, encontrou forte apoio, mas ainda havia delegações contrárias ou indiferentes (USA, 1983a). Havia, no bloco ocidental, na visão de Flood, um pessimismo disseminado, advindo das muitas tentativas fracassadas anteriormente:

This defeatism was a curious phenomenon. Outside the Western group, there was strong and growing support for a High Commissioner, especially among Latin American and African delegations; Costa Rica and Senegal led in their respective regions, and I joined them in lobbying efforts. Oddly, some of the Western delegates who were reluctant to take an initiative were trapped by their own fears of defeat and perceptions of nonsupport, both of which were based on much earlier experiences, and they did not even bother to take a current reading of sentiment in other regional groups (FLOOD, 1998: p. 122).

Mais um indício que aponta para a importância do acúmulo histórico na construção de posicionamentos, argumentos e justificativas dentro de negociações internacionais, assim como para a implausibilidade de alinhar variáveis teórico-causais independentemente do caminhar histórico. Daí a importância da reconstrução das tentativas de criação do cargo de Alto Comissário proposta por este capítulo. Parece-me aceitável, além de reconhecer que os direitos humanos não estavam no topo da agenda internacional durante a década de oitenta e tampouco a criação do cargo, argumentar que as sucessivas derrotas nas tentativas de sua criação compuseram um quadro de relativo pessimismo entre os apoiadores da proposta, especialmente os países do bloco ocidental. É como se tivesse havido um processo de *aprendizagem pelas derrotas* que emoldurou as identidades dessas delegações e rebaixou demais suas expectativas diante dos discordantes da proposta.

Falando em discordantes da proposta, devo mencionar que o bloco soviético e Cuba, Índia, Iugoslávia e Paquistão eram novamente contrários ao projeto de criação naquele momento. Apesar disso, o *lobby* favorável conseguiu novamente, em 1983, aprovar uma resolução que dava seguimento ao processo de criação do posto, referendando o esboço da Subcomissão e solicitando a ela que melhorasse o texto e enviasse uma versão revisada para uma possível adoção final na sessão de 1984 da Comissão (LORD, 1995; USA, 1983a).

tornassem forças políticas de sustentação do ACNUDH/EACNUDH posteriormente como também abriu um precedente histórico para que os Alto Comissários tivessem a mesma postura de denúncias públicas junto aos Estados, pelo que passaram a ser cobrados pelas ONGs.

A Subcomissão conseguiu aprovar seu texto internamente por dezesseis a três, com três abstenções⁴⁵. A Subcomissão ainda reprovou a proposta iugoslava que defendia a necessidade de estudos adicionais a respeito do cargo. Em um telegrama ao Departamento de Estado, de setembro de 1983, Flood afirmou: “By the overwhelming rejection of this [Yugoslav] proposal, the Subcommittee has expressed its view that it has fully carried out the Commission’s mandate, no further studies are needed, and it is now up to the Commission to act.” (USA, 1983c).

Mas novamente, em 1984, a Comissão não aprovou a criação do cargo. Na sessão daquele ano, o representante dos EUA, ainda Flood, trabalhou junto com delegações ocidentais, latino-americanas e africanas para produzir uma resolução aprovando o estabelecimento do cargo e seus termos de referência, bem como a encaminhando para a confirmação do EcoSoc e da Assembleia Geral. Ainda assim, algumas delegações ocidentais permaneciam receosas e pouco dispostas a olhar com mais atenção como a proposta tinha apoiadores fora do bloco ocidental.

Apesar disso, foi dado seguimento à proposta. Porém, essa hesitação fez com que o texto fosse formalmente submetido à Comissão, por Costa Rica, Colômbia e Peru, somente nos últimos dias de sessão. Ele recebeu emendas desviantes em relação ao conteúdo da proposta original das delegações de Cuba e da Alemanha oriental. Uma proposta do Brasil advogou o estabelecimento de um *open-ended working group* no âmbito da Comissão para continuar a estudar a proposta. Ao final, entretanto, nenhuma decisão foi tomada em relação a essas resoluções e, seguindo uma moção elaborada pela Iugoslávia, a Comissão postergou o debate para a sessão seguinte.

Entretanto, em 1985, por uma série de mudanças de cargo, inclusive o fim do mandato de Flood, houve pouca pressão para que a Comissão discutisse a criação do posto, fazendo com que ela caísse em relativo esquecimento nos anos seguintes.

The Commission promised to take up the resolution the following year; however, such pledges depend on the presence next year of someone to remind the delegates of what they promised and to stimulate and encourage them to reinitiate action. But my tour of duty was over, my successor took little interest in the project, Italy’s term on the Commission expired, and faintheartedness inhibited fresh initiative in the Western caucus. Non-Western sponsors hesitated to move without encouragement from the West, and the proposal lay fallow for the next several years (FLOOD, 1998: p. 123).

⁴⁵ Os favoráveis poderiam ter chegado a 18, caso a presidente da votação, apoiadora da proposta, não tivesse se recusado a votar e um votante apoiador não estivesse ausente (USA, 1983a; USA, 1983b).

Algo chama a atenção no relato de Flood: a questão da importância da mudança de pessoal e seus reflexos para as pautas e iniciativas políticas. A participação de Flood nas negociações a respeito da criação do cargo de Alto Comissário ilustra bem essa questão. E isso não vem à tona apenas quando ele argumenta que a diminuição do interesse dos EUA na pauta teve ligação com sua saída especificamente e a subsequente entrada de outros representantes com outros focos de atuação. Examinando um pouco mais de perto a dinâmica das negociações ao longo dos anos oitenta, percebe-se que um dos fatores que parecem explicar a oscilação nas pautas da agenda da ONU, como ocorrida com a questão do Alto Comissário, deve-se ao perfil dos representantes diplomáticos que estão sentados à mesa e suas eventuais substituições.

Um exemplo. Em 1981, o delegado britânico na Comissão de Direitos Humanos da ONU era Richard Edis, principal apoiador da pronta aprovação do Alto Comissário dentro do bloco ocidental. Já em 1984, o principal oponente da aprovação dentro do bloco ocidental era justamente o sucessor de Edis, Richard Fursland. Nesse mesmo contexto, entre 1981 e 1983, pude perceber que os delegados do Canadá, Irlanda e Holanda estavam relativamente desinteressados na questão, com pouquíssimos pronunciamentos, enquanto que seus sucessores, já em 1984, eram defensores entusiasmados da proposta⁴⁶. E nesse meio tempo o apoio a ela vindo de fora do bloco ocidental cresceu consideravelmente.

Essa questão do perfil do ocupante do cargo é cara a esta tese na medida em que apresentarei posteriormente como a formação e o perfil dos diferentes indivíduos que ocuparam o cargo de Alto Comissário geraram algumas alterações nos cursos institucionais da organização. Basta pensar, por exemplo, que enquanto Ayala Lasso, primeiro Alto Comissário, era diplomata de carreira, Mary Robinson, segunda Alta Comissária, era uma política e ativista, e Sérgio Vieira de Mello, terceiro Alto Comissário, era funcionário de carreira da ONU.

Mas voltando às negociações dos anos oitenta, conforme dito acima, a partir de 1985, não houve pressão representativa para que a Comissão discutisse a criação do posto, fazendo com que ela caísse em relativo esquecimento nos anos seguintes e desaparecendo da agenda da ONU, em especial da agenda da Assembleia Geral nos anos posteriores (LORD, 1995). Mas isso não significa que o processo de institucionalização dos direitos humanos como um todo tenha cessado durante os anos oitenta e que os mecanismos da ONU tenham

⁴⁶ A rotatividade dos países membros das comissões da ONU, como a Comissão de Direitos Humanos, também deve ser levada em conta. A Grécia, por exemplo, durante os anos de 1981 e 1983, em que foi participante da Comissão, era bastante indiferente à criação do posto de Alto Comissário. Já em 1984, devido à rotação, ela já não era mais participante da Comissão e, assim, não tinha representação direta nas discussões.

ficado em completa inércia. Ao longo de toda a década, o Comitê de Direitos Humanos (responsável pelo Pacto dos Direitos Civis e Políticos) e o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais começaram a supervisionar os seus pactos respectivos e outros comitês foram estabelecidos para supervisionar outros tratados. Os mecanismos temáticos – GTs e relatores especiais – que podiam receber *complaints* também foram criados e os relatores por países, apontados pela Comissão de Direitos Humanos (ALSTON, 1997).

Flood afirma que, durante seu mandato, teve que despender grande quantidade de energia para tentar convencer o Departamento de Estado e, especialmente, a administração Reagan a manter a liderança política dos EUA em relação ao projeto de criação do Alto Comissário⁴⁷. Esse ponto suscita uma observação que só pode ser feita quando se incluem as tentativas fracassadas no processo de criação do ACNUDH, isto é, quando se encara o surgimento dessa organização levando em conta toda a trajetória histórica da negociação e de construção do consenso que culminou em 1993. Flood afirma que o governo Reagan tinha resistência em apoiar a criação do cargo de Alto Comissário e, de fato, pude perceber, examinando a documentação das negociações, que o apoio dos EUA estava longe de ter o peso político que poderia ter caso houvesse convicção por parte da administração Reagan. Contudo, seja por desinteresse em si ou por foco em outras questões (como os acontecimentos no leste europeu ou a questão política e financeira na América Latina), é observável que os EUA votaram favoravelmente à criação na Comissão de Direitos Humanos durante todas as tentativas dos anos oitenta (e em todas as outras anteriores). Isso ganha grande importância dentro do processo das negociações quando, em 1993, os EUA, já sob a administração Clinton, não só encampam e capitaneiam a proposta de aprovação do ACNUDH, mas também trazem consigo o capital político e o argumento de terem sido um histórico defensor da proposta. Portanto, as negociações dos anos oitenta, aparentemente pouco relevantes em si e pouco atraentes para a literatura, ganham grande importância à medida que consolida a “familiarização” da representação dos EUA na ONU com a proposta de criação do ACNUDH, reaparecida em 1993.

⁴⁷ Depois da sessão da Subcomissão em 1982, Flood enviou a seguinte mensagem ao Departamento de Estado dos EUA: “If the Project is approved it will significantly improve the way the UN does business on human rights issues by adding a capacity for prompt action in urgent situations, particularly through vigorous quiet diplomacy. We urge the Department to give it high priority in our pré-Commission consultations with Western and selected Third World colleagues.” (USA, 1982b). Apesar desse apelo de Flood, o Departamento de Estado não atribuiu alta prioridade à pauta. Por isso, Flood foi obrigado a promover um *lobby* antes da sessão da Comissão de Direitos Humanos sem grande respaldo governamental junto a outras missões diplomáticas presentes em Genebra. Ademais, uma vez que a sessão se iniciou, Flood também tentou persuadir os delegados visitantes a respeito da importância da criação do cargo.

2.5 Os quarenta anos de tentativas de criação do ACNUDH

Como tentei mostrar, os debates durante a Guerra Fria sobre a criação do Alto Comissário na Comissão de Direitos Humanos, no EcoSoc, no Terceiro Comitê da Assembleia Geral e na Assembleia Geral propriamente dita foram por vezes bastante dissonantes e polêmicos, por vezes, legalistas, procedimentais e, em certa medida, um tanto quanto reiterados. Analisando as negociações ao longo dos quarenta anos em que as propostas circularam na ONU é possível encontrar recorrências, tanto em matéria de argumentos contrários quanto de argumentos favoráveis⁴⁸. Mas antes de fazer esse panorama, creio ser importante destacar como a pauta passou por diferentes fóruns dentro da ONU e alternou entre eles diversas vezes.

Conforme visto no capítulo anterior, Kratochwil (1989) afirma que a temática em si debatida e o procedimento não são dissociáveis em uma negociação internacional. Com isso, ocorrem duas negociações simultâneas que interagem mutuamente. No caso da proposta de criação do Alto Comissário, conforme explicitado ao longo do capítulo, as negociações envolveram não apenas divergências em matéria de conteúdo, mas também procedimentais, em virtude justamente da pauta oscilar entre vários fóruns (Comissão de Direitos Humanos, Subcomissão, Grupos de Trabalho, Conselho Econômico e Social e Assembleia Geral) e de haver discordâncias a respeito de qual seria o *locus* ideal para criar um cargo desse tipo (a Assembleia Geral, uma conferência ou uma Convenção Multilateral específica para elaborar um tratado)⁴⁹. Percebe-se, analisando a documentação das tentativas de criação, que quanto maiores e menos especificamente voltadas às temáticas de direitos humanos eram as instâncias da ONU mais difíceis eram as aprovações. Isso ajuda a compreender porque as propostas, por um lado, receberam várias aprovações e apoios nos âmbitos das Subcomissões, GTs, Comissão de Direitos Humanos, mas enfrentaram grandes dificuldades no âmbito do EcoSoc e, especialmente, da Assembleia Geral. Portanto, é impossível desvencilhar a

⁴⁸ Na visão de Boven (2007), alguns argumentos contrários à proposta tinham seus méritos, mas a maior parte deles eram veiculados de modo a criar uma imagem do Alto Comissário como uma ameaça às relações amistosas entre as nações e à cooperação internacional.

⁴⁹ A delegação brasileira, na década de oitenta, chamou a atenção para o fato de que a aprovação do Alto Comissário no âmbito de uma Subcomissão da Comissão de Direitos Humanos não teria legitimidade para encaminhar a decisão ao EcoSoc, como queriam as potências ocidentais, tendo em vista que a Assembleia Geral do ano anterior recomendara que a pauta recebesse atenção prioritária da Comissão, em que a aprovação seria mais difícil, e não de um GT ou subcomissão. Em relação ao *locus*, basta recordar da proposta de emenda reprovada da Tanzânia que recomendava que o Alto Comissário fosse criado por uma convenção multilateral e não pela Assembleia Geral.

oscilação e as idas e vindas da proposta entre diferentes instâncias da ONU, com diferentes debates procedimentais, das postergações que a pauta sofreu continuamente.

Um dos primeiros e principais argumentos colocados contra o ACNUDH dizia que o estabelecimento de uma autoridade desse tipo levaria a intervenções indevidas nas jurisdições domésticas dos Estados, consistindo, portanto, em uma violação da Carta da ONU. Esse é um argumento que remonta ao início da ONU e que chegou a ser usado para contestar, por exemplo, a política da instituição diante do *apartheid* sul-africano. Os países do leste europeu comumente levantavam esse argumento. Neste ponto vale lembrar, conforme visto no capítulo anterior, que um dos atributos de poder de uma organização internacional, pensada como um ente burocrático, é sua capacidade de rotular agentes. O Alto Comissário, caso criado, teria poder (e o faz atualmente) para rotular constantemente países como “violadores de direitos humanos” ou “sistemáticos violadores de direitos humanos”. Essa rotulação poderia produzir consequências embaraçosas para as interações político-diplomáticas entre os “rotulados” e os apoiadores dessa rotulação e a própria ONU. Em contexto de Guerra Fria, esse processo poderia aumentar ainda mais as tensões entre Leste e Oeste e entre Norte e Sul. Portanto, é possível dizer que o argumento recorrente acerca do receio de interferência em jurisdições domésticas guardava grande relação com o potencial de rotulação (atributo de poder de uma organização burocrática) e de produção de constrangimento político que seria concedido ao cargo caso ele fosse criado.

Contudo, conforme os direitos humanos foram elevados a uma condição mais destacada na agenda política internacional e a própria ONU desenvolvendo e estabelecendo mecanismos para sua garantia e promoção, ou seja, conforme os direitos humanos foram ganhando institucionalidade no cenário internacional, esse argumento teve sua força persuasiva relativamente diminuída, o que se tornou visível na década de noventa. Em consonância com os construtivistas, com o passar do tempo parece-me que alguns discursos (como esse da incompatibilidade absoluta entre direitos humanos e soberania) podem perder relativa legitimidade e, por isso, comecem a se tornar menos disponíveis nos processos políticos. Por mais que ainda motivem muitos posicionamentos políticos, sua explicitação (quando ainda possível) passa a ter que ser feita de maneira mais cuidadosa.

Mas voltando aos posicionamentos contrários, outro argumento bastante presente nas discussões durante a Guerra Fria, conforme pôde ser visto ao longo do capítulo, referia-se ao desenvolvimento de novos mecanismos de direitos humanos, fossem eles advindos de tratados ou da própria Comissão de Direitos Humanos. Segundo os opositores da criação do cargo de Alto Comissário, as tarefas a serem desempenhadas pelo mandatário do novo cargo

seriam mais bem executadas pelos futuros e já existentes mecanismos. Esse argumento ganhou muita força na década de setenta e oitenta, quando a ONU voltou seus mecanismos de direitos humanos para a questão da implementação. Por isso e a fim de combater tal argumento, a proposta de 1977, diferentemente da de 1967, tinha seu foco no papel de coordenação a ser desempenhado pelo Alto Comissário, e não no do monitoramento propriamente dito.

Uma suposta coincidência de funções entre o Secretário-Geral e o Alto Comissário também foi um dos argumentos utilizados para contrariar a proposta de criação deste último, conforme já salientei. Os discordantes da proposta, inclusive os próprios Secretários-Gerais muitas vezes, diziam que o Secretário-Geral em vários momentos, ao longo dos diferentes mandatos, interveio discretamente e se colocou disponível para pessoas cujos direitos haviam sido massivamente violados. Nesse sentido, argumentava-se que muitas das atividades a serem desempenhadas pelo Alto Comissário podiam ser realizadas pelas competências do Secretário-Geral. Em consonância com essa ideia, uma proposta canadense foi a de apontar um Subsecretário-Geral para os Direitos Humanos. Vale lembrar que alguns anos depois, o chefe do *Centre for Human Rights* da ONU (que passou a ter essa denominação quando a Divisão de Direitos Humanos migrou de Nova York para Genebra em 1982) tornou-se Subsecretário-Geral para os Direitos Humanos da instituição. Entretanto, ele tinha que conciliar suas funções concernentes aos direitos humanos com seu posto de Diretor Geral do Escritório Europeu da ONU, em Genebra. Segundo Boven, “This combination of functions was in fact an artificial solution *pour besoin de la cause*.” (BOVEN, 2007: p. 779).

Durante todas as negociações para a criação do posto, os Secretários-Gerais da ONU não se mostraram fortes apoiadores da proposta, inclusive quando a proposta foi aprovada, em 1993. Um dos motivos é que temiam que a ascensão dos direitos humanos dentro da organização pudesse atrapalhar o cumprimento de suas tarefas, cujo principal objetivo é manter boas relações com os Estados-membros da organização. Além disso, o Alto Comissário sempre foi visto por eles como um potencial competidor e um potencial causador de problemas e embaraços políticos internacionais. A produção de embaraços políticos, conforme mostrarei nos capítulos seguintes, é recorrente no trabalho do ACNUDH, especialmente a partir da gestão de Mary Robinson.

Outros recorrentes argumentos contrários à criação do Alto Comissário durante as discussões da Guerra Fria referiam-se a sua base legal e à estrutura de seu escritório. Argumentava-se, especialmente na década de sessenta e setenta, que, se a proposta fosse aprovada, Estados que não tinham ratificado as convenções de direitos humanos estariam

sujeitos à autoridade do Alto Comissário da mesma maneira que aqueles que eram participantes desses tratados. Por isso, defendeu-se, em alguns momentos, como fez a Tanzânia, em 1967, que o posto fosse criado por meio da aprovação de um tratado internacional, resultado de uma convenção multilateral. Conforme dito mais acima, os apoiadores da proposta preferiram manter a proposta circulando na Assembleia Geral, tendo em vista sua periodicidade anual, a se arriscar a fomentar uma convenção multilateral que poderia nunca ocorrer.

Um ponto polêmico frequente nos debates acerca da criação do Alto Comissário durante a Guerra Fria, especialmente até o fim dos anos sessenta, foi a questão do estabelecimento de um colegiado. Em alguns momentos, foi proposto investir os poderes de um Alto Comissário não apenas em uma única pessoa, mas em um colegiado representativo dos principais sistemas legais e das diferentes regiões geográficas do mundo. Essa sugestão, no entanto, não obteve grande apoio entre os defensores do posto, pois, segundo eles, um colegiado traria ineficiência ao órgão e poderia levá-lo à paralisia, em virtude de discordâncias de difícil resolução. Uma tentativa de conciliação entre as duas visões apareceu em 1967, quando surgiu a proposta de estabelecer um painel de consultores especialistas a fim de aconselhar e assistir o Alto Comissário no exercício de suas funções. Essa proposta, conforme esclareci anteriormente, acabou não recebendo respaldo efetivo de nenhum dos dois lados do debate e foi especialmente repelida pelos apoiadores da criação do Alto Comissário. Com isso, essa ideia de embutir um colegiado consultivo nos trabalhos do mandatário foi perdendo espaço até praticamente desaparecer nos debates da segunda metade da década de setenta⁵⁰.

Já os argumentos favoráveis à criação do posto durante a Guerra Fria tiveram menos variações. Houve uma, no entanto, extremamente importante a partir dos anos setenta: o deslocamento do papel do mandatário do *locus* da implementação para o *locus* da coordenação.

De maneira geral, argumentava-se que o cargo seria uma grande contribuição para a promoção e a proteção dos direitos humanos no mundo, ou seja, seria um importante complemento ao trabalho realizado pelos já existentes e futuros comitês de tratados e temáticos.

⁵⁰ Apesar de haver grandes diferenças de formato e mandato, parece-me que o avanço em número e qualidade vivido pelo mecanismo de relatores especiais (por países e temáticos) a partir dos anos noventa acabou formatando informalmente uma espécie de colegiado ao redor do Alto Comissário, municiando a ele e ao Conselho de Direitos Humanos com informações bastante específicas e de alta qualidade.

Além disso, os apoiadores da proposta justificavam a criação do Alto Comissário justamente por força do surgimento dessa série de mecanismos e comitês de implementação e monitoramento, uma vez que diante dessa complexidade institucional, a necessidade de coordenação tornava-se cada vez mais premente. Vale ressaltar, ainda que brevemente, que esse argumento a respeito do papel de coordenação reapareceu com muita força política nos debates de 1993, mas, diferentemente dos anos setenta e oitenta, acrescido do argumento da implementação (antes tratados como mutuamente excludentes) e de uma nova justificativa, alocada na dimensão da assistência e cooperação técnica. O acúmulo histórico na construção de argumentos parece-me, juntamente com o contexto político mais conjuntural, essencial para compreender porque, em 2006, por exemplo, quando o Conselho de Direitos Humanos foi criado, estava praticamente indisponível no debate a proposição de que o ACNUDH devesse ser suprimido ou então que o Conselho não devesse ser criado em virtude da existência de um sistema de direitos humanos já bastante complexo, coordenado pelo ACNUDH. Mas voltarei a isso nos capítulos posteriores, especialmente no último.

Retornando aos posicionamentos favoráveis durante a Guerra Fria, veiculava-se também o argumento de que o Alto Comissário seria menos direcionado por jogos e interesses políticos e, portanto, menos seletivo do que a Comissão de Direitos Humanos, por exemplo. Nesse mesmo sentido, a ação do Alto Comissário, especialmente diante de situações graves e urgentes, teria chance de ser mais rápida e eficiente, fruto de seu mandato, que seria bastante específico, o que não é necessariamente o que ocorre, pois, como apresentarei posteriormente, o mandato do ACNUDH é amplo e vago.

Nesse sentido, com maior ênfase a partir do final dos anos setenta e início dos anos oitenta, os apoiadores da proposta creditavam ao Alto Comissário o papel de um facilitador, alguém que promoveria boas práticas institucionais e se engajaria em diálogos com os governos e com as outras partes envolvidas. Com o intuito de aplacar as apreensões daqueles que se diziam receosos de uma interferência indevida nos negócios internos dos Estados, os proponentes do ACNUDH afirmavam que a pessoa a ocupar esse posto não importaria sua vontade aos governos. Diferentemente disso, ela estaria disposta a dialogar, coletar informações, a fazer e receber consultas e reportar à Comissão de Direitos Humanos e à Assembleia Geral, com o objetivo de promover e proteger os direitos humanos de maneira mais efetiva.

Como tentei mostrar neste capítulo, as tentativas de criação do cargo de Alto Comissário para Direitos Humanos ao longo de toda a Guerra Fria foram muitas. De diferentes formas, com diferentes formatos de propostas e capitaneadas por diferentes agentes

(Estados e ONGs), o tema, entre idas e vindas políticas, diplomáticas, institucionais e procedimentais, esteve na agenda da ONU durante as décadas de quarenta, cinquenta, sessenta, setenta e oitenta.

A permanência desse controverso tema na agenda da ONU, ainda que com graus bastante variáveis de destaque político, deve-se não apenas à ação política de alguns Estados (como Uruguai, Costa Rica, EUA, entre vários outros), mas também à influência crescente de acadêmicos e ativistas em apoio a ela.

Acadêmicos historicamente vinculados à militância em direitos humanos dentro da ONU, como Alston, Clark, Boven, Nowak, Ramcharan, Boyle, Gaer etc. foram e, alguns deles, ainda são grandes apoiadores e entusiastas do ACNUDH, como visto no capítulo anterior. É plausível argumentar também que, sem o apoio crescente dos ativistas de direitos humanos, a pauta da criação do Alto Comissário teria tido menos chance de ser continuamente trazida aos debates internacionais. É notória a ligação que as ONGs de direitos humanos possuem com o ACNUDH, desde as tentativas frustradas – com o pioneirismo da *Consultative Council of Jewish Organizations* –, passando pelo momento de sua criação – com o papel essencial exercido pela Anistia Internacional – até o desenvolvimento institucional de sua agenda – com forte apoio, dentre outras, do *Jacob Blaustein Institute*.

Essa perenidade da pauta, cuja sustentação também se deve à presença desses acadêmicos e desses ativistas realizando *lobbies* junto aos governos e à ONU, fez com que o projeto de criação do ACNUDH, em meio aos diferentes momentos históricos e conjunturas políticas que dinamizaram essas cinco décadas, acompanhasse o processo de institucionalização internacional dos direitos humanos. Por isso, é impossível desvincular as tentativas de criação do ACNUDH (e o próprio desenvolvimento posterior da instituição) do surgimento e desenvolvimento de vários instrumentos jurídicos e mecanismos institucionais de direitos humanos no âmbito da ONU.

Nesse sentido, apesar das constantes paralisações da pauta, não se pode dizer que o regime internacional de direitos humanos, tanto em sua dimensão de estabelecimento de padrões (*standard-setting*) quanto de construção institucional, tenha ficado estagnado durante a Guerra Fria. Preocupados em demonstrar sua vinculação aos direitos humanos, ou seja, quando os direitos humanos, em virtude do seu processo crescente de institucionalização internacional, começam a se tornar referenciais de legitimidade no cenário internacional, muitos Estados assinaram tratados⁵¹ e, assim, concordaram e contribuíram com o surgimento

⁵¹ Para um debate profundo sobre a questão da passagem da condição de *commitment* para a condição de *compliance*, veja RISSE; ROPP; SIKKINK (1999; 2013).

de uma estrutura organizacional derivada desses tratados, como Comitês de Tratados, e com outros mecanismos, como os grupos de trabalho e relatores especiais.

Nesse momento da institucionalização internacional dos direitos humanos, especialmente a partir dos anos setenta, essas instituições e mecanismos funcionaram para estabelecer padrões mínimos de direitos humanos e para publicizar abusos e violações. Mais do que isso, enquanto as negociações sobre a criação do Alto Comissário estavam entre suas idas e vindas, as instituições e mecanismos de direitos humanos serviram como um ponto focal ao redor do qual agentes políticos preocupados com essa temática puderam se organizar, inclusive para pressionar pela criação do posto. Por meio dessas estruturas, as informações sobre os padrões de direitos humanos tornaram-se mais acessíveis e possibilitaram o funcionamento em rede de *advocacy* de ONGs e ativistas. Conforme argumentam os construtivistas, expostos no capítulo anterior, a relação entre agente e estrutura é de coconstituição. À medida que essas estruturas organizacionais do sistema de direitos humanos da ONU se abriram à participação de ONGs e ativistas, tais estruturas as legitimaram. E, dotadas dessa legitimidade fornecida por essas estruturas, essas mesmas ONGs, empoderadas enquanto produtoras de uma visão autorizada do mundo, passaram a pressionar pela modificação da estrutura, no caso aqui, pelo surgimento e aprimoramento de mecanismos de implementação dos direitos humanos, como a criação do Alto Comissário para direitos humanos.

Enfim, é muito comum na literatura de RI e de direitos humanos a referência ao momento pós-Guerra Fria e, mais especificamente, à década de noventa como o momento das grandes mudanças institucionais do sistema de direitos humanos no cenário internacional. Não creio, de forma alguma, que tal argumento seja equivocado. Entretanto, creio ser sempre importante lembrar que o sistema de direitos humanos da ONU não foi criado na década de noventa. O que ocorreu foi uma grande potencialização desse sistema, com traços de inovação institucional, a partir da década de noventa. Mas esse fenômeno deve ser entendido em sua historicidade peculiar. Isso significa, entre outras coisas, não negligenciar os desenvolvimentos desse sistema, inclusive as tentativas frustradas de criação do cargo de Alto Comissário, durante a Guerra Fria.

Portanto, de 1945 a 1993 (ano da Conferência de Viena), aprofundamentos institucionais foram alcançados em relação aos direitos humanos. Isso é particularmente observável por meio da aceitação dos princípios de direitos humanos por muitos Estados (presentes na Declaração Universal e na Proclamação de Teerã), do desenvolvimento de padrões legais detalhados (muitas vezes vinculantes, como o Pacto dos Direitos Civis e

Políticos e o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), da formação de procedimentos, embora rudimentares, de resposta a violações de direitos humanos (como os relatórios temáticos e por países, como aqueles direcionados a África do Sul e Israel) e do estabelecimento de um aparato burocrático para auxiliar nesses esforços (como os Comitês de Tratados e o próprio aprimoramento da Comissão de Direitos Humanos).

Mas é claro que o registro dos aprofundamentos institucionais e políticos não deve impedir a explicitação das muitas fragilidades apresentadas pelo sistema de direitos humanos da ONU durante toda a Guerra Fria.

Dentre elas, Alston (1997) destaca o fato de o sistema de processamento de sérias violações de direitos humanos ser muito mal equipado para responder efetivamente à maioria das situações naquele momento. Até o fim da Guerra Fria, o principal meio à disposição dos órgãos de direitos humanos, especialmente a Assembleia Geral e a Comissão de Direitos Humanos (hoje Conselho), era a nomeação de relatores especiais ou mecanismos temáticos (focados em temas específicos), além do papel do Secretário-Geral e alguns de seus escritórios. Por isso, do ponto de vista do movimento internacional de direitos humanos, o sistema como um todo apresentava graves lacunas: “Many situations escaped the attention they clearly demanded, critical reports elicited a very uneven response and sometimes none at all, and the different mechanisms were uncoordinated and far from comprehensive in range.” (ALSTON, 1997: p. 322).

Outro grave problema do sistema de direitos humanos da ONU até então era a pouca atenção dispensada aos direitos econômicos, sociais e culturais e a dificuldade de se mobilizar esforços em nome do direito ao desenvolvimento⁵², sendo que essas duas pautas apareceriam como fortes demandas em Viena e nos debates sobre a criação do posto de Alto Comissário em 1993. Além disso, dentro do sistema da ONU como um todo, percebe-se que os direitos humanos ficavam isolados e dispunham apenas de algumas unidades especializadas. A principal unidade dentro do Secretariado da ONU era a Divisão de Direitos Humanos, de 1946 a 1982, com sede em Nova York, que se converteu no Centro para os Direitos Humanos (*Centre for Human Rights*), a partir de 1982, quando foi transferida para Genebra. Ambos dispunham de baixos recursos e eram relativamente mal equipados para pôr em prática as tarefas para as quais haviam sido designados. Segundo Alston (1997), o chefe do Centro, comparado ao *status* gozado pelo Alto Comissário, possuía um peso político muito

⁵² Em 1986, foi elaborada e aprovada no âmbito da ONU a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. O documento, não vinculante, recebeu anuência da esmagadora maioria das delegações, porém, foi rejeitada pelos EUA.

menor diante de seus pares para conseguir coordená-los. Uma das razões é que a indicação do chefe do Centro não passava pela Assembleia Geral, diferente do que ocorre com o ACNUDH.

De fato, o contexto de Guerra Fria não pode ser lembrado como o período de florescimento dos direitos humanos no cenário internacional. Muitas das disputas políticas decorrentes da lógica sistêmica bipolar, presentes várias vezes nos debates sobre a criação do Alto Comissário, resultaram em campanhas de repressão e novas guerras altamente prejudiciais às populações civis. Nesse período, a ONU chegou a despachar missões de *peacekeeping* e monitoramento da paz para a ex-Iugoslávia, Camboja, El Salvador, Guatemala e Haiti. Entretanto, esses esforços da ONU, vindos especialmente de seus escritórios de Nova York e alheios aos mecanismos de direitos humanos em Genebra (onde se localizava o *Centre for Human Rights*), foram muito criticados pela comunidade de direitos humanos. As críticas decorriam, em grande medida, do fato de o *staff* das missões não possuir treinamento na área de direitos humanos e, por isso, suas missões não serem efetivas na proteção desses direitos, presentes nos tratados⁵³. A frequente marginalização e o isolamento do programa de direitos humanos da ONU foram mostrando-se cada vez mais problemáticos (GAER, 2004).

A exposição das fragilidades do sistema de direitos humanos da ONU durante a Guerra Fria, após a apresentação de seus aprofundamentos institucionais, não serve apenas ao equilíbrio analítico da tese, mas à historicidade que a orienta. Mostrarei, no próximo capítulo, como vários dos argumentos trazidos ao debate sobre a criação do ACNUDH, em 1993, relacionavam-se com a condição do sistema de direitos humanos construído até aquele momento, com suas qualidades e defeitos. As qualidades e potencialidades eram trazidas para lembrar da complexidade crescente que o sistema vinha adquirindo e, por isso, da necessidade de uma instância institucional centralizadora e organizadora de todos esses mecanismos, a fim de racionalizar seus respectivos funcionamentos. As fragilidades eram recorrentemente recordadas pelos atores políticos para argumentar que o ACNUDH teria potencial para contribuir para que os mecanismos conseguissem ultrapassar a dimensão da promoção e do monitoramento e passassem a atuar na dimensão da efetivação e implementação dos direitos humanos.

⁵³ Mostrarei nos capítulos posteriores como a introdução do EACNUDH nas missões da ONU, ou seja, a introdução sistemática de componentes de direitos humanos nessas missões provoca tensões entre o ACNUDH/EACNUDH e os diferentes departamentos da ONU, especialmente o *Department of Political Affairs* (DPA).

Percebe-se, portanto, que a história não é apenas *pano de fundo*. A compreensão do processo histórico auxilia a observação das fronteiras temporais que caracterizam as supostas relações causais, no fundo, as desafiando. Por exemplo, toda a mobilização pela criação do ACNUDH – desde os primeiros esforços do Uruguai, passando pelas proposições costa-riquenhas, até as mobilizações da Anistia Internacional no pós-Guerra Fria, a serem observados no próximo capítulo – tem influência para o seu surgimento em 1993 e, de certa forma, constituem um acúmulo histórico indispensável para entendê-lo. Entretanto, não se pode simplesmente alinhá-las como variáveis independentes ou fatores explicativos do que seria a suposta variável dependente (surgimento do ACNUDH) a partir de uma noção de causalidade rígida, uma vez que elas são separadas por contextos temporais diferentes.

É imprescindível recorrer à historicidade do processo de surgimento do ACNUDH, uma vez que os eventos políticos ocorrem em contextos históricos específicos, mas não isolados. Esses contextos têm, muitas vezes, consequências inclusive diretas sobre as decisões e os eventos. As várias postergações da Assembleia Geral para a criação do ACNUDH refletem um contexto específico, o da Guerra Fria, no qual os direitos humanos se encapsularam em uma disputa sistêmica. Essa disputa refreou o avanço da proteção internacional desses direitos e os situaram muito mais na dimensão promocional do que de efetividade. Daí porque argumentos a respeito das doutrinas de segurança nacional e da exclusividade jurisdicional levantadas pelos Estados aparecem com tanta recorrência no processo de criação do ACNUDH.

Mais do que isso, a resistência à proposta, vinda especialmente do bloco soviético, foi forte o suficiente para impedir que quaisquer potenciais momentos aparentemente propícios (como a elaboração da Declaração Universal, em 1948, a criação do ACNUR, em 1951, a construção dos Pactos, em 1966, a realização da Conferência de Teerã, em 1968, a entrada em vigor dos Pactos, em 1976, a ascensão dos direitos humanos no debate internacional a partir da entrada de Jimmy Carter, em 1977, a redemocratização da América Latina, na década de oitenta e etc.) tivessem força para romper com a tendência de reprovação e postergação da pauta. É plausível argumentar, portanto, que o contexto de Guerra Fria e sua lógica impuseram à pauta do ACNUDH uma tendência de fracasso nas tentativas, pois os “custos” de reverter tal tendência significaria, do ponto de vista procedimental, submeter a questão à votação na Assembleia Geral. Isso, por sua vez, resultaria em um dos dois cenários: a reprovação na instância máxima da ONU ou uma vitória que teria como consequência a falta de apoio de parte expressiva e poderosa dos Estados à organização recém-criada. Daí a

importância contextual do fim da Guerra Fria e da realização da Conferência de Viena para a pauta do ACNUDH, como mostrarei no capítulo seguinte.

Enfim, este capítulo, dentro do esforço teórico-metodológico da tese, tem como objetivo subsidiar historicamente a análise do surgimento efetivo do ACNUDH em 1993 e sua permanência como ator internacional politicamente relevante em matéria de direitos humanos, ou seja, seu objetivo é evidenciar o desenvolvimento da institucionalização internacional dos direitos humanos, de modo geral, e das negociações do ACNUDH, de modo específico, argumentando que elas não simplesmente surgiram na década de noventa. Tanto o processo ampliado de institucionalização internacional dos direitos humanos quanto o projeto de criação do ACNUDH, objeto desta tese, são dotados de historicidade.

Mais do que isso, este capítulo integra um esforço de entendimento acerca da construção intersubjetiva de um consenso intergovernamental, que se forjou em 1993, capaz de criar uma organização internacional de direitos humanos, área, conforme elucidado ao final do capítulo anterior, cujas peculiaridades tornam essa aprovação de grande peso político para a manutenção da relevância de um ator internacional como o ACNUDH/EACNUDH.

Portanto, as tentativas frustradas de criação de um Alto Comissário para Direitos Humanos não são meros *antecedentes históricos*, mas integram a temporalidade e o encadeamento do processo que culminou na proposta aprovada consensualmente em 1993. Somente recorrendo ao exame dessas tentativas não exitosas é que conseguirei evidenciar como existem permanências e rupturas em relação à proposta aprovada em 1993, a qual orienta a organização até hoje. Por último, penso que somente elucidando os argumentos, os agentes, os contextos e, especialmente, os obstáculos que impediram que as várias tentativas de criação antes de 1993 alcançassem aprovação é que se pode compreender, de fato, o que havia e, especialmente, o que havia de diferente no início da década de noventa a ponto de viabilizar a aprovação de uma proposta indeferida ao longo de quase cinquenta anos. E é a isso que vou me ater no próximo capítulo.

Capítulo 3 - A criação do ACNUDH

O propósito deste capítulo é discutir o processo de negociação internacional que resultou na criação do ACNUDH ao final de 1993. A maneira pela qual se expressa o consentimento estatal a respeito da criação de qualquer organização internacional é importante para a sua construção e desenvolvimento, especialmente porque são essas negociações de criação que delineiam o mandato no qual a atuação dessa organização deve se basear para incidir no mundo e a partir do qual ela eventualmente irá tentar expandir sua atuação (por vezes até ressignificando e transgredindo o mandato). Mas no caso de uma organização internacional de direitos humanos, em decorrência das características dessa pauta e do esquema de legitimidade que ela conforma, conforme ressaltei ao final do primeiro capítulo, a expressão do consentimento estatal é ainda menos trivial. No caso do ACNUDH, é menos trivial ainda por dois motivos.

O primeiro deles é o reiterado fracasso das negociações pela sua criação durante toda a Guerra Fria, como exposto no capítulo anterior. As diversas tentativas não resultaram em aprovação durante aproximadamente quarenta e cinco anos. Isso chama ainda mais atenção para o processo de criação no qual se obteve essa aprovação, ou seja, desperta interesse compreender o que havia de diferente nesse momento em relação a todas as outras tentativas. O segundo é que essa negociação desperta interesse ainda maior pelo fato de que não só resultou na aprovação, mas na expressão consensual de todos os países integrantes da Assembleia Geral da ONU.

Conforme pude perceber ao longo das minhas entrevistas, especialmente com os funcionários do EACNUDH, essa é uma das principais fontes de legitimidade reivindicada pela própria organização (FUNCIONÁRIA EACNUDH GUATEMALA, 2013; FUNCIONÁRIO COMITÊ DE TRATADOS, 2014; FUNCIONÁRIA SEÇÃO AMÉRICAS 1, 2014; FUNCIONÁRIA RPU 1, 2014; FUNCIONÁRIO PROCEDIMENTOS ESPECIAIS, 2014; FUNCIONÁRIA SEÇÃO MINORIAS, 2014; FUNCIONÁRIO SEÇÃO ESTADO DE DIREITO 1, 2014; FUNCIONÁRIO SEÇÃO AMÉRICAS 2, 2014).

Mais do que isso, conforme pude perceber nas entrevistas com ativistas e diplomatas, essa aprovação consensual é um dos principais argumentos que fazem com que os atores do sistema internacional diferenciem claramente o papel e o peso político do ACNUDH e do EACNUDH do papel e peso, por exemplo, de uma ONG de direitos humanos (ATIVISTA CIHR, 2014; ATIVISTA FAHRD, 2014; ATIVISTA CONECTAS, 2014; ATIVISTA APT, 2014; ATIVISTA NDH, 2014; ATIVISTA ISHR, 2014).

É bom lembrar, como ressaltai na seção final do primeiro capítulo, que uma das principais fontes para que uma organização internacional, na condição de ente burocrático, detenha alguma possibilidade de agência no processo político é o fato de a ela terem sido explicitamente delegadas atribuições pelos Estados, o que não é, vale lembrar, característica constitutiva de uma ONG (FINNEMORE; BARNETT, 2004).

Portanto, este capítulo, tal como o anterior, não tem como função apenas *preparar* ou fornecer *antecedentes históricos* das discussões relativas à atuação do ACNUDH/EACNUDH propriamente dita, mas integra uma análise histórica do processo político em que tentativas de criação, sejam elas rejeitadas ou aprovadas, não se dissociam das características, da manutenção e do desenvolvimento do ACNUDH/EACNUDH como um ator internacional politicamente relevante em matéria de direitos humanos.

O argumento central do capítulo se desenvolve a partir da consideração do fim da Guerra Fria como um gatilho sistêmico para a aprovação da proposta do ACNUDH, tendo em vista as condicionalidades impostas pela lógica subjacente ao conflito. Mas seria demasiadamente mecânico argumentar em favor da existência de uma relação entre esse gatilho macro e a discussão específica da tese sem passar por instâncias de mediação atinentes ao processo de institucionalização internacional dos direitos humanos. Nesse sentido, o argumento se completa afirmando a Conferência de Viena (e seu processo preparatório) como um gatilho específico desse processo aqui debatido. O argumento é que sua ocorrência foi imprescindível para a aprovação consensual do mandato do ACNUDH, pois foi em Viena que se estabeleceu uma concepção ampliada e indivisível chancelada por uma participação extremamente pluralizada. Por tudo isso, a obtenção do consenso acerca do ACNUDH meses depois da Assembleia Geral é altamente significativa, pois, sendo uma complexa construção eminentemente política, ela concedeu ao ACNUDH uma alta legitimidade diante dos outros atores e da qual ele se vale até hoje. O entendimento de todo esse processo é imprescindível para a identificação do quadro de forças políticas, estatais ou não estatais, que apoiam ou se opõem à atuação do ACNUDH/EACNUDH, o que permite reafirmar a natureza eminentemente política desse debate, a despeito de seus agentes, especialmente as ONGs e o próprio ACNUDH/EACNUDH, reivindicarem um status suprapolítico e a necessidade de “despolitização” da pauta.

Com o intuito de captar tanto as disputas estratégicas quanto normativas ocorridas nesse processo, este capítulo se organiza em três partes. Na primeira delas, coloco em exposição a Segunda Conferência Mundial para os Direitos Humanos da ONU, conhecida como Conferência de Viena, dinamismo sem o qual muito provavelmente a pauta do ACNUDH

não teria voltado à agenda internacional. Em seguida, me atenho especificamente aos debates sobre a pauta durante a Conferência. Entretanto, já vale adiantar, o ACNUDH não foi aprovado em Viena, mas na Assembleia Geral da ONU, alguns meses depois, tópico que discutirei pormenorizadamente na terceira e última seção deste capítulo.

3.1 A Conferência de Viena

Apesar da Declaração Universal e dos dois Pactos de 1966 assinados no âmbito da ONU, e da realização da I Conferência Mundial para os Direitos Humanos em Teerã, em 1968, os direitos humanos, enquanto tema da agenda internacional, permaneceram durante a Guerra Fria, como pôde ser visto nos debates sobre a criação do ACNUDH, em grande medida, presos à lógica do conflito ideológico entre EUA e URSS.

É justamente com o fim da Guerra Fria que o tema dos direitos humanos ganhou nova força na agenda internacional. O fim do embate direto entre EUA e URSS, com a prevalência das potências ocidentais capitalistas e seus preceitos, trouxe um suposto otimismo ao cenário internacional (FALK, 2000). Esse otimismo, na realidade, se fundou na possibilidade, vislumbrada pelos países ocidentais, da obtenção de um consenso mundial, baseado nos direitos humanos, na democracia e no desenvolvimento – o chamado 3D, consagrado posteriormente em Viena (TRINDADE, 1993; BREMS, 2001).

Naquele imediato pós-Guerra Fria, ao contrário das análises realistas que preponderavam até então, previa-se, muitas vezes, uma grande cooperação entre os Estados, os quais não mais seriam os únicos principais atores internacionais¹. Não foi à toa que os estudos sobre organizações internacionais ganharam novo fôlego na década de noventa, bem como as análises sobre direitos humanos, conforme expus no primeiro capítulo.

O fim da estrutura bipolar descongelou o debate sobre a produção e implementação de normas internacionais, assim como sobre o funcionamento das organizações internacionais. O crescimento de uma rede de organizações internacionais e o descongelamento do debate sobre suas atuações e eficácia no pós-Guerra Fria têm recolocado a discussão em termos de *governabilidade*, ou seja, ações intencionais geradoras de uma ordem política (HERZ, 1997: p. 3).

Essa maior visibilidade do campo dos direitos humanos foi também reforçada pela redemocratização na América Latina, pela reunificação alemã e pelas mudanças

¹ Segundo Keohane e Nye, referindo-se ao período de pós-Guerra Fria: “[...] the decline of military force as a policy tool and the increase in economic and other forms of interdependence should increase the probability of cooperation among states.” (KEOHANE; NYE: 1997: p. 98).

vertiginosas no Leste Europeu (CHANDLER, 2003). Como parte da causa, mas também como beneficiária, a maior atenção despertada pelos direitos humanos na agenda internacional nesse momento se relacionou também com o “descongelamento” da ONU, que vislumbrava para si maior atuação nesse e em outros campos (HURRELL, 1999; REIS, 2004; BOYLE, 1995).

Pode-se perceber que este chamado otimismo decorreu de uma confiança de que a ideia de racionalidade universal estaria, de fato, permeando o sistema internacional e, com isso, uma certa moralidade estaria ascendendo internacionalmente². A partir daí, acreditou-se em uma relação mais estreita entre os âmbitos nacional e internacional, cuja consequência seria uma maior aproximação entre os Estados. Com essa aproximação, a desobstrução dos mecanismos multilaterais, principalmente da ONU, ocorreria de maneira mais fácil (FONSECA, 1998).

Foi, portanto, em um contexto de expectativa otimista, influenciado inclusive pela preparação da Eco-92³, que a Conferência de Viena foi convocada em 1990 pela ONU em resposta aos apelos, especialmente vindos das ONGs, por uma nova avaliação global dos direitos humanos. Segundo Trindade, participante ativo da Conferência analisando seu processo preparatório, “[...] no ano de 1993, pela primeira vez desde 1948, se poderá realizar uma reavaliação global da proteção internacional dos direitos humanos na era pós-Guerra Fria.” (TRINDADE, 1993: p. 4). Na verdade, de acordo com Trindade, a convocação da Conferência de Viena nasceu das demandas por coordenação e articulação político-institucional derivadas da própria expansão da proteção internacional dos direitos humanos, representada não apenas pela Declaração Universal, mas por uma série de documentos e mecanismos, como o Pacto de Direitos Civis e Políticos e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e seus respectivos comitês e a proliferação dos chamados procedimentos

² A moralidade nas relações internacionais, de acordo com Martins, não pode ser considerada uma novidade do período pós-Guerra Fria. Entretanto, esse período tem sua importância extrema na medida em que disseminou essa moralidade, aumentando seu grau e sua intensidade. Nas palavras do autor: “Os anos 1990 introduziram o tema da ética e da ‘ética na política’ de forma aparentemente irreversível.” (MARTINS, 2001: p. 22).

³ A realização e o relativo êxito da Conferência para o Meio Ambiente de 1992, a Eco-92, foram também elementos que funcionaram como estímulo à Conferência de Viena. Inegavelmente a Eco-92 e a Conferência de Viena guardam certo paralelismo: as duas trataram de temas não *mainstream* da agenda das relações internacionais simetria dos assuntos; ambas foram idealizadas no mesmo período (diferença de um ano apenas entre uma e outra); ambas foram beneficiárias do final da Guerra Fria; as duas foram inspiradas pela crença em um novo período de democracia e cooperação; tanto a Conferência do Meio Ambiente quanto a de Direitos Humanos podem ser consideradas modificadoras, ainda que relativamente, do conceito clássico de soberania; e, indiscutivelmente, ambas provocaram, devido justamente a esta última característica, desconforto e desconfiança nos Estados. Os resultados da Rio-92 funcionaram como inspiração positiva para a Conferência de Viena. A partir daí passou-se a acreditar em uma transposição do chamado *Espírito do Rio* para Viena. Entretanto, esse estímulo não se materializou totalmente em confiança para o evento de Viena. Pode-se dizer, contudo, que o chamado *Espírito do Rio* influenciou consideravelmente, por exemplo, as ONGs e suas participações ativas em Viena (ALVES, 2001).

especiais (relatores, especialistas independentes etc.). É muito importante pontuar essa proliferação de documentos e mecanismos internacionais de direitos humanos, pois ela seria um dos principais argumentos favoráveis à criação do ACNUDH como aquela instância que coordenaria toda essa série de iniciativas.

Entretanto, os desdobramentos do próprio contexto internacional revelaram a efemeridade daquele otimismo, uma vez que tensões de vários tipos passaram a ser fatores determinantes e de renovada visibilidade nos choques e conflitos do período: conflitos internos, ressurgimento do nacionalismo, da violência gerada por separatismos étnicos, xenofobia, racismo, intolerância religiosa etc. A nova visibilidade desses fenômenos trouxe expectativa ainda maior sobre a realização da Conferência de Viena⁴ (HERRERA, 2002).

Como forma de defender seus governos da crítica ocidental, fosse pela ligação estreita destes governos com a religião (como o Irã), fosse pelo aporte sociocêntrico (como a China), alguns países não ocidentais, majoritariamente asiáticos, adotaram posturas e posições ditas *culturalistas* (NESS, 1999). Na realidade, esse culturalismo ganhou força como uma resposta ao universalismo propagado pelas potências ocidentais no pós-Guerra Fria. Somado a isso, o sucesso econômico dos Tigres Asiáticos, governados por regimes autoritários, assim como o debate acerca dos *Valores Asiáticos*⁵ tornaram-se fundamentais para a articulação internacional dos países daquela região (ALVES, 2000). Este debate demonstrou a dificuldade de obtenção de consensos globais em torno da temática dos direitos humanos, especialmente para o estabelecimento do princípio da universalidade.

⁴ Segundo Pierre Sané, então Secretário-Geral da Anistia Internacional em entrevista a Alan Riding, a Conferência de Viena tinha grande importância por ocorrer no pós-Guerra Fria, período que vinha se caracterizando pela complexidade e multiplicidade de crises e conflitos internacionais: “The Vienna forum is crucial, he said, because it will be the first global human rights conference since the end of the cold war. ‘Ten years ago, the world was simpler -- we had good guys and bad guys [...]’ he said in an interview. ‘Now the East-West confrontation has been replaced by a multiplication of local conflicts’.” (RIDING, 1993c: p. 1).

⁵ Os autores se dividem em relação a essa questão. Ghai, por exemplo, afirma que esse debate, denominado *Valores Asiáticos*, representa, na verdade, um uso cultural contrahegemônico dos direitos humanos frente a imposição universalista das potências ocidentais. Sendo assim, os *Valores Asiáticos*, mais do que simplesmente reativos, para Ghai são propositivos no sentido de reconceituar a noção de direitos humanos a partir de um enfoque genuinamente local (GHAJ, 2003). Já para Habermas, as contestações à *ocidentalidade* dos direitos humanos, são, na realidade, sócioeconômicas, e não culturais. São, na verdade, formas de obscurecer violações maciças de direitos humanos, através, por exemplo, da apropriação da linguagem do direito ao desenvolvimento. A partir disso, afirma o autor: “Daí a alternativa decisiva não se colocar de modo algum no âmbito cultural, mas sim no socioeconômico. As sociedades asiáticas não podem se aventurar em uma modernização capitalista sem levar em conta a eficiência de uma ordem jurídica individualista. Não se pode querer uma coisa e não a outra. Do ponto de vista dos países asiáticos, a questão não é se os direitos humanos como parte de uma ordem jurídica individualista são conciliáveis com tradições culturais próprias, mas sim se formas tradicionais de integração política e social podem ser adaptadas aos imperativos dificilmente recusáveis de uma modernização aceita por inteira, ou podem ser afirmadas com ela.” (HABERMAS, 2001: p. 156).

Outro fator extremamente relevante e responsável pelo declínio daquele otimismo inicial⁶ (que havia estimulado a convocação da Conferência de Viena) foi a exacerbação dos nacionalismos. Como exemplo pode-se citar a Guerra da Iugoslávia, no início da década de noventa, que explicitou não apenas as graves consequências do recrudescimento do nacionalismo em si, mas a exacerbação dos “micronacionalismos” e das rivalidades étnicas, que foram também responsáveis pelo conflito iugoslavo. Ademais, pode-se recordar do ressurgimento, na Europa Ocidental principalmente, dos partidos ultranacionalistas, cujo crescimento eleitoral foi acompanhado por ações terroristas de grupos neonazistas (HALLYDAY, 2001; ISHAY, 2004).

Foi nesse contexto de constatação das permanências das assimetrias do sistema internacional, a despeito do fim da Guerra Fria, que a Conferência de Viena foi preparada. Aquela expectativa inicial que estimulou a própria convocação cedeu lugar a um receio de que talvez o evento nem mesmo ocorresse, e caso acontecesse, representasse um retrocesso, ao invés de melhora, para a situação dos direitos humanos, como ressaltado por vários de meus entrevistados e na própria literatura (FEENEY, 1993).

Pierre Sané, então Secretário Geral da Anistia Internacional, alertou, naquele momento, que a Conferência de Viena poderia, tendo em vista o contexto desfavorável, representar um passo atrás para os direitos humanos:

As the new Secretary General of Amnesty International, Pierre Sané should in theory feel hopeful about an upcoming World Conference on Human Rights in Vienna, seeing it as an opportunity to promote just the kind of causes that his organization has long defended. But less than two months before delegations from 180 countries gather for the first such conference in 25 years, Mr. Sane is pessimistic. ‘There’s a real danger of a retreat in the defense of human rights [...]’ he said. ‘If we manage to preserve the status quo, we will have achieved a lot.’ (RIDING, 1993a: p. 1).

A idealização da Conferência de Viena começou precisamente no final de 1989 com uma resolução da ONU. Ela solicitou ao Secretário-Geral que realizasse consultas sobre o quão desejável seria a realização de uma conferência mundial para os direitos humanos. Daí decorreu um ano e ao final de 1990 a Conferência foi convocada para 1993, com forte apoio dos países ocidentais e resistência chinesa (UN, 1989; UN, 1990; ALVES, 2001, 2003).

⁶ Para Fonseca e Lafer, aquele otimismo inicial durou aproximadamente até a Guerra do Golfo, em 1991. Segundo eles, a derrota do Iraque, em 1991, mostrou, apesar da violação da soberania, a capacidade que os mecanismos de segurança coletiva teriam contra as crises (FONSECA; LAFER, 1997). “A rápida reação da comunidade internacional, liderada pelos Estados Unidos sob a bandeira da ONU que repudiou o ataque e organizou a *Operação Tempestade no Deserto* para fazer cumprir as resoluções desse órgão (que exigiam a retirada iraquiana do Kuwait até o prazo máximo de 15/01/1991), foi percebida como prova do novo espírito cooperativo que se instaurara entre todas as nações” (PECEQUILO, 2001: p. 25-26).

A Declaração e Programa de Ação de Viena, documento final do evento, começou a ser vislumbrada já no processo preparatório da Conferência, iniciado com o estabelecimento, em 1991, de um Comitê Preparatório. Este comitê era formado pelos Estados-membros da ONU e agências especializadas, e contou com a participação de observadores. O objetivo dele, além de fomentar um consenso prévio, era o de elaborar e afirmar os pontos-chave a serem discutidos na Conferência: reafirmação dos padrões internacionais de direitos humanos proclamados pela ONU; busca da aplicação universal dos tratados de direitos humanos da ONU (busca de ratificações); e busca de maior eficácia na implementação nacional e internacional dos direitos humanos (TRINDADE, 1993). É bom ressaltar que o ACNUDH não apareceu como uma prioridade da Conferência nesse momento.

Os pontos que merecem destaque em relação às decisões desse Comitê são a recomendação de que a Assembleia Geral levantasse recursos para possibilitar a participação de representantes de países menos desenvolvidos na Conferência e a recomendação da convocação de Reuniões Regionais Preparatórias, com a participação de ONGs (UN, 1991). Esses pontos merecem destaque, pois eles fazem parte da gênese de um traço muito relevante da Conferência de Viena: a pluralização de atores que compuseram os debates.

Essa pluralização se expressa não somente na diversidade de delegações estatais que acompanharam as discussões e dela participaram, mas também na participação marcante de entes não estatais. Vale dizer que as ONGs só conseguiram participar em número expressivo por uma mudança procedimental realizada no Comitê Preparatório. Em geral, a regra para a participação de ONGs em Conferências da ONU é a vinculação ao EcoSoc, restringindo ONGs menores, especialmente vindas de fora dos países ocidentais. Em Viena, a regra não foi essa, mas sim a participação prévia nas reuniões regionais preparatórias à Conferência, o que permitiu a muitas ONGs estarem presentes, e de forma articulada, em Viena.

Além disso, vale mencionar algo que já foi levantado no capítulo anterior. Com o desenvolvimento das instâncias de direitos humanos da ONU, como a existência naquele momento do *Centre* e o incremento de relatores especiais e comitês de tratados, começaram a se expandir as capacidades e a formação de um pessoal especializado em direitos humanos no sistema ONU, o qual passou a servir de apoio e de receptor para a atuação ampliada de ONGs e, de certa forma, também de Estados considerados de menor relevância nos arranjos internacionais. De certa forma, a criação e o desenvolvimento do ACNUDH/EACNUDH

reforçam esse processo de fortalecimento coconstitutivo entre o sistema de direitos humanos da ONU e os agentes que o circundam.

Essa pluralização de atores é muito importante para entender, por um lado, o nível de polêmica e discordância alcançado pela pauta do ACNUDH tanto em Viena quanto na AGNU, e, por outro, para compreender como a coalizão de ONGs de direitos humanos foi importante para trazer a pauta à Viena e mantê-la na agenda até os debates que levaram a sua aprovação alguns meses depois em Nova York.

Por meio da resolução 46/116 de 1992 (UN, 1992a), a Assembleia Geral convocou as já mencionadas Reuniões Regionais Preparatórias – Africana, Latino-Americana e Caribenha, e Asiática. Cabe colocar que não houve reuniões regionais europeia e norte-americana oficiais porque, segundo Boyle (1995), os países dessa região optaram por não realizá-las, principalmente por conta dos custos. O então Secretário-Geral da Anistia Internacional, Pierre Sané, chegou a visitar diferentes países na época, como França e EUA, para avivar o interesse ocidental pela Conferência, de modo geral, e para “lembrá-los” da pauta do ACNUDH, de modo específico. No entanto, houve uma reunião realizada no âmbito do Conselho da Europa em janeiro de 1993 e uma outra em abril de 1993. Houve ainda um encontro informal em Atlanta, no qual a tônica foi a defesa da melhoria na implementação e *enforcement* dos direitos humanos.

A primeira das três reuniões oficiais, financiadas pela ONU, a se realizar foi a Reunião Regional Africana, ocorrida em Túnis, de 2 a 6 de novembro de 1992. Participaram 42 Estados e algumas ONGs, e dela emanou a Declaração de Túnis (aprovada consensualmente). Esta Declaração salientou e defendeu a universalidade dos direitos humanos, independentemente dos sistemas políticos, econômicos e culturais dos Estados – o que se coadunava totalmente com as aspirações e intenções iniciais da Conferência. Entretanto, simultaneamente, alertou que a promoção e proteção dos direitos humanos deveriam levar em conta as peculiaridades históricas, culturais e tradicionais de cada sociedade⁷.

A segunda a ocorrer foi a Reunião Regional Latino-Americana e Caribenha, realizada em San José, na Costa Rica, de 18 a 22 de janeiro de 1993. Os Estados latino-americanos e caribenhos optaram também por se expressar por meio de uma declaração, a

⁷ Afirma-se no artigo 5º da Declaração de Túnis: “No ready-made model can be prescribed at the universal level since historical and cultural realities of each nation and the traditions, standards and values of each people cannot be disregarded.” (TUNIS DECLARATION, 1992: p. 1).

Declaração de San José. O destaque deste documento foi a valorização da tríade direitos humanos-desenvolvimento-democracia (3D).

Além da defesa da tríade, da interdependência, da universalidade e da indivisibilidade dos direitos humanos, a Reunião Latino-Americana defendeu a identificação dos obstáculos à realização dos direitos humanos. Como um dos principais encaminhamentos para superação desses obstáculos, foi defendida a criação do ACNUDH. Essa recomendação da reunião latina foi importante para a pauta do ACNUDH, pois ela adveio de uma reunião oficial de Estados. Isso possibilitou, como mostrarei mais abaixo, que a pauta não ficasse identificada apenas como uma pauta das ONGs, principalmente da Anistia Internacional, mas também como uma pauta de parte dos Estados, e Estados de fora do chamado grupo ocidental⁸.

A terceira reunião ocorreu em Bangkok, de 29 de março a 2 de abril de 1993: a Reunião Regional Asiática. Assim como as outras duas, desta resultou uma declaração: a Declaração de Bangkok. Este documento consagrou ao mesmo tempo o 3D, a indivisibilidade e a universalidade dos direitos humanos e a evocação da riqueza, da diversidade cultural e das tradições asiáticas. A consideração, na Declaração de Bangkok, das particularidades nacionais e regionais e suas diversas bagagens históricas, culturais e religiosas foi responsável por fomentar um debate altamente polêmico acerca da universalidade dos direitos humanos em Viena (ALSTON, 1994). Tal qual suas duas predecessoras, a Reunião Asiática ressaltou a necessidade do fortalecimento dos direitos econômicos, sociais e culturais e do direito ao desenvolvimento, direitos fortemente presentes no mandato do ACNUDH⁹.

Ao convocar tais reuniões a ONU teria tido a intenção de que elas preparassem o ambiente para a redação de um texto consensual na Conferência, o que facilitaria em muito a

⁸ Reivindicaram também a criação de um Alto Comissário das Nações Unidas sobre Assuntos Indígenas, o que efetivamente não ocorreu.

⁹ Dias antes da Reunião Asiática intergovernamental, deu-se, também em Bangkok, a Reunião das ONGs asiáticas de direitos humanos. Esta reunião contrapôs sua correspondente interestatal principalmente na questão da exclusividade da preocupação e implementação nacionais dos direitos humanos, conforme pode ser observado na seguinte formulação de seu documento final: “As human rights are of universal concern and are universal in value, the advocacy of human rights cannot be considered an encroachment upon national sovereignty.” (BANGKOK NGO DECLARATION, 1993: p. 2). Defendeu-se explicitamente, por exemplo, a proteção à mulher, a democracia participativa e a ratificação universal de tratados de direitos humanos, assim como se repudiou a intolerância, o extremismo religioso, a militarização e os governos asiáticos contrários à universalidade dos direitos humanos (BREMS, 2001). Houve também reuniões regionais de ONGs africanas e latino-americanas e caribenhas. Ambas as reuniões chegaram a resultados mais parecidos com suas equivalentes intergovernamentais, quando comparadas com a situação asiática. A Declaração de Túnis das ONGs africanas enfatizou a indivisibilidade e a interdependência dos direitos econômicos, sociais e culturais e dos direitos civis e políticos. Já a Declaração de Quito das ONGs latino-americanas e caribenhas teve como destaque a ratificação dos princípios dos direitos humanos – universalidade, indivisibilidade e a interdependência –, bem como a reafirmação do direito de todas as pessoas gozarem efetivamente desses princípios

redação de um documento final já desde o início da Conferência, tanto que as agendas das três reuniões seguiram, em linhas gerais, a proposta veiculada através da Agenda Provisória da Conferência de Viena. No entanto, as reuniões não produziram tal consenso, pois trouxeram à Conferência uma série de divergências entre os Estados, o que tornou a redação do documento final muito mais complicada (KOSHY, 1999; CERNA 1994).

Decorridas as três Reuniões Regionais Preparatórias, houve ainda, antes da abertura da Conferência em junho, uma quarta e última sessão do Comitê Preparatório, realizada em Genebra, de 19 de abril a 7 de maio de 1993. Participaram desta sessão 152 Estados, organizações internacionais, órgãos de direitos humanos e ONGs. Esta foi a última tentativa, mais uma vez frustrada, de facilitar e estimular um consenso para o evento¹⁰.

O que ocorreu é que esta quarta sessão foi responsável pela redação inicial da Declaração e Programa de Ação de Viena. Devido ao alto grau de discordância dos grupos regionais, o Secretário-Geral da Conferência e Diretor do *Centre for Human Rights* da ONU, Ibrahim Fall, personagem importante no início da trajetória do ACNUDH, juntamente com o ex-Diretor do *Centre* e idealizador da Conferência, Jan Martenson (1987-1992), decidiram que o Secretariado do evento redigiria um esboço da Declaração a partir dos pronunciamentos das reuniões regionais preparatórias¹¹. Essa iniciativa, apoiada por uma coalizão de delegações latino-americanas, europeias e norte-americanas, destravou momentaneamente as tensões políticas e as postergou para a Conferência em si. Segundo um diplomata brasileiro, participante da Conferência, essa manobra, aparentemente discreta, “salvou a Conferência” (DIPLOMATA BRASIL 2, 2014).

Foi no Comitê de Redação da Conferência que os dissensos e choques em torno das discussões sobre direitos humanos se deram mais fortemente¹² (SABÓIA, 1993). Tamanha foi a dificuldade neste local, que até a simples formação de grupos de trabalho foi difícil. Sem esses grupos, o consenso no Comitê de Redação tornou-se tão complexo que

¹⁰ O texto final do Comitê Preparatório não alcançou consenso pleno, mas os pontos principais tocados pelo texto foram a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, o problema das violações de direitos humanos, a vinculação entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento (3D), a erradicação da pobreza e da exclusão social, a necessidade de maior coordenação e a retirada de reservas aos tratados de direitos humanos (ALVES, 2000).

¹¹ A Conferência ainda designou o diplomata polonês Zdzislaw Kedzia como seu Relator Geral. Kedzia foi um personagem importante para a pauta do ACNUDH, como mostrarei nas próximas seções, pois foi o responsável por fazer a ponte entre Estados e ONGs a respeito dessa pauta, tanto em Viena quanto em Nova York. Outro personagem importante não apenas para a questão do ACNUDH, mas para a Conferência de modo geral, foi o diplomata brasileiro Gilberto Sabóia, que presidiu, sob a indicação inicial do Canadá, os trabalhos do complexo Comitê de Redação e que também esteve presente na AGNU em Nova York, meses depois da Conferência.

¹² Ao longo da Conferência de Viena, o Comitê de Redação se reuniu vinte vezes, sendo que duas dessas reuniões tiveram caráter formal, nas quais se ouviram os pronunciamentos de representantes de órgãos da ONU, das instituições nacionais e das ONGs.

uma *força-tarefa* teve que ser formada para transmitir ao plenário do Comitê as posições predominantes. Essa transmissão só ocorreu com o compromisso dos integrantes desta força-tarefa de não reabrirem as discussões já fragilmente acordadas, restando, portanto, ao Plenário as questões mais sensíveis e delicadas (ALVES, 2001).

De modo geral, todo o desenrolar do evento foi permeado por grandes choques, dissensos e polêmicas em relação às pautas de direitos humanos. Vale salientar que a Conferência de Viena foi - e continua sendo até hoje - o maior evento internacional da área de direitos humanos de que se tem registro. Por isso, o propósito desta seção não é analisá-la profundamente, mas apenas apresentá-la de modo que se compreenda o ambiente político em que a pauta do ACNUDH foi trazida à tona novamente¹³.

Um dos destaques da Conferência foi a polêmica e difícil aprovação da questão da universalidade. Dois parágrafos da Declaração se dedicaram ao tema. O quinto parágrafo assim coloca:

All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated. The international community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis. While the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds must be borne in mind, it is the duty of States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms (UN, 1993i: p. 5).

Enquanto isso, assim foi redigido o primeiro parágrafo da Declaração:

The World Conference on Human Rights reaffirms the solemn commitment of all States to fulfill their obligations to promote universal respect for, and observance and protection of, all human rights and fundamental freedoms for all in accordance with the Charter of the United Nations, other instruments relating to human rights, and international law. *The universal nature of these rights and freedoms is beyond question* (UN, 1993i: p. 3-4. Grifo meu).

É de grande importância ressaltar que o quinto parágrafo foi aprovado com muito mais facilidade e muito mais rapidamente do que o primeiro. Tal diferença se deve ao fato de que o quinto afirmou a universalidade, porém, levou em conta explicitamente as particularidades de cada Estado – um dos grandes pontos do debate acima colocado – e suas respectivas soberanias. Já o primeiro parágrafo, apesar também de ter considerado a

¹³ Os números da Conferência de Viena impressionam: 171 delegações de Estados estiveram envolvidas, 2000 ONGs, sendo que 813 como observadoras, um grande número de encontros paralelos de instituições envolvidas com os direitos humanos e palestras, totalizando, ao final do evento, a participação de aproximadamente dez mil indivíduos. Minha dissertação de mestrado se dedicou inteiramente à Conferência de Viena. Seus resultados estão publicados em formato de livro e em dois artigos (HERNANDEZ, 2010; 2014a; 2014c). Nessas publicações, especialmente no livro, analiso longamente e com vagar todo o processo de preparação e realização da Conferência e muitas das suas polêmicas.

soberania dos Estados em sua formulação, afirmou com veemência muito maior a universalidade dos direitos humanos, enfatizando seu caráter inquestionável¹⁴.

Esta diferença na formulação dos parágrafos e a própria elaboração de dois parágrafos sobre praticamente o mesmo tema indicam não apenas a importância da questão da universalidade na Conferência, mas também a existência de debates permeados por grandes dissensos. Parece ter sido justamente a divergência entre as diferentes delegações a respeito da universalidade que suscitou a necessidade e exigiu a elaboração de formulações acomodatórias para aprovação deste princípio dos direitos humanos, o que não é de se estranhar, tendo em vista a presença constante desse tipo de formulação em grandes eventos multilaterais e a própria pluralidade de participantes na Conferência de Viena. Mas, para além de ser meramente acomodatória, essa formulação conseguiu simultaneamente afirmar a universalidade e reconhecer a importância da consideração das particularidades locais.

O que também acresceu grande importância à aprovação da universalidade na Conferência de Viena foi a concomitante e articulada consagração do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos. A aprovação da indivisibilidade conseguiu superar (não de maneira definitiva, obviamente) a separação ou o antagonismo estanque, caudatário da Guerra Fria, entre direitos civis e políticos, de um lado, e direitos econômicos, sociais e culturais e o direito ao desenvolvimento, de outro.

A questão a se reter desse debate é que a aprovação articulada de universalidade e indivisibilidade conseguiu forjar uma concepção de direitos humanos muito mais aberta e inclusiva do que aquela da Guerra Fria. A inclusão significativa, e em pé de igualdade normativa com os tradicionais direitos civis e políticos, dos direitos econômicos, sociais e culturais e do direito ao desenvolvimento interessa a esta tese na medida em que foi essa a concepção impressa no mandato do ACNUDH aprovado ao final de 1993. Mais do que uma questão somente normativa, a inclusão de tais direitos no rol de direitos pelos quais o ACNUDH deve zelar foi vital do ponto de vista estratégico, pois aproximou os atores políticos que defenderam a inclusão desses direitos, especialmente os asiáticos, de um posicionamento mais favorável ao ACNUDH, facilitando a construção do consenso.

¹⁴ Nas palavras de Trindade: “Ocorre que este primeiro parágrafo só foi adotado pelo Comitê de Redação, por consenso, às 20:45 horas do dia 23 de junho [dois dias antes do término da Conferência]; a esta altura já se havia adotado, dias antes, o parágrafo quinto (da mesma parte do texto final), que afirmava, além da universalidade, indivisibilidade e inter-relação de todos os direitos humanos e o tratamento global dos mesmos, o dever de todos os Estados, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais, de promover e proteger todos os direitos humanos, sem deixar de levar em conta as particularidades nacionais e regionais de cunho histórico, cultural e religioso.” (TRINDADE, 1997: p. 186).

A aprovação do princípio da legitimidade da preocupação internacional com os direitos humanos, presente na Declaração e Programa de Ação de Viena, também é um marco normativo desse evento. Além de sua importância geral, esse princípio embasou os posicionamentos favoráveis à criação do ACNUDH, especialmente no embate com argumentos mais ancorados na defesa da soberania.

Por fim, conforme já ressaltado, a pluralização a que se assistiu em Viena não foi apenas estatal, mas também atingiu as ONGs, sem as quais muito provavelmente a pauta do ACNUDH não teria tido força para chegar à Assembleia Geral de 1993. Por isso, a autorização da participação das ONGs na Conferência é um fator indispensável para compreender não só a trajetória do processo de criação, mas também para entender a relação que essas ONGs nutrem com o ACNUDH/EACNUDH. É bom ressaltar que a influência das ONGs na Conferência de Viena se deu não só pelas intervenções orais, mas também porque elas tiveram maior acesso às delegações, sendo que alguns ativistas chegaram a integrar delegações estatais.

A aprovação da participação das ONGs no processo preparatório, na Conferência em si e mesmo as considerações a elas na Declaração e Programa de Ação de Viena não podem induzir à interpretação de que a relação entre as ONGs e os Estados tenha sido plenamente harmônica e construtiva durante a Conferência. Um de meus entrevistados, importante e antigo ativista da *Geneva for Human Rights* e antes pertencente aos quadros da *International Service for Human Rights*, chegou a falar em *upstairs-downstairs confrontation*, referindo-se ao conflito entre os governos, reunidos no segundo andar do prédio da Conferência, e as ONGs de direitos humanos, reunidas no primeiro andar (ATIVISTA GHR, 2014).

Um diplomata brasileiro de alto cargo no escalão do Comitê de Redação disse, em entrevista, que era sabido entre os representantes estatais e da ONU que a concessão de acesso total das ONGs às negociações inviabilizaria a construção do consenso, que, por si só, já estava bastante complexo¹⁵ (DIPLOMATA BRASIL 1, 2013). Por isso, optou-se pela

¹⁵ A mobilização da Anistia, por exemplo, nos locais do evento foi intensa. Uma antiga funcionária da ONG afirmou em entrevista: “em Viena nós promovemos muitas atividades de mobilização. Nós tínhamos pessoal coletando assinaturas em petições, e do lado de fora colando cartazes nos arredores da St. Stephen’s Cathedral pintando os rostos, entre outras atividades. Foi uma grande campanha da Anistia.” (ATIVISTA AI 1, 2012). Optei por traduzir livremente para o português as falas dos entrevistados, em sua maioria originalmente em inglês, mas também algumas em espanhol.

fórmula da diferenciação entre as reuniões formais (que ocorreram poucas vezes), nas quais as ONGs puderam estar presentes, e informais, exclusiva dos Estados¹⁶.

Então, o contexto de convocação e realização da Conferência foi inicialmente tomado por um otimismo acentuado, o qual, gradativamente, passou a ser confrontado por um pessimismo crescente, a ponto de muitos atores temerem que o evento representaria não a oportunidade de construção de consensos, mas de um dissenso estrutural a respeito dos direitos humanos¹⁷. O que se viu, no entanto, apesar de todas as discordâncias e, possivelmente em razão delas, em alguma medida, foi o surgimento de uma concepção de direitos humanos mais integrada e atenta aos direitos econômicos, sociais e culturais e ao direito ao desenvolvimento. Além disso, houve uma participação plural de Estados e de ONGs naquele que foi o primeiro e grande debate internacional sobre direitos humanos no pós-Guerra Fria e pós-descolonização. Todas essas características normativas e estratégicas de um evento realizado nesse cenário de imediato pós-Guerra Fria serão importantes para compreender o contexto no qual a proposta de criação do ACNUDH ressurgiu, foi debatida e, finalmente, aprovada ao final de 1993.

3.2 O ACNUDH e a Conferência de Viena

A questão da criação do cargo de Alto Comissário para os Direitos Humanos vinha sendo discutida desde a década de quarenta, conforme mostrei no capítulo anterior, e jamais havia conseguido aprovação. A última rodada de tentativas havia se dado na primeira metade da década de oitenta. Depois disso, a questão praticamente havia desaparecido da agenda internacional, inclusive da agenda internacional sobre direitos humanos. É difícil precisar por que exatamente essa pauta específica declinou (uma vez que é

¹⁶ Uma das razões que motivaram as tentativas dos Estados e, em alguma medida das lideranças da ONU, de excluir ou restringir o acesso das ONGs às negociações era o respeito à regra da Conferência, estabelecida previamente, que vetava a explicitação de nomes de países específicos durante os debates. A liderança máxima da ONU, Boutros-Ghali, pouco afeito às temáticas de direitos humanos, defendeu a regra, afirmando que, caso contrário, a Conferência “[...] would be transformed into a political conference if it focused on individual human rights cases.” (RIDING, 1993b: p. 2). Apesar dos apelos de Boutros-Ghali, as ONGs se ocuparam praticamente durante toda a Conferência de denúncias contra violações específicas de cada país, nomeando-os. Uma série de manifestações ocorreram no *Austria Center*, local de realização do evento, sendo a mais destacada o boicote à Conferência de doze ganhadores do Nobel da Paz em resposta à proibição de participação do Dalai Lama no Fórum Paralelo de ONGs.

¹⁷ Pierre Sané, da Anistia Internacional, chegou a afirmar em um encontro da *Foreign Press Association* em Londres, no início de junho de 1993: “With only two weeks left, there is a real risk that the conference will do nothing of significance to improve the lot of the thousands of victims of human rights violations around the world.” (ANISTIA INTERNACIONAL, 1993a).

metodologicamente quase impossível explicar completamente um “não evento”), mas uma conjunção de fatores parece ter tido alguma importância nesse processo: um segmento grande do movimento internacional de direitos humanos estava muito mais focado nos processos de redemocratização na América Latina; a crise econômica ocupava parte importante da agenda político-diplomática dos Estados; a ONU seguia relativamente “travada” pelos embates geopolíticos da Guerra Fria; os mecanismos de direitos humanos, agora mais numerosos, continuavam se desenvolvendo (relatores, novas convenções, novas declarações etc.) a despeito da inexistência de um Alto Comissário; a resistência dentro da ONU à criação do cargo, especialmente vinda do Secretariado, permanecia presente; e, segundo um experiente funcionário do antigo *Centre for Human Rights* que entrevistei, parecia ter se construído uma percepção entre os apoiadores da proposta de que o cargo de Alto Comissário não conseguiria ser aprovado no curto e médio prazo, uma espécie de aprendizado intersubjetivo diante das reiteradas tentativas fracassadas (FUNCIONÁRIO CENTRE/EACNUDH 2, 2014).

No final dos anos setenta e início dos oitenta, a ONU experimentou uma expansão do seu potencial de monitoramento de direitos humanos (BOVEN, 2007). Vários novos mecanismos legais foram adotados para áreas sensíveis, como discriminação contra as mulheres, contra as crianças e prevenção da tortura, o que gerou, por sua vez, novos comitês de tratados. No mesmo período, a Comissão de Direitos Humanos se fortaleceu. Estabeleceu uma série de mecanismos para lidar com alegações de violações de direitos humanos, autorizando a realização de visitas, mediante a anuência dos governos, por exemplo. Os relatores especiais e grupos de trabalho receberam mandatos específicos para lidar com desaparecidos, execuções, tortura, detenção, intolerância religiosa, racismo, xenofobia e liberdade de expressão. Além disso, seguindo os precedentes de África do Sul, Israel e Chile, a Comissão apontou um grande número de relatores e especialistas para países específicos.

Ter esse contexto e tais desenvolvimentos institucionais em mente é importante por dois lados. Por um lado, enquanto os órgãos como a Assembleia Geral e a extinta Comissão de Direitos Humanos são compostos de governos, os comitês de tratados e os mecanismos temáticos e por países são personificações de expertise. Nesse sentido, eles introduziram nos programas da ONU algumas das qualidades e funções que eram atribuídas ao ACNUDH nas suas propostas anteriores.

Por outro lado, a multiplicação de comitês de tratados e de mecanismos especiais da Comissão de Direitos Humanos tornou mais plausível posteriormente o argumento de que

o efetivo funcionamento de todos esses comitês e mecanismos dependeria de uma coordenação dentro da ONU, dando maior vazão à proposta de criação do ACNUDH.

Assim, diante do contexto da década de oitenta, a criação do ACNUDH estava longe de ser uma pauta prioritária na agenda da Conferência de Viena. Mais do que isso, ela nem foi cogitada inicialmente como algo a ser debatido no encontro de 1993, tanto pela ONU quanto pelos Estados. Isso só foi revertido com a mobilização das ONGs de direitos humanos no contexto de preparação da Conferência, especialmente da Anistia Internacional.

De acordo com os vários ativistas que entrevistei (da Anistia Internacional, da *Human Rights Watch*, do *International Commission of Jurists*, entre muitos outros), o anúncio da realização da Conferência de Viena “forçou” os envolvidos com direitos humanos a considerarem os problemas daquele sistema de proteção e a propor novas ideias (ATIVISTA ICJ 1, 2014; ATIVISTA ICJ 2, 2014)¹⁸. Segundo um alto e antigo funcionário da Anistia Internacional, a cúpula da ONG se juntou e decidiu que deveriam aproveitar a Conferência de Viena para conseguir aprovar “algo grande” e de peso político (ATIVISTA AI 2, 2014). Em articulação com os altos funcionários do *Centre for Human Rights* da ONU, chegaram à conclusão que a proposta a ser veiculada em Viena seria a criação do ACNUDH. Uma ativista fortemente envolvida nas negociações pela criação do ACNUDH me afirmou em entrevista:

Naquele contexto, houve um encontro da Anistia e havia uma lista de trezentas coisas a respeito do que deveria ser feito na Conferência. E foi [Bertrand] Ramcharan, que estava nesse encontro, que disse: “você devem buscar algo grande...a Conferência de Viena não é para objetivos pequenos, vocês precisam se envolver com uma meta de peso” e esse objetivo grande veio a ser a criação do Alto Comissário (ATIVISTA AI 1, 2012).

Em setembro de 1992, em uma conferência em Amsterdã organizada pelo escritório holandês da Anistia Internacional, um grande número de especialistas e ativistas concordou que havia uma necessidade de um posto de alto nível na ONU para responder pronta e efetivamente às sérias violações de direitos humanos, tornando-se um ponto focal para as ações de direitos humanos da ONU. A análise feita pelo departamento jurídico da Anistia, e que embasou sua mobilização política foi a seguinte: a única posição da ONU que possuía poder e direito de se pronunciar publicamente era o Secretário-Geral (um antigo ativista de direitos humanos disse em entrevista: “[...] repare no poder que foi dado ao Secretário-Geral, e o poder que não é dado aos outros empregados. Se você é um funcionário

¹⁸ Clapham (1994) e Gaer e Broecker (2014) compartilham dessa ideia: “As the June 1993 Vienna World Conference on Human Rights approached, many advocates renewed earlier calls to create a High Commissioner, emphasizing that the office-holder should have a high degree of independence to develop strategies for responding to human rights violations, including the ability to *speak out against human rights violations wherever they occurred*, and to ensure protection of human rights throughout the UN system.” (GAER; BROECKER, 2014: p. 3. Grifo meu).

da ONU, você deve ficar de boca fechada e fazer o trabalho sem parar.”) (ATIVISTA GHR, 2014). Em decorrência de suas funções, entretanto, raramente um Secretário-Geral se pronuncia em matéria de direitos humanos. Daí a necessidade de um Alto Comissário para Direitos Humanos. Isso estava no cerne das mobilizações das ONGs.

A partir daí, a Anistia Internacional passou a promover a iniciativa, que se tornou a principal bandeira da organização durante a Conferência de Viena. Inicialmente, a ONG se concentrou na reunião regional preparatória africana para a Conferência de Viena, realizada em Túnis, em dezembro de 1992, conforme mencionado na seção anterior.

Ainda em dezembro de 1992, a Anistia Internacional fortaleceu sua campanha publicando um documento intitulado *World Conference on Human Rights: Facing up the failures - proposals for improving the protection of human rights by the United Nations*. Esse documento, amplamente veiculado pela mídia internacional, pelos ativistas e junto às delegações governamentais, dedicou parte considerável à proposta do ACNUDH. A criação do posto era vista pela ONG como a principal iniciativa de reforma do sistema de direitos humanos da ONU. Vale dizer que a Anistia não chamou o posto de Alto Comissário propriamente dito, mas de *UN Special Commissioner for Human Rights*. Mostrarei mais abaixo como a questão da nomenclatura do cargo não era algo banal.

Nesse documento, a Anistia deixou clara qual era a sua visão para o posto. Sua proposta era que o Comissário Especial funcionasse como uma autoridade política de alto nível a fim de aumentar a efetividade do sistema, a velocidade da ação e/ou reação e a coerência e coordenação entre todos os mecanismos de promoção e proteção da ONU. Confrontando os argumentos daqueles que se contrapunham à proposta, como chineses e cubanos, a Anistia não via como incompatível a convivência entre uma liderança político-institucional em direitos humanos e os mecanismos à época já existentes.

Além disso, o documento ressaltou os atributos políticos que o cargo deveria portar: independência, imparcialidade, autoridade, expertise e *accountability*. Vale ressaltar que todos eles se coadunam muito com aquilo que se espera de uma instância burocrática, como visto no primeiro capítulo. Entretanto, paradoxalmente, nesse documento de 1992 (provavelmente para não entrar em choque com os interesses do *Centre for Human Rights*) a Anistia afirmou que o Comissário não necessitaria de um corpo burocrático próprio, mas apenas quatro ou cinco assessores de alto nível (ANISTIA INTERNACIONAL, 1992).

No início de junho de 1993, em um encontro da *Foreign Press Association*, o presidente da Anistia Internacional, Pierre Sané, fez um pronunciamento crítico à postura dos Estados no processo preparatório da Conferência e ressaltou mais uma vez a proposta de

criação do ACNUDH. Criticou o fato de a proposta estar sendo modificada ao longo das negociações preparatórias. Como dito acima, a Anistia se mobilizou pela criação de um posto político altamente independente e não dotado de um grande corpo burocrático. Por outro lado, as negociações vinham se desenhando pelos Estados, ainda que de forma tortuosa, de modo que o posto passou a ser concebido como uma instância integrante da burocracia da ONU, responsável também por gerenciar um secretariado mais robusto (ANISTIA INTERNACIONAL, 1993a).

De qualquer forma, esse impulso da Anistia colaborou para que a proposta também fosse incorporada pelas delegações latino-americanas, que realizaram sua reunião preparatória na Costa Rica, sendo que este país sede, historicamente ligado à pauta desde a década de sessenta, passou a ser uma das delegações mais entusiastas da proposta. Esse apoio explícito da Costa Rica foi importante não apenas para trazer muitos Estados latino-americanos, com exceção de Cuba, para um posicionamento favorável à criação do ACNUDH, mas também porque a recomendação integrou a documentação oficial da reunião preparatória que, por sua vez, fez parte da documentação que chegou até Viena. Foi praticamente consensual entre todos os meus entrevistados que esse apoio, primeiro costarriquenho, depois latino-americano, foi vital para a construção do consenso e para que a pauta fosse recebida pelos Estados (tanto em Viena quanto em Nova York) não simplesmente como uma sugestão de uma coalizão de ONGs, mas por Estados não necessariamente integrantes do grupo ocidental, o que geraria muita animosidade entre as delegações não ocidentais, especialmente asiáticas e islâmicas.

Além disso, segundo um importante diplomata polonês que entrevistei, a proposta de criação do ACNUDH foi seriamente discutida pelos governos no encontro inter-regional de especialistas em direitos humanos, promovido pelo Conselho da Europa em Estrasburgo (que teve como relatora geral a então presidenta da Irlanda Mary Robinson - que anos depois viria a ser Alta Comissária), em janeiro de 1993, no qual esse documento da Anistia circulou amplamente (DIPLOMATA POLÔNIA, 2014).

A mobilização política articulada pela Anistia em prol da criação do ACNUDH no contexto pré-Viena começou a surtir efeito e várias manifestações de apoio à proposta começaram a surgir entre o fim de 1992 e o primeiro semestre de 1993. Vale destacar brevemente algumas dessas contribuições. A missão dinamarquesa em Genebra submeteu um *Position Paper* à quarta sessão das reuniões preparatórias para a Conferência (precisamente em 23 de abril de 1993) em que defendeu, em nome da Comunidade Europeia, que o posto de Diretor do *Centre for Human Rights* fosse promovido a Alto Comissário para os Direitos

Humanos (UN, 1993g).

Inserindo suas contribuições também na quarta sessão das reuniões preparatórias para a Conferência, o Conselho da Europa defendeu, em seu relatório *Human Rights at the Dawn of the 21st Century*, que já havia chegado o tempo de criar um Alto Comissário ou um Comissário Especial para os direitos humanos. Segundo esse relatório, o mandato do ACNUDH deveria direcioná-lo à investigação de situações emergenciais e à coordenação de todas as atividades de direitos humanos da ONU (UN, 1993c).

O *Romanian Institute for Human Rights*, uma instituição nacional de direitos humanos independente e credenciada junto ao Conselho da Europa, ao participar do *Bucharest Symposium* (cujo relatório final também integrou a documentação preparatória da Conferência de Viena), expressou a esperança de que fosse concedido ao *Centre for Human Rights* maior autoridade e, assim, que ele passasse a ser dirigido por um Alto Comissário (UN, 1993b). O Comitê de Direitos Humanos da ONU, vinculado ao Pacto de Direitos Civis e Políticos, advogou explicitamente, na primeira sessão das reuniões preparatórias da Conferência, a necessidade de suprir várias lacunas do sistema de direitos humanos da ONU com a criação do posto (UN, 1993a).

De 14 a 15 de janeiro de 1993, o *Carter Center of Emory University*, em colaboração com a ONU e algumas ONGs, realizou um colóquio internacional para formular propostas para fortalecer o sistema de direitos humanos da ONU (o documento final do colóquio ficou conhecido como *Atlanta Statement*). Os participantes propuseram que a ONU estabelecesse o escritório de um Comissário Especial para direitos humanos, com capacidade para agir prontamente para impedir ou investigar violações, coordenar as dimensões de direitos humanos de todos os programas e assegurar que as informações e relatórios acerca das situações de direitos humanos nos países chegassem às instâncias responsáveis da ONU (UN, 1993d).

Outras ONGs e grupos de especialistas em direitos humanos independentes submeteram recomendações às reuniões regionais preparatórias. Muitas dessas iniciativas, geralmente expressas em pronunciamentos conjuntos, argumentaram em favor da criação de um Alto Comissário. A Declaração de Bangkok das ONGs, por exemplo, clamou pelo estabelecimento de um Comissário Especial para direitos humanos, diferentemente de sua congênere interestatal. A *International Academy for Development in Freedom* recomendou, após uma reunião para justamente elaborar recomendações para a Conferência de Viena (realizada em novembro de 1992 em Portugal), o estabelecimento do posto (UN, 1992b). Outra manifestação de apoio à criação do cargo adveio do 9º Seminário Nórdico sobre

Direitos Humanos. Em seu relatório final, as ONGs que dele participaram requisitaram que a coordenação de todas as atividades de direitos humanos recaísse sobre uma única instância, fosse ela um Alto Comissário, um Comissário Especial ou o Diretor do *Centre for Human Rights* (UN, 1993e). Uma coalizão de ONGs de Washington, EUA, também reivindicou a criação de um Comissário Especial (UN, 1993f).

A movimentação política da coalizão de ONGs liderada pela Anistia Internacional conseguiu fazer com que a proposta de criação do ACNUDH fosse incorporada por algumas delegações (notadamente as potências ocidentais e Estados latino-americanos) e várias outras ONGs, chegando a integrar o relatório final do Fórum Paralelo das ONGs, que ocorreu dias antes da Conferência de Viena¹⁹. Nas palavras de um antigo funcionário do alto escalão do *Centre* e do EACNUDH sobre a participação dos membros da Anistia na questão da criação do ACNUDH em Viena, “[...] eles instigaram, ‘eletrizaram’ o processo.” (FUNCIONÁRIO CENTRE/EACNUDH 2, 2014). Essa mobilização foi um dos importantes fatores que direcionaram o processo político a ponto de conseguir fazer com que uma pauta praticamente esquecida voltasse ao ambiente internacional, a despeito do clima pessimista que vinha tomando conta de vários atores (fosse pelo contexto geopolítico de conflitos²⁰, fosse pela própria dificuldade do processo preparatório da Conferência).

Apesar de toda essa importante mobilização que, de fato, representou uma inflexão no ambiente preparatório da Conferência, a pauta em si do ACNUDH só foi abertamente discutida na quarta e última sessão preparatória do evento. Antes disso, as sessões do comitê preparatório estiveram ocupadas em negociações extremamente complexas e polarizadas ao redor de temas como a universalidade e a autodeterminação dos povos. Mas, mais do que uma questão de espaço na agenda, havia, segundo os vários diplomatas que entrevistei e que fizeram parte dessas sessões preparatórias, uma percepção generalizada entre os negociadores de que a pauta do ACNUDH, tendo em vista sua envergadura política e institucional, atrapalharia a construção do frágil consenso que ali se elaborava. Segundo um diplomata mexicano, havia negociações privadas e confidenciais entre algumas delegações-chave e, mesmo nesses pequenos grupos, a questão da criação do ACNUDH não era

¹⁹ Assim afirmou o relatório: “An office of a High Commissioner for Human Rights should be established as a new high-level independent authority within the United Nations system, with the capacity to act rapidly in emergency situations of human rights violations and to ensure the coordination of human rights activities within the United Nations system and the integration of human rights into all United Nations programmes and activities.” (UN, 1993h).

²⁰ O conflito na ex-Iugoslávia transcorria exatamente durante a preparação e a realização da Conferência de Viena.

debatida, pois praticamente todos ali acreditavam que essa discussão colocaria em risco a formação de consensos (DIPLOMATA MÉXICO, 2015).

Daí emerge outro fator indispensável para compreender como a pauta do ACNUDH chegou ao processo preparatório e à Conferência em si: o fato de os EUA terem assumido não só um posicionamento favorável à criação (o que historicamente sempre fizeram), mas terem dado a ela um status de prioridade política em Viena. Tendo em vista o seu poder singular no sistema internacional, ainda mais nesse momento de imediato pós-Guerra Fria, os EUA tornaram-se um Estado crítico nessas negociações, ou seja, a aprovação da pauta dependia da aceitação pelos norte-americanos não apenas porque eles representam um voto (como qualquer outro país na ONU), mas porque são dotados de estruturas de poder estratégicas e normativas com alta capacidade para aglutinar outras delegações ao redor de seus posicionamentos.

O foco do capítulo seria perdido caso eu me dedicasse a explicar minuciosamente todos os fatores que levaram os EUA a atuarem de forma incisiva e sistemática na Conferência de Viena e nas suas muitas pautas²¹. De forma muito sucinta, o que vale mencionar é que Clinton elevou a importância dos direitos humanos na sua plataforma de campanha para se diferenciar de seu antecessor, George H. Bush, altamente criticado por sua indiferença em relação ao tema (APODACA, 2006). Uma vez eleito, Clinton nomeou algumas pessoas com forte ligação com os direitos humanos: Warren Christopher (discursante e chefe da delegação dos EUA na Conferência de Viena), que chefiava o *Inter-Agency Group on Human Rights and Foreign Assistance* durante o governo Carter e foi nomeado Secretário de Estado; e John Shattuck (participante ativo na Conferência de Viena), na época diretor da ONG *American Civil Liberties Union* (ACLU) e vice-presidente da Anistia Internacional, para a chefia do recém-renomeado *Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor*. Clinton também preencheu o segundo escalão com várias pessoas reconhecidamente defensoras de direitos humanos. Com isso, o Departamento de Estado se abriu mais à participação (e pressão) das ONGs de direitos humanos.

Registrar essa abertura é muito importante, pois o apoio dos EUA à criação do ACNUDH e a mobilização de ONGs em prol da pauta, mencionada acima, não são fatores isolados. Tanto na literatura sobre a Conferência de Viena quanto na literatura pouco

²¹ Em 2013, publiquei um artigo especificamente sobre a participação dos EUA na Conferência de Viena. Nele, analiso o contexto político norte-americano antes e durante a Conferência de Viena, comparando, assim, as doutrinas de política externa de H. Bush e Clinton. Além disso, nesse artigo, analiso o posicionamento dos EUA em várias das temáticas debatidas em Viena, como universalidade, direitos das mulheres etc. (HERNANDEZ, 2013).

abundante sobre o ACNUDH não se explica de onde veio esse apoio norte-americano à pauta. A documentação da Conferência também não revela tal processo. Por isso, só consegui rastrear panoramicamente o processo por meio de entrevistas. Um diplomata dos EUA e um diplomata polonês, participante ativo de Viena, afirmaram em entrevista que, além da importância geral da mobilização das ONGs, a articulação realizada por uma ONG específica, o *Jacob Blaustein Institute* (JBI), foi um fator de grande importância para que a gestão Clinton assumisse a pauta do ACNUDH (DIPLOMATA POLÔNIA, 2014; DIPLOMATA EUA, 2015). E isso ocorreu às vésperas da última reunião do Comitê Preparatório da Conferência de Viena, entre abril e maio de 1993.

Vale lembrar, conforme já mencionado nos dois capítulos anteriores, que o influente judeu-americano Jacob Blaustein havia realizado em 1963 na Universidade Columbia um discurso enfático pró-ACNUDH. Por isso, o instituto que nasceu em sua homenagem tem ligação política e histórica com essa pauta específica²². O JBI estava envolvido na mobilização liderada pela Anistia e presente nos debates das ONGs sobre o ACNUDH. Por isso, o JBI, sediado nos EUA, enviou uma representante à ONU no período que antecedia a realização daquela quarta sessão preparatória.

Essa representante começou a tentar convencer delegados de várias nacionalidades a respeito da pertinência da pauta do ACNUDH, mas a maioria deles achava muito improvável que se discutisse essa questão em Viena, tendo em vista que algo tão basilar como a universalidade ainda estava no centro dos debates. A exceção foi um delegado polonês, chamado Zdzislaw Kedzia (atualmente presidente do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), que viria a ser, juntamente com o canadense Ross Hynes e o brasileiro Gilberto Sabóia, personagens importantes nas negociações de Nova York, tema da próxima seção.

Até esse momento, a delegação dos EUA não tinha expressado nenhum apoio declarado representativo à criação do ACNUDH. Apesar disso, segundo o diplomata norte-americano mencionado acima e essa ativista-chave, a gestão Clinton, recém-eleita, estava à

²² Jacob Blaustein era um industrial e ex-presidente do *American Jewish Committee* (AJC). Blaustein havia servido como um dos consultores não governamentais da delegação dos EUA na Conferência fundadora da ONU, em São Francisco, em 1945. A proposta de Blaustein era que o Alto Comissário fosse responsável pela investigação de violações de direitos humanos, pela assistência no desenvolvimento de instituições nacionais de direitos humanos e pela consultoria em direitos humanos junto aos órgãos intergovernamentais da ONU. Nas palavras do atual diretor executivo do JBI: “[...] the Jacob Blaustein Institute for the Advancement of Human Rights (JBI) [...] has been at the vanguard of efforts to strengthen human rights protection through the creation and strengthening of effective international institutions. Since JBI’s inception, one of its primary concerns has been establishing and advancing successful human rights leadership by a High Commissioner for Human Rights.” (GOODKIND, 2014: p. IX. Grifo meu).

procura de algo politicamente representativo no campo dos direitos humanos de modo a se diferenciar da postura de H. Bush (DIPLOMATA EUA, 2015; ATIVISTA JBI, 2014). A gestão Clinton já estaria realmente disposta a rever sua posição acerca dos direitos econômicos, sociais e culturais e sobre o direito ao desenvolvimento (algo que definitivamente “destravaria” as negociações em Viena), mas gostaria de vincular tal guinada a algo politicamente expressivo. Diante dessa janela política de oportunidade, o JBI sugeriu à John Shattuck que tal guinada fosse vinculada ao apoio à criação do ACNUDH.

Inicialmente, a reação de Shattuck, até pouco tempo um ativista da ACLU e da Anistia, foi reticente. Segundo ele, a gestão H. Bush, no período de transição, os havia aconselhado a não se envolver com a pauta do ACNUDH, pois um posto de alta importância política como esse poderia gerar constrangimentos aos EUA em matéria de direitos humanos. Por isso, a delegação dos EUA resistia um pouco a assumir publicamente a defesa da proposta. Isso teria começado a mudar quando essa representante do JBI, às vésperas da quarta sessão preparatória da Conferência, estava em atividade de *lobby* junto a um assistente de Shattuck na sede da ONU em Genebra. Diante dessa atividade, esse assistente pediu a ela que escrevesse um memorando explicando quais seriam os argumentos pertinentes para a criação do ACNUDH, qual deveria ser sua posição institucional dentro da ONU e, o mais importante, por que a administração Clinton deveria apoiar tal pauta naquele momento. Esse memorando, que incluiu entre seus argumentos o fato da proposta gozar do apoio dos latino-americanos, da Rússia e de grande parte dos países do ex-bloco soviético, foi enviado via fax de Genebra para Washington. Esse memorando parece ter sido decisivo para convencer Shattuck e, assim, para que os EUA assumissem a pauta do ACNUDH na última sessão preparatória da Conferência. Uma importante ativista de direitos humanos, que se mobilizou pela criação do ACNUDH, me disse o seguinte a respeito da participação dos EUA na pauta em Viena:

[...] eles assumiram a proposta e queriam vê-la no esboço do documento preparatório da Conferência. Embora eles não estivessem entusiasmados a respeito das chances de aprovação da proposta na Conferência, eles não se opuseram e passaram a apoiá-la na administração Clinton. E eles realmente se mobilizaram pela proposta em Viena e expressaram apoio publicamente.

Conforme dito acima, a administração Clinton enxergou na pauta a possibilidade de se diferenciar dos posicionamentos de H. Bush e Reagan e de vincular a aceitação dos direitos econômicos, sociais e culturais e do direito ao desenvolvimento no documento final de Viena a algum êxito diplomático (apesar de internamente não estar convicta de que a aprovação seria obtida).

Obviamente, é muito difícil afirmar com convicção que exista uma relação direta de causalidade entre o *lobby* do JBI e o fato de os EUA terem assumido a pauta do ACNUDH naquele momento, e nem é essa a pretensão aqui. Menos pretensioso do que isso, o objetivo é tentar jogar luz em um fator que possa compor a explicação de um fenômeno absolutamente importante para a compreensão da aprovação do ACNUDH, mas jamais bem explicado pela literatura. O fato é que, apesar de pouco citado na literatura, a administração Clinton submeteu um conjunto de recomendações durante justamente a quarta e última sessão preparatória da Conferência. Mais do que simplesmente um conjunto de recomendações, os EUA submeteram um esboço de um plano de ação para a Conferência (UN, 1993j). E a primeira e destacada preocupação do documento era o estabelecimento do ACNUDH. O plano propunha a criação do posto a fim de catalisar os programas de direitos humanos da ONU e assegurar que tais direitos ocupassem seu lugar de importância como um dos três pilares do sistema ONU. As funções do ACNUDH, conforme defendido pelo plano dos EUA, incluíam promoção dos direitos humanos; responsabilidade pelas questões de direitos humanos nas operações *peacekeeping*, *peacemaking* e de assistência humanitária; coordenação de todos os programas de direitos humanos da ONU; alerta ao Conselho de Segurança em relação a situações de violações sistemáticas que o Alto Comissário julgasse ameaçadoras à paz e à segurança internacional; e o despacho de missões de investigação²³.

Portanto, é esse processo de negociação política e de articulação entre ONGs e o Departamento de Estado dos EUA que está por detrás deste pronunciamento de Christopher já no Plenário da Conferência:

Today, on behalf of the United States, I officially present to the world community an ambitious action plan that represents our commitment to pursue human rights, regardless of the outcome of this Conference. This plan will build on the UN's capacity to practice preventive diplomacy, safeguard human rights, and assist fledgling democracies. We seek to strengthen the UN Human Rights Center and its advisory and rapporteurial functions. *We support the establishment of a UN High Commissioner for Human Rights* (CHRISTOPHER, 1993: p. 5. Grifo meu).

As negociações em geral e, especificamente, sobre o ACNUDH no Comitê de Redação foram bem difíceis. Entrevistei alguns diplomatas que integraram esse Comitê e eles relataram que a maioria das decisões só foram alcançadas mediante a formação de pequenos grupos negociadores, com mediadores específicos, que processavam os debates e construíam consensos provisórios antes que eles viessem a todo o Comitê (DIPLOMATA BRASIL 2, 2014). Mais importante do que isso, é frisar que o ACNUDH estava longe de ser a principal

²³ Tais recomendações, vale dizer, foram muito similares às posteriormente feitas pela Eslovênia na Assembleia Geral (UN, 1993k).

pauta da Conferência de Viena. Apesar da mobilização das ONGs de direitos humanos, o foco dos Estados era a grande disputa (chamada por meus diferentes entrevistados diversas vezes de “batalha”) ao redor dos princípios de direitos humanos, como salientei na seção anterior: universalidade, indivisibilidade, direitos econômicos, sociais e culturais e direito ao desenvolvimento.

Em virtude dessa alta polarização de posições sobre os mais variados temas da agenda da Conferência, que advinha dos polêmicos debates das reuniões regionais e do processo preparatório, as lideranças do Comitê optaram por não apresentar logo de início o projeto do ACNUDH (tão mobilizado pelas ONGs), pois poderia não só inviabilizar o projeto, como toda a construção do consenso ao redor do documento final da Conferência. Na verdade, essas lideranças conformaram um subgrupo que se reunia de modo completamente informal para debater algumas pautas, inclusive o ACNUDH. Mediante as entrevistas, descobri que esse grupo era formado na maioria das reuniões pelos membros permanentes do Conselho de Segurança, Canadá, Noruega, Brasil, Iêmen, Polônia e África do Sul (DIPLOMATA BRASIL 2, 2014; DIPLOMATA BRASIL 1, 2013; DIPLOMATA POLÔNIA, 2014; ATIVISTA JBI, 2014).

É bom lembrar que não havia um documento sobre o ACNUDH estabelecido por consenso antes da Conferência (o que costuma ser chamado de *background paper*), isto é, havia um dissenso logo de saída. Por isso, algumas negociações do Comitê de Redação, segundo alguns diplomatas que entrevistei, eram completamente informais. Houve, em quase todos os dias da Conferência, almoços promovidos pelos embaixadores dos países listados acima. Nesses almoços/reuniões informais, os embaixadores decidiram que a questão do ACNUDH não integraria a agenda do Comitê de Redação *a priori*, exceto após se perceber que a Conferência não seria caracterizada por dissensos irresolúveis. Transcorrida uma semana de evento - ao total, foram duas -, em um almoço promovido pelo embaixador polonês em Viena, decidiu-se começar as negociações acerca do parágrafo concernente ao ACNUDH. Como pode se perceber, a ideia era que a proposta fosse debatida e negociada ao mais alto nível da Conferência, ou seja, ao nível dos embaixadores. Nesse almoço, decidiu-se que esse grupo informal que debateria o mencionado parágrafo seria chefiado por Zdzislaw Kedzia, diplomata polonês (DIPLOMATA BRASIL 1, 2013).

A partir daí, o grupo começou a se reunir, usualmente à noite, após as negociações oficiais. É bom frisar que essa negociação não era só informal, era também desconhecida da maioria das delegações presentes no Comitê de Redação. Na verdade, um dos poucos de fora do grupo a saber dessas negociações era o presidente do Comitê de

Redação, o brasileiro Gilberto Sabóia, o qual já havia recebido uma proposta substantiva de criação do ACNUDH da delegação alemã, mas ainda não havia apresentado tal proposta ao Comitê. Um dos negociadores afirmou para mim: “[...] por exemplo, a delegação da União Europeia não sabia disso, dessas negociações.”

Esse grupo informal produziu um texto consensual e no último dia da Conferência, à noite, esse texto (de dois parágrafos, para ser mais preciso) chegou às mãos de Gilberto Sabóia. Não era um texto substantivo, tal como era a proposta alemã apresentada à Sabóia (e ainda desconhecida da audiência do Comitê de Redação), mas uma fórmula acomodatória que postergava o debate acerca da criação do ACNUDH para a Assembleia Geral vindoura ao fim de 1993. Ao tê-la em mãos, Sabóia interrompeu as discussões em curso e informou ao Comitê de Redação que havia chegado a ele o resultado de negociações informais acerca do ACNUDH. Nas palavras de um dos negociadores envolvidos nesse pequeno grupo informal:

E então virou uma ‘revolução’. As pessoas ficaram muito exaltadas. Todo mundo estava disparando contra isso. [...] Em partes, as pessoas estavam exaltadas porque países com ambições, digamos assim, ficaram de fora dessas negociações. [...] Isso é compreensível. Eu diria que não fiquei surpreso com isso. As pessoas não gostam de ser excluídas.

Esse mesmo negociador afirmou que certamente a formação de um grupo informal e pouco conhecido não era a solução mais elegante e bem aceita para o problema. De outro lado, com a impossibilidade de formação de GTs no Comitê de Redação, conforme ressaltado na seção anterior, qualquer discussão oficial deveria envolver cerca de 570 pessoas, o que, na sua visão, inviabilizaria a construção de um texto consensual sobre o ACNUDH. Assim, a alternativa encontrada foi a formação desse pequeno grupo, política e geograficamente balanceado. É bom ressaltar que o grupo não era formado apenas por países favoráveis à proposta. China e Iêmen, integrantes do grupo, não eram favoráveis, por exemplo.

Os apoiadores da proposta (o grupo ocidental, os latino-americanos, com exceção de Cuba, alguns africanos, e grande parte dos países do recém-desmoronado bloco soviético, inclusive a Rússia²⁴) justificavam a criação de um Alto Comissário para os Direitos Humanos pela necessidade de mais coordenação e contato na matéria. Vale ressaltar que a busca por

²⁴ Vários diplomatas que entrevistei, de diferentes regiões do mundo, afirmaram que a Rússia não era propriamente a favor, mas o fato de o maior país do ex-bloco soviético e membro permanente do Conselho de Segurança não ser contra, não ser um obstáculo, naquele contexto de imediato pós-Guerra Fria, era contabilizado politicamente como um apoio (DIPLOMATA BRASIL 2, 2014; DIPLOMATA POLÔNIA, 2014; DIPLOMATA EUA, 2015).

mais coordenação e articulação entre os diversos órgãos de direitos humanos da ONU era um dos principais objetivos da Conferência, listados inclusive em sua Resolução de Convocação.

A proposta era objetada, por sua vez, por muitos países não ocidentais, com destaque para os propagadores do debate dos *Valores Asiáticos* e os países islâmicos, pois a viam como uma forma de privilegiar a fiscalização exclusiva dos direitos civis e políticos (em detrimento dos direitos econômicos, sociais e culturais) e como possibilidade de ingerência ocidental intrusiva em suas respectivas soberanias²⁵.

As might be expected, opposition was strong, particularly among the Asian group. They continued to argue that states or regions could best conceptualize and establish the appropriate mechanisms for human rights implementation. There was a rejection of an international or UN role in enforcement and a demand that the principle of non-intervention in domestic affairs be upheld [...] Therefore the Asian position remained that states rather than an empowered UN official should remain the final arbiters on the question of human rights implementation and monitoring (LAATIKAINEN, 2004: p. 22).

Segundo Alves,

Aos adversários da ideia, a figura de um Alto Comissário parecia ser vista como um mecanismo a ser “teleguiado” pelo Ocidente desenvolvido para o controle exclusivo de direitos civis e políticos no Terceiro Mundo, ameaçador às soberanias nacionais, aparentado às sugestões, por eles igualmente rejeitadas, de diplomacia preventiva (ALVES, 2001: p. 23-24).

Além dessas dificuldades de cunho mais amplo, o termo Alto Comissário em si (em inglês, *High Commissioner*) foi também motivo de grandes discordâncias. Era mal visto inclusive pelo Secretário-Geral, o egípcio Boutros-Ghali. Apesar de haver o precedente do Alto Comissário para Refugiados, muitos países que haviam sido colonizados por europeus resistiam a esse termo, pois as metrópoles costumavam designar Altos Comissários com grande poder de controle sobre as colônias. Em meio a essas negociações informais, um diplomata do Iêmen, por exemplo, ressaltou que seria muito difícil aprovar um cargo com esse nome, pois ele mesmo havia sido preso no passado por um Alto Comissário da Grã-Bretanha.

Como dito acima, Boutros-Ghali não era um apoiador da criação do ACNUDH. Segundo os vários ativistas e diplomatas que se envolveram nas negociações com os quais tive contato, o posicionamento reticente - para não dizer contrário - de Boutros-Ghali era amplamente sabido naquele contexto, ainda que de maneira informal. Mas isso ficou visível, quando, dias antes da Conferência, o então Secretário-Geral da ONU publicou um artigo no

²⁵ Um relator especial brasileiro que esteve em Viena afirmou em entrevista: “A oposição vinha precisamente dos países que tinham medo de uma arma a mais dos países do ocidente, invadindo sua soberania. Isso era Cuba, China, os asiáticos, em geral. [...] os asiáticos, tipo, os malásios, Singapura assumiram a liderança contrária.” (RELATOR ESPECIAL 2, 2014).

Washington Post argumentando que aquele era um contexto sensível para o qual a diplomacia discreta e silenciosa seria o meio de ação mais apropriado, argumento que desagradou muito a coalizão de ONGs que vinha se mobilizando pela criação do ACNUDH e que denunciavam justamente a ineficiência da diplomacia silenciosa. Nesse sentido, claramente se referindo à proposta de criação do ACNUDH, assim Boutros-Ghali encerrou seu texto: “Proposals for new bureaucracies, high-level positions, more procedures and permanent forums, as admirable and well-intentioned as they are, may only arouse discontent and resistance at a time when liberality and leeway are called for. This is a year for dialogue.” (BOUTROS-GHALI, 1993).

Na verdade, durante todas as negociações para a criação do ACNUDH, os Secretários-Gerais da ONU não se mostraram fortes apoiadores da proposta. O motivo da falta de apoio é que temiam que a ascensão dos direitos humanos dentro da organização pudesse atrapalhar o cumprimento de suas tarefas, entre elas manter boas relações com os Estados-membros da organização. Além disso, o ACNUDH sempre foi visto por eles como um potencial competidor e um potencial causador de problemas e embaraços políticos internacionais.

Assim, diante de um cenário altamente desfavorável após o anúncio de que um texto havia sido elaborado em bases informais e desconhecidas da grande maioria do Comitê e diante de uma audiência exausta em razão das duas semanas de complexas negociações, Sabóia se viu em um momento delicado. Em meio a uma onda de acusações, críticas e frustrações, o embaixador brasileiro resolveu apresentar a substantiva proposta alemã repentinamente à audiência, alertando que, em razão do tempo, não haveria como discuti-la, mas apenas aprová-la ou reprová-la. Em seguida, apresentou os dois parágrafos elaborados pelo grupo informal de embaixadores. Segundo um diplomata polonês que entrevistei, presente nesse momento no Comitê de Redação: “Ele [Sabóia] tomou a frente e ninguém reagiu e, dessa forma, foi aprovada.” (DIPLOMATA POLÔNIA, 2014)

O que se pode argumentar diante disso é que o trabalho informal e confidencial do grupo de embaixadores, apesar de extremamente polêmico, foi o que pavimentou o caminho para a aprovação de um texto sobre o ACNUDH no Programa de Ação de Viena. Outra possibilidade de argumentação seria que, depois de obtido um consenso tão difícil sobre os princípios da Declaração e Programa de Ação de Viena, uma menção ao ACNUDH poderia parecer apenas um desdobramento daqueles princípios e, ao mesmo tempo, desprovida de maiores consequências práticas naquele momento. Entretanto, essa possibilidade me parece menos plausível, pois, pelo que pude perceber entrevistando diplomatas, ativistas e

funcionários da ONU, se a discussão fosse, de fato, aberta no último dia da Conferência, haveria pouca chance de se chegar a algum resultado consensual (tamanho era o grau de polêmica) e, com isso, o ACNUDH provavelmente não integraria o documento final de Viena, o qual, apesar do caráter não vinculante, foi aprovado consensualmente por 171 países.

O que me parece também, mais uma vez evidenciando como disputas normativas e estratégicas se articulam, é que os atores favoráveis à proposta de criação do ACNUDH optaram por postergar ao máximo seu debate em Viena e, mais do que isso, por não finalizá-lo ali naquela instância por dois motivos²⁶.

Primeiro, porque, conforme relataram alguns diplomatas, sabia-se que era preferível manter a proposta na agenda, ainda que não aprovada, do que reprová-la em Viena e enterrá-la mais uma vez, como foi a tônica da Guerra Fria. (DIPLOMATA BRASIL 1, 2014; DIPLOMATA BRASIL 2, 2014; DIPLOMATA POLÔNIA, 2014; RELATOR ESPECIAL 2, 2014. A manutenção era preferida, pois as delegações favoráveis à criação sabiam que as ONGs muito provavelmente manteriam suas campanhas e *lobbies* articulados até a Assembleia Geral vindoura. Entretanto, deve-se ressaltar que parte dos ativistas ficou bastante frustrada com o fato de a Conferência de Viena não ter aprovado a criação do ACNUDH²⁷.

Segundo, alguns diplomatas, mas principalmente funcionários do *Centre for Human Rights*, tinham clareza de que a Conferência de Viena não era a instância indicada para uma aprovação institucional desse tipo (FUNCIONÁRIO FOTCD 2, 2014; FUNCIONÁRIO CENTRE/EACNUDH 2, 2014; FUNCIONÁRIO CDH, 2014). A Conferência de Viena havia sido designada para elaborar uma Declaração e um Programa de Ação, ambos instrumentos jurídicos não vinculantes, e não um tratado ou uma resolução. Por isso, encaminhar a pauta como prioritária para a Assembleia Geral satisfazia não apenas aqueles que discordavam da proposta, como Cuba e China, mas também aqueles que a defendiam, com a expectativa de que aprovar um mandato em uma instância tão legitimada quanto a Assembleia Geral aumentaria a legitimidade do próprio ACNUDH. Assim ficou a formulação

²⁶ Clapham (1994) afirma que o fato de a decisão acerca da criação do ACNUDH ter sido transferida para a Assembleia Geral em Nova York também demonstrava o grau de isolamento do *Center for Human Rights*, desde o começo da década de setenta em Genebra, perante as outras agências da ONU.

²⁷ É possível identificar essa frustração nas palavras de Alston na medida em que parte dos ativistas via a postergação apenas como a prorrogação do esquecimento da pauta: “Despite prolonged negotiations, the Vienna Conference could not agree on any specific proposal and the matter was referred to the General Assembly. *Since such compromises are often merely a prelude to killing off proposals, it came as a surprise to many observers that the Assembly was able to reach a consensus agreement on 20 December 1993.*” (ALSTON, 1997: p. 323. Grifo meu).

final do parágrafo do Programa de Ação, isto é, esta é a síntese do complexo processo político aqui abordado²⁸:

The World Conference on Human Rights recommends to the General Assembly that when examining the report of the Conference at its forty-eighth session, it begin, as a matter of priority, consideration of the question of the establishment of a High Commissioner for Human Rights for the promotion and protection of all human rights (UN, 1993i: p. 16).

Essa formulação definitivamente não expressou uma visão consensual a respeito da criação do ACNUDH. Na realidade, essa formulação funcionou como uma mensagem para que a Assembleia Geral conseguisse finalmente concluir tal questão, tema da próxima seção.

3.3 O ACNUDH e a Assembleia Geral de 1993

Encerrada a Conferência, em junho de 1993, o locus do processo político da criação do ACNUDH saiu de Viena e foi para Nova York, onde anualmente ocorrem as sessões da Assembleia Geral da ONU. Quase imediatamente após o término da Conferência, aquela coalizão de ONGs liderada pela Anistia Internacional começou a se movimentar intensamente de modo a garantir que a formulação de Viena a respeito do ACNUDH não se esvaísse e tivesse força política para, de fato, ganhar espaço nos debates da AGNU.

Um membro do Comitê do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que entrevistei (e que esteve presente em Nova York) relatou que, entre as ONGs (e mesmo entre muitas delegações), o clima de alerta a respeito da criação do ACNUDH era considerável no imediato pós-Viena, pois o tipo de formulação no documento final - *considerar como questão prioritária* - é comumente usado nos debates multilaterais pelas forças políticas contrárias a uma proposta de modo a enfraquecer politicamente um projeto e fazê-lo sair de cena gradativamente²⁹ (DIPLOMATA POLÔNIA, 2014).

Em troca de correspondências internas da Anistia Internacional, seus representantes na Conferência enviaram uma pequena mensagem sobre o evento ao escritório

²⁸ O outro parágrafo trouxe a seguinte formulação: “The World Conference on Human Rights recognizes the necessity for a continuing adaptation of the United Nations human rights machinery to the current and future needs in the promotion and protection of human rights, as reflected in the present Declaration and within the framework of a balanced and sustainable development for all people. In particular, the United Nations human rights organs should improve their coordination, efficiency and effectiveness.” Essa formulação mais aberta e mais relativa ao sistema como um todo, e não especificamente sobre o ACNUDH, foi resultado da necessidade de acomodação do ponto de vista daqueles que discordavam da proposta do ACNUDH, especialmente cubanos, chineses e indonésios.

²⁹ Praticamente todos os diplomatas que entrevistei se referiram à delegação cubana como uma das mais habilidosas e sofisticadas no uso de elementos procedimentais para refrear ou acelerar propostas e projetos.

central assim que o encontro terminou. O trecho dedicado ao ACNUDH mostra, por um lado, a frustração dos ativistas em razão da falta de uma afirmação mais consistente sobre a criação do ACNUDH, mas, por outro, evidencia como estavam conscientes da necessidade de manter o *lobby* e as mobilizações ativas até a AGNU³⁰:

Although it fell short of a firm recommendation to establish a high commissioner for human rights, its call to the general assembly at its next session to begin to consider the establishment of such a post and to do so as a matter of priority is a concrete advance. It makes it very clear that work must begin on this later this year and we will now be looking to the general assembly to take the necessary action to take this forward (ANISTIA INTERNACIONAL, 1993b).

A Anistia potencializou sua mobilização incluindo a reivindicação pela criação do ACNUDH em outras pautas e espaços. Em agosto de 1993, por exemplo, ao participar de um evento sobre a proteção de vítimas de guerra, incluiu nas suas recomendações que a AGNU aprovasse rapidamente a proposta do ACNUDH, pois via no novo posto um potencial obstáculo político à continuidade dos conflitos armados (ANISTIA INTERNACIONAL, 1993c). Em um documento de outubro de 1993 sobre os desaparecidos políticos, tradicional agenda da ONG, a Anistia teceu fortes críticas ao que considerava o descaso recorrente dos Estados em relação a essa pauta e reforçou que era urgente que os Estados aprovassem a criação do ACNUDH (ANISTIA INTERNACIONAL, 1993d).

Também em outubro de 1993, em um boletim para a imprensa liberado no *National Press Club*, em Washington, capital de um país absolutamente chave para a aprovação do ACNUDH, o diretor da Anistia afirmou, referindo-se à Viena e ao ACNUDH:

We were looking for the some 170 governments there to back their words with a new, bold political initiative. We called on those governments to establish a High Commissioner for Human Rights. A high level UN authority to integrate human rights issues into all the UN's work and to be able to respond rapidly to human rights situations before they reach the crisis level of Bosnia or Somalia. [...] We are calling on all member governments of the United Nations to take action in this General Assembly to make the High Commissioner a reality. A position with a genuinely authoritative and independent mandate, capable of taking serious steps to address human rights violations. We will be asking to meet with the UN Secretary General to tell him our concerns about "disappearances" and political killings and to ask for his support for a High Commissioner. The message to the United Nations is that any stalling -- on the High Commissioner or on resources -- will only cost more lives (ANISTIA INTERNACIONAL, 1993e).

Ainda em outubro de 1993, Anistia Internacional, *Human Rights Watch*, *International Federation for Human Rights*, *International Human Rights Law Group*, *International League for Human Rights* e *Lawyers Committee for Human Rights* fizeram um pronunciamento conjunto estabelecendo quais seriam os desafios com os quais o ACNUDH

³⁰ A essa altura, em virtude de ter sido essa a nomenclatura aprovada na Declaração e Programa de Ação de Viena, a Anistia já chamava o posto de *High Commissioner*, e não mais de *Special Commissioner*.

deveria lidar: a necessidade de direção estratégica e coordenação dos programas e órgãos existentes preocupados com direitos humanos; a necessidade de um mandatário experiente para assegurar que a promoção e a proteção dos direitos humanos fossem integradas ao trabalho de todos os aspectos relevantes do sistema ONU; a necessidade de garantir que os direitos humanos se tornassem uma prioridade central e sistêmica de todas as atividades da ONU, em vez de continuar como um tema marginalizado e insulado em Genebra; e a necessidade de assegurar que a resposta da ONU diante de problemas de direitos humanos fosse rápida, eficiente, efetiva e abrangente. Todos esses pontos, de uma forma ou de outra, entraram na resolução de criação do ACNUDH, com grande destaque para o tema da “coordenação”, conforme mostrarei no capítulo seguinte (CLARK, 2002).

Nesse mesmo mês, a Anistia elaborou outro documento intitulado *United Nations: a High Commissioner for Human Rights: time for action*. Esse documento foi uma das maiores expressões da campanha feita pela ONG em relação à pauta (ANISTIA INTERNACIONAL, 1993f).

À luz da concepção ampliada e indivisível de direitos humanos emplacada em Viena, a Anistia defendeu que o ACNUDH zelasse igualmente pelos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Como mostrarei mais adiante, a igual consideração dos dois principais agrupamentos de direitos humanos foi vital para a construção do consenso ao redor do mandato do ACNUDH. Por outro lado, chama a atenção o fato de a Anistia não mencionar em nenhum momento o direito ao desenvolvimento, algo presente no documento final da Conferência e que, por força dos países não ocidentais, ganhou centralidade na versão final do mandato do ACNUDH aprovada pelos Estados.

A Anistia temia, diante das discussões altamente polarizadas de Viena, que se decidisse criar o cargo sem assegurar o mandato e a autoridade adequada a ele, tornando-o incapaz de satisfazer o que a ONG considerava as reais necessidades do sistema de direitos humanos da ONU. Nesse sentido, estabeleceu e listou nesse documento de outubro de 1993 as características que julgou essenciais a um Alto Comissário de Direitos Humanos.

O Alto Comissário deveria assegurar que os direitos humanos fossem reconhecidos como centrais na ONU, de modo que eles tivessem status político e repasse de recursos adequados. Ademais, o mandatário deveria exercer uma liderança estratégica e prover uma direção de maneira a desenvolver um programa de atividades que integrasse pesquisa, investigação e ação, além de coordenar todas as atividades concernentes aos direitos humanos no bojo da ONU. Vê-se como a própria Anistia incorporou o papel de uma liderança

coordenadora em suas proposições, apesar do foco principal da ONG ainda ser a questão do monitoramento.

Outra característica essencial ao Alto Comissário, segundo a Anistia, seria deter a autoridade e a capacidade para iniciar ações e responder imediatamente às crises de direitos humanos e a situações emergenciais:

This capacity to initiate and take action must be explicitly built into the mandate of the High Commissioner when the post is established. For example, the Commissioner should be in a position to initiate preventive and fact-finding missions and information gathering; make high-level contacts with relevant governments (and armed opposition groups as appropriate); take emergency steps to safeguard life and physical integrity; and make recommendations to the General Assembly, the Commission on Human Rights and other relevant UN bodies, agencies and programs on human rights matters. The High Commissioner should also have authority to ensure the proper coordination of the protective, thematic and country focused mechanisms established by the Commission on Human Rights. Rapid response by the post of High Commissioner could be much more immediate and relevant than the present arrangements for special sessions of the Commission; it could direct scarce resources towards tackling the emergency on the ground rather than financing lengthy political debates about what needs to be done; it could facilitate human rights action at a much earlier stage and thereby assist in averting a deterioration of the situation into a full-scale crisis; and it could enable essential information to be obtained and recommendations formulated that would facilitate and speed up decision-making by other UN bodies, including the Commission (whether meeting in its regular or a special session) (ANISTIA INTERNACIONAL, 1993f: p. 2).

O Alto Comissário também deveria ser capaz de integrar a proteção e a promoção dos direitos humanos a outros programas e atividades da ONU. Na visão da ONG, os funcionários da ONU envolvidos com tais atividades não tinham geralmente conhecimento e treinamento suficientes para abordar sistematicamente os direitos humanos no desenvolvimento de suas atribuições. Por isso, o documento recomendou que o Alto Comissário tivesse pleno acesso aos processos decisórios e programas estabelecidos em Nova York. Nesse sentido, a ONG afirmou a respeito da sede do ACNUDH:

The High Commissioner's Office could be based in New York with a panel of regional experts as well as a small support staff and with frequent contacts with and travel to the Centre for Human Rights in Geneva. If based in Geneva, the High Commissioner would need to travel frequently to New York for relevant high-level discussions. In any event, the High Commissioner would have to maintain a high-level representation in New York in order to participate in meetings and further the Commissioner's work (ANISTIA INTERNACIONAL, 1993f: p. 2).

A sede do ACNUDH, de fato, ficou estabelecida em Genebra, e não em Nova York (apesar de haver um escritório em Nova York de crescente importância, especialmente na gestão de Navi Pillay, depois da indicação de Ivan Simonovic como chefe da representação do ACNUDH em Nova York).

O documento defendeu que o Alto Comissário se tornasse o titular e o líder político do *Centre for Human Rights*. Contudo, fez a seguinte e importante ressalva:

However, the High Commissioner must not be a super-bureaucrat with the administrative and managerial responsibility for the day-to-day functioning of the Centre and its programs. These tasks need to be undertaken by a senior official directing the Centre for Human Rights and acting as chief administrator (ANISTIA INTERNACIONAL, 1993f: p. 3).

A Anistia afirmou que somente elevar naquele momento o chefe do *Centre for Human Rights* à condição de Alto Comissário, como queriam os europeus e o próprio chefe do *Centre* (naquele momento, o senegalês Ibrahim Fall), não seria suficiente. O mandatário deveria ter um papel maior do que somente dirigir o *Centre*. Ele deveria portar a autoridade da Assembleia Geral e estar livre para integrar altas negociações com governos, outros funcionários da ONU e com o próprio Secretário-Geral. Todas essas funções seriam incompatíveis com o gerenciamento diário do *Centre*.

Vale salientar que o ACNUDH, depois de criado, não passou muito tempo coexistindo com o *Centre for Human Rights*, pois em 1997 Kofi Annan, depois de uma série de atritos político-institucionais entre o Alto Comissário e o Chefe do *Centre*, resolveu converter o *Centre* no Escritório do Alto Comissário, o EACNUDH, desaparecendo, assim, a função de chefe do *Centre* e o próprio *Centre*.

O documento da Anistia deixou muito claro que, em sua visão, o Alto Comissário deveria trabalhar muito próximo aos outros mecanismos de direitos humanos da ONU, mas jamais fazer o mesmo trabalho que eles. O mandatário deveria ter uma função peculiar e de alto nível, isto é, ele deveria operar em um nível diferente daqueles mecanismos focados em violações individuais ou temas e países específicos. O Alto Comissário só trabalharia com tal especificidade nos casos em que esses mecanismos não estivessem conseguindo acesso a outros órgãos da ONU. Enfim, o Alto Comissário operaria não no nível específico, mas no patamar da formulação política e no nível estratégico, ou seja, seria uma espécie de embaixador dos direitos humanos.

O que mais chama a atenção é que a Anistia condicionou diretamente a execução e o êxito concreto das recomendações de Viena à criação do posto de Alto Comissário, ou seja, ele seria uma espécie de continuador das reflexões de Viena, zelando pela implementação e monitoramento daquelas deliberações materializadas no documento final do evento.

The holding of a World Conference on Human Rights and the many important recommendations which emerged from Vienna have given human rights a new profile and prominence in the UN. Expectations have been raised that a new agenda for human rights protection and promotion will be implemented. Yet this will not

happen by itself. A system-wide response is essential to ensure that the recommendations of the World Conference are carried through to fruition rather than remaining a dead letter. This requires a coordinated and authoritative response that can only effectively be provided by a post such as the High Commissioner combining an overview of the system, the necessary human rights expertise and the capacity to pursue a high-level dialogue with member states. The High Commissioner will have to sensitize other UN organs, bodies and agencies to human rights issues and act as a catalyst for action and change. Without special action, the recommendations of Vienna will quickly be forgotten and the World Conference will have been a useless and costly exercise (ANISTIA INTERNACIONAL, 1993f: p. 4-5).

Por meio dessa proposta da Anistia, já começou a ficar claro como seria complexo o papel do ACNUDH, pois dele passou-se a se esperar uma faceta de voz pública, isto é, de denúncia pública a países violadores de direitos humanos (produção do chamado *naming, blaming and shaming*) e outra de hábil negociador diplomático junto aos governos, ao Secretário-Geral e a outras instâncias da ONU, não restritas aos setores de direitos humanos. Por ora, apenas apontarei essa complexa expectativa, mas voltarei a isso nas discussões vindouras.

Já no começo de novembro, com os debates da Assembleia Geral começando a se desenvolver, a Anistia publicou uma nota de imprensa deixando claro que iria pressionar pela criação do ACNUDH. Com o título *United Nations: progress stalled on High Commissioner for Human Rights*, a nota denunciou como os difíceis debates político-procedimentais sobre a formação de um GT para discutir a proposta de criação do ACNUDH, do qual tratarei mais abaixo, estavam colocando em risco as possibilidades de pôr em prática a recomendação da Conferência de Viena. A ONG afirmava como a eclosão de vários conflitos exigia um poder de coordenação da ONU em matéria de direitos humanos que somente um posto de alto escalão como o ACNUDH poderia trazer³¹. Nas palavras do documento, a criação do posto era “[...] quite literally a matter of life and death for many thousands of people.” (ANISTIA INTERNACIONAL, 1993g: p. 2). Fica evidente, portanto, como a Anistia vinha tentando o tempo todo atrelar a faceta “gerencial” do ACNUDH, muito mais palatável aos Estados e ao Secretário-Geral, a uma faceta pró-ativa, de resposta rápida às crises: “There is a desperate need for a High Commissioner for Human Rights within the UN, someone who could react to crises as they are developing and take all possible steps to end potential or emerging human rights disasters at an early stage.” (ANISTIA INTERNACIONAL, 1993g: p. 2).

Chama a atenção também nessa nota, além da ausência do direito ao desenvolvimento, a tentativa de negação do conteúdo político da proposta, ou melhor, chama

³¹ Vale lembrar que nesse contexto pelo menos cinco grandes conflitos colocavam a comunidade internacional e a ONU em alerta: Angola, Bósnia-Herzegovina, Burundi, Haiti e Somália.

a atenção a tentativa de retirar o debate da dimensão política, vista pela ONG como a principal responsável por refrear o avanço da pauta.

This is not a political issue, nor should it pit countries in the North against their neighbors in the South. The commissioner would be mandated to look at all human rights issues, economic and cultural rights as well as civil and political rights. The reluctance of governments to recognize the importance of a High Commissioner is all that is blocking a potentially dynamic step forward for human rights (ANISTIA INTERNACIONAL, 1993g: p. 2).

Esse é um recurso muito comum tanto na literatura engajada sobre direitos humanos, como discuti na primeira seção do primeiro capítulo, quanto nas estratégias dos ativistas e nos discursos dos Estados, qual seja, denunciar a “politização” da pauta e reivindicar sua “despolitização”. O que está por trás dessa reivindicação - que também não está fora da dimensão política, tanto em termos estratégicos quanto normativos - é a ideia de que os direitos humanos estão acima da política, sendo investidos, assim, de uma moralidade superior (MOYN, 2010; HOPGOOD, 2013). O mais interessante é notar que os Estados, inclusive o Brasil, ao longo dos debates, reivindicavam que um Alto Comissário deveria ser apolítico. Portanto, esse discurso e esse recurso de se apresentar como acima da política, que aparece constantemente nas falas dos burocratas do EACNUDH, como mostrarei posteriormente, decorre também justamente da forma por meio da qual os argumentos pró-ACNUDH se construíram em um processo altamente politizado, tanto do ponto de vista diplomático, conforme mostrarei mais abaixo, quanto do ponto de vista dos ativistas.

Voltando à questão do *lobby* da Anistia, praticamente no mesmo dia em que a nota acima mencionada foi liberada, a ONG circulou em documentação interna a confirmação de que seu diretor iria conseguir encontrar o Secretário-Geral da ONU, Boutros-Ghali, para pressioná-lo pela criação do ACNUDH, o que efetivamente ocorreu em 17 de novembro (ANISTIA INTERNACIONAL, 1993h).

É importante ressaltar que a Assembleia Geral era um espaço muito mais fechado às ONGs do que a Conferência de Viena. Diferentemente da Conferência, onde havia uma quantidade grande de ONGs, a Assembleia Geral e suas negociações eram um espaço muito mais voltado aos governos. Somente poucas ONGs, entre elas a Anistia, tiveram condições de estar presente, ainda que marginalmente, nos debates de Nova York. Em decorrência desse ambiente muito mais fechado, restou à Anistia o *lobby* corpo a corpo junto aos delegados, realizado por Andrew Clapham, e, segundo uma antiga funcionária da ONG que entrevistei, acionar seus escritórios nacionais para que eles pressionassem as autoridades internamente pela aprovação do ACNUDH. Nas palavras dela:

[...] o que nós fizemos foi usar aquele período para mobilizar nossos escritórios

nacionais a dizerem aos governos: “Ok, Costa Rica, você está defendendo essa ideia agora, você tem que realmente promovê-la na Assembleia Geral”. Mobilizamos nossos escritórios na Europa, da mesma maneira na África onde a Anistia possuía representação de campo, da mesma maneira junto aos europeus e em muitos outros países. Tratou-se em grande medida de tentar fluir essa ideia ao nível nacional para garantir que as capitais compreendessem o quão mobilizados nós estávamos para fazer aquilo acontecer (ATIVISTA AI 1, 2012).

Deste modo, somente um grupo muito restrito de ativistas pôde acompanhar de perto o desenrolar dos debates intergovernamentais, dos quais tratarei mais abaixo. Esse pequeno grupo, pelo que pude investigar pelas entrevistas, foi formado por Andrew Clapham, da Anistia Internacional, Mike Posner, da *Lawyers Committee*, Kenneth Roth, da *Human Rights Watch*, Felice Gaer, do *Jacob Blaustein Institute* e um representante da *International Human Rights Law Group*.

É muito importante mencionar que todas essas ONGs, exceto a Anistia, são sediadas nos EUA, o que facilitou que elas fizessem *lobby* junto ao governo norte-americano. Esse grupo se reuniu algumas vezes, por exemplo, com John Shattuck e Timothy Wirth, à época *Under Secretary of State for Global Affairs* do Departamento de Estado. Nessas conversas, ambos disseram aos ativistas que o governo Clinton gostaria de ver a proposta do ACNUDH aprovada e que pressionaria para tal na Assembleia Geral vindoura³². Esse, portanto, era o quadro político de mobilização dos ativistas que pressionavam os governos pela criação do ACNUDH na Assembleia Geral de 1993.

A discussão sobre a criação do ACNUDH adentrou a agenda da AGNU de 1993, em 24 de setembro, por meio do *Social, Humanitarian & Cultural Committee*, também conhecido como Terceiro Comitê, locus em que se debatem as questões de direitos humanos na AGNU. Este Comitê, sob a alçada do item *Human Rights Questions, Including Alternative Approaches for the Effective Enjoyment of Human Rights and Fundamental Freedoms*, decidiu estabelecer um Grupo de Trabalho (que se reuniu ao longo de novembro e dezembro de 1993) para examinar como questão prioritária o estabelecimento do ACNUDH e outros aspectos da implementação das recomendações da Conferência de Viena (THIRD COMMITTEE, 1993a).

³² Shattuck afirmou em uma publicação logo após a Conferência de Viena: “This fall we will press forward in New York at the U.N. General Assembly on the action plan we submitted at Vienna. We will seek the establishment of a U.N. High Commissioner on Human Rights [...]” (SHATTUCK, 1993: p. 83). Segundo uma ex-ativista da *International Commission of Jurist* (atualmente funcionária do EACNUDH), “[...] o que as ONGs norte-americanas fizeram foi convencer a administração Clinton de que ela precisava basicamente mostrar que ela era multilateral. [...] Assim, a administração Clinton prestou apoio à ideia e isso foi chave para terminar tendo aprovada a proposta do ACNUDH.” (FUNCIONÁRIA SEÇÃO ESTADO DE DIREITO 2, 2014) Clinton enviou um documento à Assembleia Geral em setembro de 1993 em que afirmou: “Today I call on this General Assembly to create, at long last, a High Commissioner for Human Rights.” (USA, 1993: p. 16).

Mas a história da formação desse grupo de trabalho informal esteve longe de ser simples e harmônica. Em pesquisa nos arquivos do Ministério das Relações Exteriores (MRE), localizei um documento que relata o complexo processo político para a formação desse GT. Juntamente com a pesquisa documental nos arquivos eletrônicos da ONU e algumas entrevistas, foi possível reconstruir tal trajetória, jamais abordada em detalhes pela literatura sobre o ACNUDH e vital para entender o processo político de formação do ACNUDH.

Desde a abertura dos trabalhos do Terceiro Comitê, todas as atenções estavam voltadas para as consequências dos consensos alcançados meses antes em Viena, destacadamente a recomendação de prioridade à criação do ACNUDH. E, desde o início, a discussão ao redor da pauta estava polarizada. Nesse momento, era possível distinguir dois grandes grupos: o dos países ocidentais, que reivindicavam a aprovação imediata da criação do ACNUDH; e o dos países em desenvolvimento, que resistiam a uma discussão limitada apenas ao tema do Alto Comissário.

Em virtude de forte pressão dos europeus, mas principalmente dos EUA, já no primeiro encontro, o presidente do Terceiro Comitê, o embaixador eslovaco Eduard Kukan, expôs sua proposta de que os debates sobre o ACNUDH fossem restritos a um grupo de trabalho informal. Os países ocidentais se manifestaram rapidamente e em bloco de modo favorável à proposta, o que causou desconfiança entre as outras delegações. Depois desse anúncio do presidente do Terceiro Comitê, sessenta e uma delegações se pronunciaram. Desses pronunciamentos, pode-se depreender a existência de três grandes grupos: aqueles países que pretendiam debater somente a questão do ACNUDH, basicamente formado pelos países ocidentais desenvolvidos; um pequeno segundo grupo contrário a qualquer debate relativo ao ACNUDH, no qual se destacou a Coreia do Norte; e um terceiro e numeroso grupo formado por países favoráveis, como o Brasil, a que se desse início às discussões sobre a criação do ACNUDH em conjunto com outros itens relevantes da Declaração e Programa de Ação de Viena. O grande embate se deu majoritariamente entre primeiro e terceiro grupo, ou seja, a grande questão era saber se o mandato do GT se restringiria apenas ao ACNUDH ou a outros encaminhamentos de Viena.

O grupo ocidental passou a pressionar o presidente para que tomasse a decisão rapidamente a respeito da formação do GT, mas o Movimento dos Não Alinhados, sob a liderança de Indonésia, Malásia, Cuba e China, começou a se articular e a ganhar tempo de modo a forjar uma posição coletiva entre eles.

Em meados de outubro, a delegação belga, em nome da então Comunidade

Econômica Europeia (CEE), circulou uma proposta para o mandato do GT:

The informal working group will, in the context of the recommendations of the Vienna Declaration and Plan of Action, which the Committee endorses, consider as a matter of priority the question of the establishment of a HCHR [High Commissioner for Human Rights] for the promotion and protection of all human rights (BRASIL, 1993a: p. 71).

O texto portava uma inconsistência processual, rapidamente notada e denunciada pela delegação brasileira: um endosso apriorístico do Terceiro Comitê aos resultados de Viena. Apesar disso, segundo alguns diplomatas de países em desenvolvimento que tive a oportunidade de entrevistar, a proposta belga representou uma pequena flexibilização da posição ocidental na medida em que incluiu “in the light of the *recommendations* of Vienna”, vale dizer, no plural (DIPLOMATA BRASIL 1, 2013; DIPLOMATA POLÔNIA, 2014; DIPLOMATA MÉXICO, 2015).

Mas aquele grupo dos países favoráveis a uma discussão não exclusiva sobre o ACNUDH no GT, do qual o Brasil era um dos líderes, sugeriu uma redação alternativa à formulação belga: “The informal WG [Working Group] will consider the recommendations of the Vienna Declaration and Plan of Action and, as a matter of priority, begin consideration of the question of the establishment of a HCHR for the promotion and protection of all human rights” (BRASIL, 1993a: p. 72).

A posição encabeçada pelo Brasil se baseava em dois pontos articulados: a inconveniência de o Terceiro Comitê focar esforços somente na questão do ACNUDH, uma vez que existia um grande número de decisões alcançadas em Viena que dependiam da ação da ONU e/ou dos países-membros; e o fato de o documento de Viena não ter recomendado discussão exclusiva, mas apenas prioritária, do ACNUDH em relação a outros temas. Nos debates, esse agrupamento de países, que acima chamei de terceiro grupo, se esforçava para não ser identificado com aqueles países contrários ao ACNUDH e, como tais, interessados na postergação da pauta ou até no seu desvanecimento.

O Movimento Não Alinhado, a essa altura já organizado, apresentou uma aberta contraproposta à formulação belga, ali representando a CEE:

The open ended working group shall consider the follow up to and the implementation of the recommendations of the Vienna Declaration and Program of Action, including the consideration, as a matter of priority, the question of the establishment of a HCHR for the promotion and protection of all human rights, as set out in paragraphs 17 and 18 - Part II of the said Declaration. The open ended working group shall be transparent and fully supported by conference services including interpretation and documentation and work with a view to achieving consensus (BRASIL, 1993a: p. 73).

Conforme pode se observar, a proposta explicitamente abria o mandato do GT ao

debate de outros temas de Viena e não apenas o ACNUDH, o que gerou tensão junto às delegações ocidentais, que prontamente rejeitaram-na³³. A grande preocupação do grupo ocidental com a ampliação do mandato do GT seria a falta de tempo hábil para decisões conclusivas acerca da pauta do ACNUDH. Alegavam que a abertura para outros temas poderia não só atrapalhar a discussão sobre a pauta, mas reabrir frágeis consensos alcançados em Viena.

Diante dos dissensos e dos impasses entre os negociadores, o presidente do Comitê resolveu convidar um aglomerado de países para a realização de consultas informais. Dezesete delegações fizeram parte dessas consultas: Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Egito, Equador, EUA, Gâmbia, Holanda, Iêmen, Indonésia, Malásia, México, Singapura, Síria e Suécia.

O delegado indonésio, liderança do Movimento Não Alinhado, reafirmou que a formulação apresentada pelo referido movimento, transcrita acima, propunha uma abordagem adequada para as resoluções inseridas na Declaração e Programa de Ação de Viena. Os ocidentais mantinham seu argumento: abrir a discussão para outros temas tiraria importância política da pauta do ACNUDH e retardaria qualquer possibilidade de construção de consenso sobre o tema. O Brasil, por sua vez, tentava se manter, conforme me relatou um funcionário da ONU, em uma posição de articulação entre ocidentais e Movimento Não Alinhado, reivindicando que se abrisse a pauta do GT sem colocar os consensos construídos em Viena em debate (FUNCIONÁRIO CENTRE/EACNUDH 2, 2014). A delegação mexicana, conforme afirmou um diplomata mexicano, começou a temer que a ausência de um GT pudesse levar à aprovação de um mandato para o ACNUDH sem as devidas garantias (DIPLOMATA MÉXICO, 2015). Por isso, começou a reivindicar o início do trabalho deliberativo do GT sem fazer qualquer restrição às atribuições do mandato.

Em meio a essa pluralidade de posições polarizadas, o representante da Gâmbia propôs a seguinte formulação:

The open-ended working group, in considering the follow-up to and the recommendations of the Vienna Declaration and Plan of Action, shall accord priority to the question of the establishment of the HCHR for the promotion and

³³ Segundo um diplomata brasileiro, no curso do processo, o que ele chamou de um *non-paper* com papel timbrado da Missão da Costa Rica, contendo uma proposta de resolução sobre a criação do ACNUDH, circulou de modo pouco claro entre os negociadores, levantando dúvidas sobre a sua real autoria. De acordo com o diplomata, o texto em questão teria dois objetivos. Crescendo a desconfiança de se tratar de um texto de autoria duvidosa, poderia objetivar a exercer pressão sobre os países mais reticentes à ideia de criação. Ficaria, dessa forma, como uma espécie de “ameaça” de que, na ausência de consenso sequer a respeito do procedimento de discussão da matéria, poderia funcionar como base para um esforço de obtenção de apoios suficientes para sua aprovação em caso de votação. Por outro lado, poderia conformar um balizamento para os debates no GT no qual já estariam inscritas as posições gerais dos ocidentais a respeito do tema (DIPLOMATA BRASIL 1, 2013).

protection of all human rights within the context of paragraphs 17 and 18 of the Part II of said Declaration (BRASIL, 1993a: p. 77).

Delegados europeus e latino-americanos receberam bem a formulação e viram nela a possibilidade de construir um consenso. O embaixador indonésio, apesar de não endossar o texto, também não o recusou, como vinha fazendo anteriormente com outras formulações. Os grandes discordantes foram EUA e Canadá, pois não admitiam a abertura do mandato do GT a outras pautas.

Diante do reiterado impasse, o presidente do Comitê trouxe para si a responsabilidade de formular o mandato do GT. Sob o título *Working paper for discussion*, circulou os seguintes termos:

The open-ended working group of the Third Committee will, on the basis of the recommendations of the Vienna Declaration and Programme of Action, particularly as set out in paragraphs 17 and 18 of part II of the said Declaration, undertake as a matter of priority the consideration of the question of the establishment of a HCHR for the promotion and protection of all human rights (BRASIL, 1993a: p. 77).

Esse esforço também não conseguiu destravar as negociações. Segundo vários diplomatas que entrevistei e ativistas que acompanhavam o clima dos debates em Nova York, a partir desse momento, diante de um dissenso inercial, as delegações favoráveis ao ACNUDH, fossem elas favoráveis a um GT ampliado ou a um GT restrito, começaram a receber autorizações das suas respectivas capitais para flexibilizar minimamente suas posições, especialmente as do grupo ocidental, sob o risco da negociação estagnar ainda na dimensão procedimental (DIPLOMATA BRASIL 1, 2013; DIPLOMATA POLÔNIA, 2014; ATIVISTA JBI, 2014). Essa informação pôde ser confirmada no documento localizado no MRE, o qual afirma ter havido um início de flexibilização pelas delegações europeias, australiana e norte-americana. O Canadá, entretanto, se mantinha intransigente em suas posições.

Contudo, essa flexibilização ocidental não foi acompanhada por uma flexibilização do Movimento Não Alinhado. As palavras do representante brasileiro em correspondência com Brasília, presente na documentação localizada no MRE, foram enfáticas nesse sentido:

A exemplo de ocasiões anteriores, o representante do Movimento Não- Alinhado (Embaixador Wisnumurti, da Indonésia) mantinha-se excessivamente apegado ao texto da posição revista do MNA. Limitando-se a afirmações de caráter genérico, apenas relia a contraproposta do Grupo. Não sabia nem defender seu texto, nem tampouco justificar sua redação. Sua alegada disposição de negociar esbarrava em seu virtual imobilismo, que, aliás, o caracterizou nesse exercício negociador. Sua incapacidade de reagir às posições específicas dos ocidentais contribuiu para justificar a suspeita daqueles países de que toda a ação do MNA sempre teve por único objetivo o bloqueio do início dos trabalhos do pretendido GT (BRASIL, 1993a: p. 79).

Essa postura do Movimento Não Alinhado provocou um recuo daquelas delegações ocidentais que haviam flexibilizado momentaneamente suas posturas. Começou a se produzir entre os apoiadores da proposta, especialmente as delegações do grupo ocidental, a percepção de que a formação do GT seria inútil do ponto de vista substantivo, uma vez que as negociações apenas sobre seu mandato já se arrastavam por semanas. Nesse contexto, o representante canadense, com apoio dos russos, afirmou abertamente que seria contrário a qualquer grupo cujo mandato não fosse exclusivamente sobre o ACNUDH.

As delegações da Europa, dos EUA, do Canadá e da Rússia começaram a sinalizar um desengajamento na busca da formação de um GT no Terceiro Comitê. Nesse momento, segundo um diplomata polonês que entrevistei, as delegações latino-americanas, especialmente a brasileira, foram importantes para manter o debate acerca da formação desse GT e impedir esse desengajamento. Mas as negociações pareciam, de fato, estar estagnadas (DIPLOMATA POLÔNIA, 2014).

Diante disso, o que ocorreu, segundo Clapham (que, depois de ter participado do processo como representante da Anistia, publicou um artigo sobre a negociação do ponto de vista das ONGs, conforme mencionei no primeiro capítulo), foi que os Estados ocidentais, liderados pelo embaixador australiano, e com forte apoio da Costa Rica, passaram a trabalhar em um esboço da resolução do ACNUDH à revelia do não encaminhamento do mandato do GT. A circulação do esboço para comentários começou a atrair participantes africanos e latino-americanos. De acordo com Clapham (1994), a existência desse esboço e a sua circulação para comentários foram os grandes estímulos para o estabelecimento do GT, o que ocorreu efetivamente em 12 de novembro de 1993³⁴ (THIRD COMMITTEE, 1993e). O compromisso firmado entre as delegações foi de que tal grupo, de caráter informal³⁵, deveria ser o mais aberto possível aos *inputs* dos governos e de que, só depois de concluir as discussões sobre a criação do ACNUDH, é que se passaria a discutir outros aspectos do sistema de proteção internacional dos direitos humanos. E assim ficou estabelecido o mandato do GT:

To establish the open-ended working group of the Third Committee which will

³⁴ Foi proposto que o GT encerrasse suas atividades ao fim da sessão em curso no Terceiro Comitê. Cuba, Indonésia e China se opuseram à ideia de fixar uma data limite para as discussões, tendo em vista que o documento de Viena não havia estipulado datas limites e que a discussão sobre o ACNUDH seria bastante complexa (THIRD COMMITTEE, 1993p). Exceto por essas três delegações, o apoio foi amplo. Manifestaram-se publicamente em apoio: Canadá, Austrália, EUA, Bélgica, Irlanda, Costa Rica, Japão e Equador (THIRD COMMITTEE, 1993e).

³⁵ Isso significa que não houve relatórios de imprensa diários ou registros das discussões, tendo os encontros do grupo de trabalho sido listados como “fechados” no *Daily Journal of UN*.

undertake as a matter of priority the consideration of the question of the establishment of a High Commissioner for Human Rights for the promotion and protection of all human rights, and will also consider other aspects of the implementation of the recommendations of the Vienna Declaration and Programme of Action as set out in paragraphs 17 and 18 of the said Declaration;

The open-ended working group will be transparent, be supported with conference services, including interpretation and documentation, and work with a view to achieving consensus.

Accordingly, the working group will start its deliberations by considering the question of the establishment of a High Commissioner for Human Rights with the view to completing this consideration by the end of the work of the Third Committee;

Upon the completion of this issue, the working group will consider other aspects of the implementation of the recommendations of the Vienna Declaration and Programme of Action as set out in paragraphs 17 and 18 of Part II of the said Declaration (THIRD COMMITTEE, 1993a: p. 2).

Esse grupo foi chefiado pelo Representante Permanente do Equador na ONU, embaixador José Ayala Lasso, que posteriormente viria a ser o primeiro Alto Comissário para os Direitos Humanos da ONU. Conforme o documento localizado nos arquivos do MRE, a intenção inicial do presidente do Terceiro Comitê era apontar a embaixadora das Bahamas para a chefia do GT, mas as delegações do Movimento Não Alinhado, destacadamente Cuba e China, pressionaram contrariamente, e, assim, Ayala Lasso terminou sendo o indicado, o que foi do agrado tanto do Movimento Não Alinhado quanto do grupo ocidental, especialmente dos EUA, com os quais Ayala Lasso mantinha bom trânsito diplomático.

Conforme dito acima, as ONGs tiveram um acesso muito restrito a esses debates, especialmente em decorrência da pressão do embaixador indonésio. Aquele pequeno grupo de cinco representantes de ONGs acompanharam em silêncio os debates. As ONGs normalmente estão presentes durante esse tipo de reunião de grupos de trabalho e os próprios delegados do GT haviam assegurado semanas antes que as ONGs estariam presentes monitorando os debates. Contudo, segundo Clapham (1994), Ayala Lasso sentiu que o debate a respeito da participação das ONGs poderia se estender, tendo em vista a importância dele na Conferência de Viena, e solicitou às ONGs que se retirassem.

Depois de pressão das ONGs, especialmente da Anistia Internacional, Ayala Lasso decidiu readmiti-las durante os debates³⁶. Contudo, ele se reservou o direito de excluí-las quando questões sensíveis fossem ser discutidas. Obviamente, isso não agradou os

³⁶ Essa readmissão, pouco explicada pela literatura, parece ter sido fruto de pressão dos ativistas. Segundo alguns de entrevistados, esse pequeno grupo, especialmente a *Human Rights Watch*, acionou ONGs equatorianas que haviam estado em Viena e, assim, conseguiram publicizar em veículos de mídia do Equador, de onde provinha Ayala Lasso, a intenção do presidente do GT de construir um mandato *soft* para o ACNUDH (ATIVISTA HRW, 2014). Nas palavras de uma ativista entrevistada: “E nós tivemos uma reunião com ele no dia seguinte à divulgação nos jornais equatorianos, na manhã seguinte. Ele estava absolutamente furioso.” (ATIVISTA JBI, 2014).

ativistas. Uma pessoa desse pequeno grupo de ativistas, que teve a oportunidade de entrevistar, afirmou sobre essa questão: “[...] nós não podíamos falar nas reuniões e estávamos bem descontentes com algumas dos debates que tivemos com eles.” (ATIVISTA JBI, 2014). Clapham não escondeu sua frustração:

Although we attended the next meeting we were excluded from the following one but later re-admitted for subsequent ones. This 'Solomonic' approach to the issue of NGO presence is obviously preferable to total exclusion but begs the question: what is so frightening and gory that threatens to offend NGO sensibilities? Why are governmental representatives so embarrassed about what they have to say? Human rights NGOs deal with horrendous reports of killings and torture every day. It is difficult to imagine what could be said that would shock NGOs. They know that many governments resent UN probes into their affairs and they need to understand the legitimate concerns of States who want more haste, less speed when it comes to creating the High Commissioner (CLAPHAM, 1994: p. 562).

Mais do que simplesmente a dificuldade de participar das discussões, o que contrariou muito os interesses dos ativistas, pelo que pude perceber nas entrevistas, foi o fato de Ayala Lasso ter dito a eles em uma reunião informal que o ACNUDH não seria como eles queriam, de monitoramento e denúncias públicas, mas sim um posto que buscaria consenso e tentaria abrir portas para o diálogo sobre direitos humanos (ATIVISTA JBI, 2014). Basicamente, Ayala Lasso estava dizendo a eles que a faceta diplomática do ACNUDH seria muito mais acentuada que sua faceta de voz pública, tão reivindicada pelas ONGs.

O grupo de trabalho terminou por adotar, por proposição de Ayala Lasso, a seguinte metodologia: Ayala Lasso solicitou sugestões a respeito de várias questões concernentes à criação do ACNUDH (eleição, qualificações, marco legal, mandato, relação com o restante da ONU e recursos). Sete delegações foram consultadas: Austrália (que havia iniciado o esboço da resolução), Brasil, México, o Movimento Não Alinhado, os países da Europa ocidental, a Eslovênia e os EUA. Ayala Lasso também recebeu sugestões de ONGs e as convidou para encontrá-lo de maneira que ele pudesse sintetizar as questões que foram discutidas durante as sessões em que elas estiveram excluídas. Além disso, algumas ONGs enviaram suas sugestões não somente a Ayala Lasso, como também aos Estados membros. A principal demanda das ONGs era que os governos aprovassem o ACNUDH com os devidos recursos materiais e prerrogativas políticas necessárias para torná-lo mais do que somente um novo burocrata e para que ele portasse a independência necessária para estar mais a serviço das vítimas de violações do que dos governos (ANISTIA INTERNACIONAL, 1993i).

De acordo com Clapham (1994), muitas ONGs do mundo todo entraram em ação nesse momento. O *NGO Liaison Committee*, formado em Viena, mobilizou redes regionais de ONGs de maneira que elas pudessem debater a questão com seus respectivos governos

nacionais. Clapham destaca o esforço que foi feito para que representantes de ONGs do sul pudessem ir até Nova York e mostrar que a demanda por um Alto Comissário para os Direitos Humanos não era apenas uma demanda das potências ocidentais. Apesar do esforço, esses novos ativistas que chegavam a Nova York não tinham acesso algum às discussões. Por isso, seu trabalho era muito mais de corredores. Segundo os diplomatas envolvidos na negociação, apesar de relevante, a pressão exercida pelas ONGs em Nova York foi menos sentida do que aquela gerada pela enorme articulação ocorrida em Viena (DIPLOMATA BRASIL 1, 2013; DIPLOMATA POLÔNIA, 2014).

E assim, em 15 de novembro de 1993, foram abertos os trabalhos do GT³⁷, sob a presidência do embaixador equatoriano José Ayala Lasso. Conforme dito mais acima, não há nenhum registro formal nos arquivos da ONU sobre o conteúdo das discussões desse GT. Diante disso, por meio de entrevistas prévias, consegui identificar alguns negociadores-chave nesse processo e os entrevistei, além de alguns ativistas que acompanharam de perto tais debates em Nova York (DIPLOMATA BRASIL 1, 2013; DIPLOMATA BRASIL, 2014). Um desses diplomatas, que havia participado ativamente da Conferência de Viena e se deslocou para Nova York para continuar o processo negociador, afirmou que a percepção entre os diplomatas, especialmente após todas as contendas apenas para definir o mandato do GT, era de que havia pouca chance da aprovação do ACNUDH ser obtida (DIPLOMATA POLÔNIA, 2014).

Durante praticamente toda a segunda metade de novembro, Ayala Lasso coletou as sugestões vindas das ONGs e das discussões do grupo de trabalho, de modo a tentar esboçar um mandato para o ACNUDH. Mas o curso desse debate preliminar de caráter geral já mostrava como não seria simples a construção de um consenso: o grupo ocidental e o Movimento Não Alinhado permaneciam em pólos opostos e os latino-americanos, dos quais o Brasil era um dos expoentes, tentavam fazer alguma mediação apoiando a necessidade de criação do ACNUDH, mas justificando sua criação apenas pela necessidade de coordenação do sistema de direitos humanos da ONU e de cooperação internacional, isto é, sem nenhuma menção à dimensão de monitoramento ou de voz pública.

Os europeus ocidentais argumentavam em favor de uma rápida aprovação pelo GT do mandato do ACNUDH, o qual deveria, na visão desses atores, destacadamente os

³⁷ O GT se reuniu treze vezes até fechar um esboço da resolução do ACNUDH: 15, 18, 22, 24, 26 e 30 de novembro e 1, 2, 3, 7, 9, 10 e 11 de dezembro.

nórdicos, ser um posto extremamente independente³⁸. EUA, Canadá e Austrália focavam primordialmente a agenda do ACNUDH nos direitos civis e políticos (THIRD COMMITTEE, 1993l; 1993o; 1993s). Os latino-americanos, com exceção de Cuba, e a maioria dos africanos defendiam a criação do ACNUDH, mas ressaltavam sempre a importância dos direitos econômicos, sociais e culturais e do direito ao desenvolvimento³⁹. Os países do leste europeu e a Rússia, as grandes novidades do polo apoiador do ACNUDH no pós-Guerra Fria, ressaltavam a necessidade de o ACNUDH responder rapidamente diante de crises⁴⁰. Essa posição não está desvinculada do contexto conflituoso do leste europeu naquele momento e na expectativa, vivida por aqueles países, de se reinserirem no “mundo ocidental”. Os asiáticos e africanos mais próximos das proposições do Movimento Não Alinhado, além de Cuba, contestavam, com linguagem diplomática, a pertinência da criação do ACNUDH e condicionavam-na à retirada da ideia de condicionalidades no mandato e à aprovação por consenso⁴¹.

Observando a posição do Brasil, reportada no documento localizado no MRE, chama a atenção algo já mencionado mais acima, qual seja, a reivindicação de que o ACNUDH agisse de maneira apolítica:

Sem constituir ‘solução mágica’ para todos os problemas nesta área, a iniciativa permitiria esperar um perfil de ação mais adequado à complexidade atual dos mecanismos. Havia necessidade, porém, de uma definição apropriada do mandato, que assegure que a ação do Alto Comissário seja conduzida de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas, de maneira compatível com os mandatos dos órgãos políticos, e de forma *imparcial, não-seletiva, objetiva e apolítica* (BRASIL, 1993a: p. 82. Grifo meu).

O que se observa, portanto, é que essa reivindicação suprapolítica, recorrentemente veiculada pelo ACNUDH (e tão comum às organizações internacionais de direitos humanos de modo geral - intergovernamentais ou não) se constitui como recurso de apresentação e, como tal, recurso de poder da organização na medida em que os argumentos

³⁸ Apesar de não haver registros dos debates do GT, há relatoria do plenário do Terceiro Comitê. Os europeus ocidentais a se manifestarem em apoio àquela visão do ACNUDH foram: Bélgica, Noruega, Áustria, Suécia, Finlândia, Malta, Suíça e França (THIRD COMMITTEE, 1993f; 1993i; 1993j; 1993m; 1993o; 1993p; 1993q; 1993s).

³⁹ Pronunciaram-se nessa direção no Terceiro Comitê os seguintes latino-americanos: Nicarágua, Chile, Panamá, México, Brasil, Venezuela, Guatemala, Costa Rica, Colômbia e Peru, (THIRD COMMITTEE, 1993f; 1993j; 1993k; 1993l; 1993n; 1993o; 1993p). Entre os africanos: Marrocos, Gana, Nigéria, Lesoto; Camarões, Egito, Quênia, Tunísia e Gâmbia (THIRD COMMITTEE, 1993j; 1993m; 1993n; 1993o; 1993r; 1993s).

⁴⁰ Pronunciaram-se no plenário do Terceiro Comitê: Eslovênia, Bulgária, República Tcheca, Polônia, Lituânia, Croácia, Romênia, Hungria e Estônia. (THIRD COMMITTEE, 1993g; 1993l; 1993m; 1993o; 1993p; 1993q; 1993h).

⁴¹ Fizeram pronunciamentos no Terceiro Comitê nessa linha: Paquistão, Líbia, Malásia, Indonésia, Nepal, Cuba e Vietnã (1993l; 1993m; 1993p; 1993r). Entre os asiáticos, Japão e Coreia do Sul se aproximavam da posição ocidental, enquanto a Índia, do posicionamento latino-americano.

favoráveis à sua criação foram justamente construídos sobre esse prisma⁴². Essa reivindicação suprapolítica das organizações internacionais de direitos humanos (e sua tendência à burocratização) não é, portanto, uma questão somente estratégica, mas também é decorrência da construção de expectativas em um ambiente intersubjetivo. Na medida em que os Estados (e não apenas os ativistas) reivindicam em meio ao processo de criação do ACNUDH que ele seja apolítico, é plausível que ele pretenda se apresentar dessa maneira de modo a garantir sua sobrevivência político-institucional. Isso significa dizer que o ACNUDH/EACNUDH mobiliza uma estratégia política que se diz apolítica e essa defasagem entre a natureza política da sua estratégia e sua forma de apresentação é condição para o seu próprio sucesso. Como já afirmei algumas vezes ao longo desta tese, dimensões estratégicas e normativas não são necessariamente contraditórias: o fato de o ACNUDH zelar estrategicamente pela manutenção organizacional ao longo do tempo, o que é típico de uma burocracia, não significa necessariamente que ele tenha abandonado completamente seu foco normativo.

Voltando às negociações do GT, um dos diplomatas que entrevistei afirmou que estavam circulando naquele momento sete propostas diferentes para o mandato do ACNUDH, isto é, não havia um esboço unificado sobre o qual se poderia negociar. Diante disso, ao final de novembro, formou-se, por iniciativa do Brasil, um pequeno grupo de redação completamente informal, integrado por Ayala Lasso e representantes do Brasil (Gilberto Sabóia), Polônia (Zdzisław Kedzia) e Singapura (Chew Tai Soo)⁴³ (DIPLOMATA BRASIL 1, 2013; DIPLOMATA POLÔNIA, 2014).

Segundo um dos ativistas que entrevistei, os representantes brasileiro e polonês foram de extrema importância na interlocução com outras delegações, especialmente aquelas que resistiam à proposta de criação do ACNUDH. Kedzia, em especial, foi considerado por vários dos ativistas que entrevistei como a ponte entre as negociações fechadas, privadas e

⁴² A relatoria da fala do representante venezuelano no Terceiro Comitê é sintomática: “Venezuela was anxious to prevent human rights from being politicized. It therefore supported the appointment of a High Commissioner for Human Rights, as recommended by the Vienna Conference [...]”. (THIRD COMMITTEE, 1993l: p. 7). O representante paquistanês no Terceiro Comitê também fez uma fala exortando as expectativas de imparcialidade e não politização ao redor do ACNUDH: “His Government, having carefully examined the proposal for the creation of the post of United Nations High Commissioner for Human Rights, supported it, in the conviction that a United Nations official responsible for monitoring the global human rights situation would ensure objectivity, impartiality, universality and non-discrimination, and that it would be preferable for the High Commissioner to report on human rights violations rather than the embassy of another country, which was likely to be guided by political considerations, or a non-governmental organization, which might rely only on partial sources.” (THIRD COMMITTEE, 1993l: p. 15).

⁴³ Nesse ponto, há uma divergência entre a documentação da ONU, a documentação do MRE e as entrevistas. Segundo a documentação oficial da ONU, o representante de Singapura fez parte desse grupo (THIRD COMMITTEE, 1993v). A documentação brasileira menciona o representante indiano no lugar do representante de Singapura (BRASIL, 1993a). Em algumas entrevistas, ativistas mencionaram a presença do representante canadense, Ross Hynes, nesse grupo (ATIVISTA GHR, 2014; ATIVISTA AI 2, 2014).

reservadas do GT e, mais ainda, desse pequeno grupo de redação, e os ativistas, que, desde Viena, haviam aberto um bom canal de diálogo com o representante polonês (ATIVISTA GHR, 2014; ATIVISTA AI 2, 2014; ATIVISTA ICJ 2, 2014). Em uma dessas entrevistas, a pessoa se referiu à capacidade de articulação de Kedzia de tal forma:

Ele podia se mover de uma forma que um canadense não poderia, entende? Ele poderia ter dito: ‘escutem, eu conheço a proposta, vocês conhecem, aqui está o que precisamos fazer, aqui está como nós precisamos fazer isso.’ Mas ele era muito habilidoso. Ele sempre foi muito inteligente com a linguagem de uma maneira tal que ela fosse ampla o suficiente para deixar espaço para fazer as coisas, caso fossem necessárias, e estreita o suficiente para não assustar as pessoas, ou ao menos algumas das pessoas (ATIVISTA JBI, 2014).

Na penúltima reunião de novembro, data limite para a apresentação de resoluções no Terceiro Comitê (acordo informal), a delegação de Cuba apresentou uma resolução que postergava a discussão para o ano seguinte (prática recorrente durante a Guerra Fria, conforme mostrei no capítulo anterior). A alegação de Cuba era de que não havia um esboço formal sobre o qual se pudesse debater. Sendo assim, sem esboço, não havia por que tomar uma decisão e, caso findasse o período da Assembleia Geral sem qualquer decisão ou postergação, a pauta do ACNUDH estaria em um limbo político-legal.

Terminada a fala do delegado cubano, a delegação dos EUA, para surpresa de praticamente toda a audiência, formalizou a apresentação de um esboço do mandato do ACNUDH, com uma estrutura para a seleção e operação do ACNUDH anexada (THIRD COMMITTEE, 1993b). “The effect of this decision was electric. Coming as it did one minute before the deadline for tabling normal resolutions in the Third Committee, it came as a complete surprise and offended a number of delegations.” (CLAPHAM, 1994: p. 562). Se o GT não completasse seu trabalho sobre o ACNUDH até o final de 1993, a Terceira Comissão da Assembleia Geral seria obrigada a apresentar para a votação a resolução proposta unilateralmente pelos EUA. Entretanto, segundo Clapham, não se sabia se a proposta dos norte-americanos seria aceita ou não na votação.

Essa apresentação unilateral dos EUA gerou muito descontentamento entre várias delegações. Segundo um diplomata brasileiro que entrevistei, Madeleine Albright, à época chefe da missão dos EUA, foi pessoalmente à reunião seguinte do GT explicar a atitude de sua delegação (DIPLOMATA BRASIL 1, 2013). Ela afirmou que, diante da proximidade da data limite para submissão de projetos de resolução no âmbito do Terceiro Comitê da Assembleia Geral e da incerteza acerca das possibilidades de postergação desse prazo, a iniciativa norte-americana tinha como objetivo permitir a existência de um projeto seu sobre a mesa. Ela também alegou à audiência do GT que, enquanto uma maioria representativa havia

explicitado apoio à pauta, um número de delegações influentes (provavelmente se referindo ao Movimento Não Alinhado) permanecia questionando a necessidade de criação do cargo⁴⁴. O temor de Albright era de que essas delegações pudessem retardar o desenvolvimento das negociações ou até mesmo bloquear o consenso. Apesar disso, Albright ressaltou como aquele esboço tinha sido concebido de forma atenta aos debates que vinham ocorrendo dentro do GT e que, por isso, caso Ayala Lasso obtivesse êxito em seu trabalho de construção de consenso, os EUA poderiam retirar imediatamente seu projeto.

A despeito desse esclarecimento de Albright, a maioria das delegações do GT expressou manifesta preferência por trabalhar com o esboço de Ayala Lasso, e não dos EUA, ou seja, a pressão exercida pelos EUA acabou aumentando a legitimidade de Ayala Lasso junto às delegações. Na verdade, tanto o diplomata brasileiro quanto o diplomata polonês que entrevistei afirmaram que aquele pequeno grupo de redação já conhecia anteriormente a proposta dos EUA, mas não tinham clareza de quando (e se) eles a apresentariam (DIPLOMATA BRASIL 1, 2013; DIPLOMATA POLÔNIA, 2014).

O Brasil vocalizou esse descontentamento com a atitude dos EUA dentro do GT. Segundo a delegação brasileira, as datas limites da Assembleia Geral podiam ser modificadas e o GT não necessariamente precisaria terminar a discussão ao fim de 1993, mas poderia continuar os debates antes da Assembleia de 1994, no chamado período intersessional. Com isso, o Brasil marcou a posição da maioria dos países em desenvolvimento: apoio ao ACNUDH e apoio à construção de um esboço liderado por Ayala Lasso (BRASIL, 1993a).

Depois de consultas informais com o presidente do Terceiro Comitê para esclarecer a questão das datas relativas aos trabalhos do GT e do próprio Comitê, Ayala Lasso afirmou que não havia data limite para os trabalhos do GT e que o presidente do Terceiro Comitê assegurou que seriam concedidas todas as dilações de tempo necessárias para o GT. Sendo assim, o dia 29 de novembro, dia em que os EUA apresentaram sua proposta, não era data limite para a introdução de projetos do GT no Terceiro Comitê. Apesar disso, também lembrou que em 17 de dezembro a Assembleia Geral encerraria seus trabalhos daquele ano.

Essa mensagem de Ayala Lasso, apesar de dúvida, permitiu que as negociações fossem retomadas tendo como base o projeto apresentado por ele, fruto do trabalho informal e reservado de redação daquele pequeno grupo de diplomatas, além do próprio Ayala Lasso.

⁴⁴ Vale mencionar que um dia após a apresentação da proposta dos EUA, um grupo de delegações apresentou um esboço de resolução, sob o título *Strengthening of United Nations action in the human rights field through the promotion of international cooperation and the importance of non-selectivity, impartiality and objectivity*, sem nenhuma menção ao ACNUDH. Esse grupo foi formado por Bangladesh, China, Coreia do Norte, Cuba, Gabão, Gana, Indonésia, Irã, Iraque, Laos, Malásia, México, Namíbia, Nigéria, Paquistão, Peru, Sudão, Tanzânia, Vietnã, Zâmbia e Zimbábue (THIRD COMMITTEE, 1993c).

Mas em reação à ação dos EUA, a Malásia, uma das lideranças do Movimento Não Alinhado, apresentou uma proposta de emendas ao projeto norte-americano. As emendas malaias removiam a estrutura estabelecida pelos EUA e a substituíam por um texto semelhante aos pontos elaborados pela proposição original do Movimento Não Alinhado, cujos elementos principais responsabilizavam o ACNUDH pela promoção de cooperação internacional em direitos humanos e direito ao desenvolvimento (ressaltando a necessidade de eliminar condicionalidades internacionais para a promoção de tal direito) e reivindicavam que o respeito à soberania, à integridade territorial e à jurisdição doméstica dos Estados fossem importantes princípios norteadores do ACNUDH (THIRD COMMITTEE, 1993d).

Entretanto, as outras delegações e o próprio GT, que trabalhava justamente em cima da elaboração de uma resolução consensual que fomentasse um mandato também consensual do ACNUDH, ficaram novamente desconfortáveis com a ação da Malásia, tal como tinham reagido à iniciativa dos EUA. No mesmo dia, o representante cubano afirmou no Terceiro Comitê, segundo relatoria presente na documentação oficial da ONU:

Cuba had supported the decision to establish a working group of the Third Committee to follow up on recommendations concerning the establishment of a High Commissioner for Human Rights. His delegation was surprised by unilateral attempts to derail that process; such attempts to hasten or impose any decision that was not the necessary and logical result of that process would only introduce new sources of friction and create fresh obstacles to the promotion and protection of human rights (THIRD COMMITTEE, 1993r: p. 9).

Diante do impasse e do clima político desfavorável, os representantes malaios e norte-americanos terminaram por retirar não oficialmente suas propostas de discussão e esperaram que a atividade do GT findasse (THIRD COMMITTEE, 1993w).

Conforme dito acima, as proposições unilaterais - de EUA e Malásia - aproximaram as delegações de Ayala Lasso, aumentando seu prestígio junto a elas. Com isso, as negociações ao redor do mandato do ACNUDH começaram a caminhar dentro do GT. Entretanto, três pontos ainda travavam o fechamento de uma formulação consensual: a questão do enquadramento jurídico da atuação do ACNUDH (muito destacada por um ex-funcionário da Anistia, atualmente membro do *International Commission of Jurists*, que tive a oportunidade de entrevistar), suas formas de engajamento junto aos governos e o - polêmico desde Viena - direito ao desenvolvimento (ATIVISTA ICJ 1, 2014).

O texto inicial, sugerido por Ayala Lasso e seu pequeno comitê de redação informal, dizia o seguinte sobre o enquadramento jurídico do ACNUDH:

Decides that the High Commissioner for Human Rights shall: (c) recognize the importance of promoting a balanced and sustainable development for all people *without conditions* and of securing realization of the Right to Development, as established in the Declaration of the Right to Development (BRASIL, 1993a: p. 87).

Grifo meu).

O grupo ocidental rapidamente se opôs a essa formulação, claramente derivada da pressão do Movimento Não Alinhado e da proposta malaia. As delegações das potências ocidentais se colocaram totalmente contra essa formulação que incluía *without conditions*, já que, na visão desses países, a partir dessa formulação, o ACNUDH teria o papel de rever as condicionalidades de ajudas externas vinculadas às situações de direitos humanos. Essa formulação poderia vir a atingir também, na visão de Clapham (1994), até mesmo as atividades do PNUD, ou do Banco Mundial e do FMI. As delegações do Movimento Não Alinhado e do G-77, por sua vez, transformaram a derrubada das condicionalidades em suas bandeiras de luta durante as negociações⁴⁵. A delegação dos EUA também se opôs a isso, mas mais veementemente ainda à referência ao direito ao desenvolvimento, do qual os EUA, que não assinaram a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (UN, 1986), são os mais tradicionais opositores do sistema internacional.

A questão das formas de engajamento junto aos governos estava no parágrafo 4, cuja redação proposta por Ayala Lasso era:

Decides that the High Commissioner for Human Rights will be the United Nations official with principal responsibility for the United Nations human rights activities under the direction and authority of the Secretary General. Within the framework of the overall competence, authority and decisions of the General Assembly, the Economic and Social Council, and the Commission for Human Rights, the High Commissioner shall be: (f) *remaining in continuous dialogue with Governments with a view to ensuring respect for all human rights and, in appropriate cases, in consultation with the Secretary General*; (i) *initiating discreet contacts with the Governments to safeguard or assist in restoring respect for human rights*; (ii) *initiating action for the dispatch of fact-finding missions with the consent of the States concerned*; (iii) *providing appropriate assistance to the Governments at their request* (BRASIL, 1993a: p. 87-88. Grifo meu).

A questão das *fact-finding missions*, cujo despacho estaria sob a incumbência do ACNUDH, de acordo com a resolução proposta por Ayala Lasso, despertou resistência imediata dos países em desenvolvimento. A ideia de investigadores ou coletores de dados em cenários de violações maciças de direitos humanos era vista como demasiadamente intervencionista e para além dos limites da Carta da ONU. Mesmo que esses despachos, que seriam de iniciativa do ACNUDH, tivessem que ser feitos em um contexto de permanente negociação entre o Alto Comissário e os governos e consultas ao Secretário-Geral, e com o consentimento do Estado em questão, muitos governos, tal como Índia e Iraque, discordaram fortemente dessa proposta.

⁴⁵ A delegação de Gana, por exemplo, afirmou no plenário do Terceiro Comitê: “Any temptation to invest the Office with the authority to impose sanctions or establish conditions for development assistance should be resisted.” (THIRD COMMITTEE, 1993n: p. 11).

Ayala Lasso respondeu à discordância com uma formulação mais genérica do subparágrafo f: “Engaging in continuous dialogue with Governments in order to achieve effective implementation of his/her mandate.” (BRASIL, 1993a: p. 89). Essa formulação agradou a grande maioria dos países em desenvolvimento e, por ter acrescentado o trecho *with a view to ensuring respect for all human rights* ao seu final, Ayala Lasso conseguiu contemplar, de forma diplomática, a insistência do grupo ocidental na construção de um texto incisivo que conferisse grande liberdade de ação para o ACNUDH. Com essa inclusão, o presidente do GT conseguiu afastar a intenção ocidental de incluir a frase *taking effective action*. A Malásia, no entanto, permanecia contrária à formulação e postulava a adição de *all* antes da palavra *Governments*. Segundo os diplomatas que entrevistei, essa insistência malaia era uma tática para conseguir obter a aprovação de sua proposta de subparágrafo sobre direito ao desenvolvimento, terceiro ponto de grande discordância no GT (DIPLOMATA BRASIL 1, 2013; DIPLOMATA POLÔNIA, 2014; DIPLOMATA EUA, 2015). A formulação desse subparágrafo sugerido pela Malásia dizia: “[...] promoting the realization of the right to development by mobilizing the support and capabilities of the international development institutions.” (BRASIL, 1993a: p. 88).

Após longas e intensas negociações, Ayala Lasso foi capaz de encontrar formulações acomodatórias que conseguiram atender às várias posições em disputa no GT. Ele, por exemplo, retirou a menção à dispensa das condicionalidades, atendendo aos ocidentais, mas incluiu o direito ao desenvolvimento e retirou as *fact-finding missions*, contemplando os países em desenvolvimento, de forma geral, e o Movimento Não Alinhado, de forma específica. Do subparágrafo 4(f), foi retirada a palavra *continuous* e adicionada *all*. A expressão *in order to achieve effective implementation* foi substituída por *in the implementation* e o verbo *ensuring*, por pressão do representante do Quênia, foi substituído por *securing*, passando a ler: “Engaging in dialogue with *all* Governments *in the implementation* of his/her mandate with a view to *securing* respect for all human rights.” (THIRD COMMITTEE, 1993a: p. 5. Grifo meu). Ayala Lasso fez uma pequena modificação no subparágrafo malaio, que passou a ler: “promoting and protecting the realization of the right to development and enhancing support from relevant bodies of the UN system for this purpose.” (THIRD COMMITTEE, 1993a: p. 5. Grifo meu).

Sendo assim, depois dessa complexa e polarizada negociação, o GT conseguiu aprovar, em 11 de dezembro, por consenso, uma proposta de mandato do ACNUDH a ser submetida ao Terceiro Comitê em 13 de dezembro (THIRD COMMITTEE, 1993t).

Antes de passar à discussão sobre a continuidade da pauta na AGNU, vale ressaltar que Boutros-Ghali, então Secretário-Geral da ONU, era contrário à criação do ACNUDH. Essa oposição é sempre lembrada pela literatura sobre o ACNUDH e foi mencionada em várias das minhas entrevistas. Entretanto, o único registro geralmente citado para amparar tal afirmação é o artigo publicado por Boutros-Ghali no *Washington Post* às vésperas da Conferência de Viena, citado aqui no final da primeira seção deste capítulo. Entretanto, em pesquisa nos arquivos do MRE, localizei um telegrama diplomático enviado pela representação brasileira na ONU, em Nova York, a Brasília⁴⁶ e nele torna-se claro não apenas que o Secretário-Geral era contrário à criação do ACNUDH, mas seus motivos para isso.

O documento, de 13 de dezembro de 1993, é o relato de uma conversa informal, ocorrida em 10 de dezembro do mesmo ano (um dia antes do GT fechar um mandato consensual do ACNUDH), entre Boutros-Ghali e os membros do Conselho de Segurança na mesa principal do almoço mensal que o presidente de turno do Conselho de Segurança tradicionalmente oferece ao Secretário-Geral. O representante brasileiro afirmou que Boutros-Ghali manifestou-se de forma veemente contra a criação do ACNUDH e apresentou suas razões.

O Secretário-Geral iniciou dizendo que não concordava com a nomenclatura do cargo, pois em seu país, o Egito, e em muitos outros, o termo Alto Comissário evocava o período colonial e tudo associado a ele. Ele também afirmou que compensaria muito mais aplicar os recursos que seriam necessários para a criação do ACNUDH no fortalecimento do *Centre for Human Rights*, o qual, segundo ele, só não trabalhava de forma mais adequada justamente por falta de recursos. Para ele, essa seria uma melhor alternativa, pois o *Centre* já gozava de credibilidade junto aos Estados, entre algumas razões, por não ter pretensões de confrontar os países, expectativa que vinha crescendo a respeito do ACNUDH (BRASIL, 1993b).

O Secretário-Geral também argumentou que a iniciativa do ACNUDH poderia muito bem ser interpretada, o que de fato vinha ocorrendo em alguma medida, pelos países em desenvolvimento como uma tentativa pouco disfarçada de intervenção em seus assuntos internos. Boutros-Ghali chegou a afirmar que considerava a criação do ACNUDH prematura e que, por conta disso, ela deveria ser adiada por pelo menos vinte anos. Além disso, o egípcio chefe da ONU defendeu que a construção de um improvável consenso na AGNU não

⁴⁶ Durante o período da Conferência de Viena, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil era interinamente Luiz Felipe Lampreia. Em julho de 1993, Celso Amorim assumiu o cargo e nele ficou até janeiro de 1995.

seria efetivamente genuíno, tendo em vista a polarização gerada pelo tema, o que poderia prejudicar a própria organização futuramente. Por fim, Boutros-Ghali não via com bons olhos o que ele considerava uma cessão sistemática dos governos às ONGs de direitos humanos e suas afiliadas nessa matéria especificamente (BRASIL, 1993b).

Esse documento, portanto, aponta como, de fato, o processo de negociação sobre o ACNUDH era perpassado por uma complexa constelação de posicionamentos que não se limitavam aos embates entre as delegações ou entre as delegações e as ONGs, mas incluíam também o forte posicionamento contrário do líder máximo da ONU naquele momento. O posicionamento contrário dos Secretários-Gerais ao ACNUDH era uma tendência histórica de longa data, que somente foi rompida com Kofi Annan, como mostrarei mais a frente.

Mas a oposição de Boutros-Ghali não foi suficientemente forte para conseguir parar o processo negociador acerca da criação do ACNUDH. Conforme dito acima, o GT chegou a um texto consensual e o submeteu ao Terceiro Comitê em 13 de dezembro de 1993. Mas o debate ganhou efetivamente o plenário do Terceiro Comitê no dia 16. As primeiras manifestações sobre o tema vieram das delegações dos EUA e Malásia, as quais oficialmente retiraram suas propostas de mandato do ACNUDH (THIRD COMMITTEE, 1993u).

Já no Terceiro Comitê, esse esboço foi oralmente revisado e, mediante uma forte pressão articulada entre os países em desenvolvimento, foi adicionado a seu preâmbulo a noção de que o direito ao desenvolvimento é um direito universal e inalienável e parte fundamental dos direitos humanos (THIRD COMMITTEE, 1993u). Após essa inclusão, a resolução foi aprovada por consenso no âmbito do Terceiro Comitê.

Depois da adoção da resolução revisada, representantes de vários Estados fizeram pronunciamentos a respeito da proposta. O representante belga, em nome dos europeus ocidentais, exaltou a aprovação do mandato do ACNUDH no Terceiro Comitê e defendeu que o cargo fosse preenchido o mais rápido possível, tal como feito por Kedzia, o representante polonês⁴⁷. Salientou, tal como a maioria das outras delegações, a construção do consenso. Vale dizer que a aprovação por consenso é uma das maiores fontes de legitimidade internacional do ACNUDH.

O representante chileno, em nome dos países da América Latina e Caribe, elogiou a construção do consenso ao redor do mandato do ACNUDH “[...] in an atmosphere charged with eletricity” (THIRD COMMITTEE, 1993u: p. 3). A Indonésia, em nome do Movimento Não Alinhado e apoiada explicitamente por Índia e China, enfatizou a importância da inclusão

⁴⁷ Vários países mencionaram a necessidade de rapidamente indicar o ocupante do posto, além da Bélgica, tais como: Hungria, Austrália, Canadá e Nova Zelândia (THIRD COMMITTEE, 1993u; 1993v).

do direito ao desenvolvimento no mandato. Aliás, essa inclusão foi elogiada por praticamente todas as delegações dos países em desenvolvimento que se pronunciaram: Macedônia (em nome dos países do leste europeu), Malásia, Eslovênia, Índia, Paquistão e Nigéria (THIRD COMMITTEE, 1993u; 1993v).

A fala do representante paquistanês talvez tenha sido a mais detalhada delas. Além de expressar o apreço pela aprovação por consenso, ele afirmou que a inclusão do direito ao desenvolvimento no mandato do ACNUDH demonstrava uma abordagem internacional madura e equilibrada dos direitos humanos. Ele também fez questão de sublinhar, já que a proposta ainda teria que passar pela aprovação última da Assembleia Geral, que o ACNUDH deveria estar sob o controle do Secretário-Geral e das instâncias intergovernamentais, destacadamente da Assembleia Geral. É importante marcar isso, pois mostrarei nas discussões vindouras como parte importante das tensões entre o ACNUDH e alguns Estados, muitos deles do Movimento Não Alinhado (mas não apenas), se dá a partir das tentativas estatais de manter o ACNUDH sob seu controle. Finalmente, e refletindo as negociações no GT, o representante paquistanês fez questão de ressaltar que as atividades do ACNUDH não deveriam afetar o andamento da cooperação internacional para o desenvolvimento (THIRD COMMITTEE, 1993u).

Por fim, é importante mencionar que várias delegações, entre elas a delegação dos EUA, de Portugal e da Polônia, elogiaram o trabalho de Ayala Lasso como mediador das difíceis negociações do GT que levaram ao consenso ao redor do mandato. Mencionar tal fato está longe de ser apenas uma descrição protocolar das falas diplomáticas, mas é imprescindível para compreender como Ayala Lasso, que, apesar de habilidoso diplomata, nunca foi ligado às temáticas de direitos humanos e pouco conhecido no círculo de ativistas, foi indicado como primeiro Alto Comissário para Direitos Humanos. O embaixador equatoriano construiu sua reputação junto aos Estados e junto ao Secretário-Geral justamente por arquitetar o consenso, o que só aumenta a importância política de tal feito para entender, por sua vez, a relevância pouco trivial da aprovação de uma instância internacional de direitos humanos sem votos contrários ou abstenções, como ocorreria com o ACNUDH.

Aprovado no GT informal e no Terceiro Comitê da Assembleia Geral, restava ao mandato do ACNUDH passar pela aprovação do Quinto Comitê (responsável por questões orçamentárias) e, finalmente, pelo Plenário da Assembleia Geral propriamente dita. No Quinto Comitê, cujo nome oficial é *Administrative and Budgetary Committee*, a aprovação do relatório do Terceiro Comitê que continha a proposta da criação do ACNUDH foi bastante rápida e sem grandes polêmicas, em 19 de dezembro. Deve-se ressaltar, entretanto, que a

quantia requerida e aprovada foi muito pequena para o padrão das organizações internacionais: cerca de US\$ 1,5 milhão (THIRD COMMITTEE, 1993w; FIFTH COMMITTEE, 1993a; 1993b). A quantia baixa refletiu não apenas o baixo prestígio dos direitos humanos dentro da ONU e junto aos Estados quando comparados a outros temas, como segurança e desenvolvimento, mas também a proposta de que o ACNUDH fosse assistido por um corpo de não mais do que quatro ou cinco especialistas e se valesse da burocracia já instalada no *Center for Human Rights*.

Depois dessa aprovação no Quinto Comitê, a proposta finalmente chegou à Assembleia Geral, algo raras vezes conseguido durante a Guerra Fria. Os debates se iniciaram já no dia 20 de dezembro. Logo de início, a relatora do Terceiro Comitê, Rosa Carmina Recinos de Maldonado (Guatemala), informou que a Assembleia Geral teria que decidir a respeito do esboço da resolução A/C.3/48/L.45, adotada pelo Terceiro Comitê, que versava justamente sobre a criação do ACNUDH. E antes de as discussões se iniciarem, o presidente da Assembleia Geral, Samuel Insanally (Guiana), alertou que o padrão seguido no Terceiro Comitê deveria ser seguido pela Assembleia, ou seja, se para a aprovação de uma resolução naquele âmbito tivesse sido necessária votação, assim deveria ser na Assembleia Geral (UN, 1993l). Da mesma maneira, esperava-se que o que foi aprovado consensualmente no Terceiro Comitê, também o seria na Assembleia. Isso é importante na medida em que o complexo consenso construído no GT ganha ainda mais valor, pois ele vinculou os procedimentos da Assembleia Geral e, como bem salienta Kratochwil (1989), toda negociação ocorre em dois níveis simultaneamente: ao nível do conteúdo e ao nível dos procedimentos. Nesse caso, o consenso obtido anteriormente impediu a reabertura da difícil discussão procedimental, como ocorreu com o mandato do GT no Terceiro Comitê, conforme discutido anteriormente.

Abertos os debates, quem se pronunciou foi o delegado egípcio. Ele expôs que sua delegação optou por se pronunciar a fim de destacar quais foram os pontos, na sua visão, responsáveis pela proposta ter alcançado o consenso, e, conseqüentemente, pela adesão egípcia. Segundo o embaixador Elaraby, o esboço da resolução de criação do ACNUDH só alcançou o consenso no Terceiro Comitê da Assembleia Geral naquele momento porque levou em conta diferenças conceituais e filosóficas presentes no debate, modificando consideravelmente o conteúdo da proposta quando comparada às anteriores, veiculadas na Guerra Fria. Ele estava claramente se referindo à inclusão robusta dos direitos econômicos, sociais e culturais e do direito ao desenvolvimento, consolidados em Viena, no mandato do ACNUDH. Chama a atenção na fala do representante egípcio seu argumento de que ao ACNUDH não deve caber a formulação de políticas de direitos humanos da ONU, mas

apenas a implementação de políticas formuladas pelos Estados membros da organização. Nas próximas discussões, poderá ser visto como essa questão da iniciativa do ACNUDH é fonte recorrente de tensão entre ele e os Estados e imprescindível para compreender a agência da organização (UN, 1993m: p. 14).

Depois disso, o presidente da Assembleia Geral colocou a pauta em apreciação. E, depois de quase cinquenta anos desde a primeira tentativa de criação, o ACNUDH foi aprovado consensualmente pela Assembleia Geral da ONU, em 20 de dezembro de 1993⁴⁸ (ver Apêndice B).

Após a aprovação, uma série de delegações quis se pronunciar e justificar seus respectivos posicionamentos em relação ao ACNUDH. Um total de quatorze delegações fizeram suas falas⁴⁹. A maioria delas, de países em desenvolvimento e do Movimento Não Alinhado, ressaltou a necessidade de que o ACNUDH se pautasse no diálogo, na cooperação, na assistência técnica, no respeito à soberania, na indivisibilidade dos direitos humanos, com recorrente menção aos direitos econômicos, sociais e culturais e ao direito ao desenvolvimento (UN, 1993m). A fala da Indonésia, representando o Movimento Não Alinhado e a primeira delegação a se pronunciar, foi endossada por várias outras delegações subsequentes (como Venezuela, Índia, Iraque, Sri Lanka e China). Esse trecho da fala do embaixador indonésio é bem representativo de vários posicionamentos:

We wish to emphasize the word "dialogue", a modality which will allow the High Commissioner to promote and protect all human rights through international cooperation, as foreseen in the Charter, and to refrain from adopting antagonistic and confrontational approaches and actions and self-serving rhetoric (UN, 1993m: p. 15).

As delegações ocidentais, por sua vez, como EUA, Bélgica e Canadá, reforçaram muito a necessidade de que o Alto Comissário fosse logo apontado e nomeado pelo Secretário-Geral e pela Assembleia Geral. Em contraste com a exaltação da indivisibilidade dos países em desenvolvimento, chamou a atenção o pronunciamento da delegação dos EUA, a qual simplesmente só mencionou os direitos civis e políticos (UN, 1993m: p. 17). Essa postura norte-americana não é relevante apenas para atestar a tradição internacional histórica dos EUA de pouca consideração aos outros direitos, mas também é útil para compreender porque ativistas e delegações de países em desenvolvimento reclamam do viés da agenda do

⁴⁸ A versão acabada da resolução que contém o mandato do ACNUDH aprovado pela Assembleia Geral foi publicada oficialmente em 7 de janeiro de 1994, sob o registro 48/141 (UN, 1994a).

⁴⁹ Foram elas: Indonésia, Venezuela, Índia, Iraque, EUA, Bélgica, Sri Lanka, Canadá, Costa Rica, Colômbia, China, Gâmbia, Guiana e Nepal.

ACNUDH, uma vez que os EUA são seus principais financiadores desde a sua fundação e apoiam costumeiramente projetos e ações voltados apenas aos direitos civis e políticos.

Outro ponto muito lembrado pelas delegações foi a importância da Conferência de Viena e a aprovação do seu documento final por consenso para a aprovação do ACNUDH. A delegação da Índia, por exemplo, afirmou:

The World Conference on Human Rights in Vienna was a turning-point because there we adopted a global approach, not only to different categories of human rights, but also to the reasons for violations and their possible remedies. It was the consensus in Vienna on ways and means to promote and protect all human rights for all people that has led today to the consensus on the mandate of the High Commissioner for Human Rights (UN, 1993m: p. 15).

Nenhum país, obviamente, expressou o desejo de que o ACNUDH nomeasse governos ao falar de violações ou submetesse países ao constrangimento internacional, ou seja, nenhum país afirmou que esperava que o ACNUDH tivesse uma faceta de voz pública e que se ativesse ao papel de monitoramento (como queriam as ONGs), mas se concentrasse nos diálogos diplomáticos com os governos e no gerenciamento ou coordenação do sistema de direitos humanos. A faceta de voz pública e o papel de monitoramento, de fato, não estão presentes explicitamente no mandato do ACNUDH, como mostrarei na seção inicial do próximo capítulo, entretanto, a despeito disso, os Alto Comissários desenvolveram esse tipo de atuação, especialmente a partir da gestão de Mary Robinson, em 1997, expandindo seu mandato na prática.

Todas as delegações também exaltaram o fato de o mandato ter sido aprovado por consenso e reivindicaram que o ACNUDH tivesse uma atuação objetiva e apolítica. Como argumentei mais acima, a apresentação como apolítico de um ente político no sistema internacional é uma construção ou um recurso de poder do qual se valem não apenas as organizações internacionais (e as ONGs). Os Estados se apresentam dessa maneira e reivindicam que as organizações internacionais assim o sejam também. Por isso, para as organizações é tão recorrente se apresentarem de tal forma diante daqueles que delegaram funções a elas. Em um ambiente intersubjetivo como é o internacional, as organizações, como o ACNUDH, precisam levar em conta o tempo todo as expectativas que os atores fazem delas de modo que consigam se manter ao longo do tempo, se estabelecer como atores politicamente relevantes em determinada matéria e, assim, exercer algum grau de agência.

Outro ponto muito recorrente nas falas estatais imediatamente após a criação foi a referência à necessidade de o ACNUDH submeter relatórios anuais às instâncias intergovernamentais da ONU. Muitas delegações tocaram nesse ponto, especialmente aquelas do Movimento Não Alinhado. Isso expressa a intenção política de manter o ACNUDH sob o

controle dos Estados, o que será uma fonte de tensão nessa relação, como mostrarei mais à frente.

O último ponto de relevância em comum nessas falas é o elogio recorrente ao trabalho de Ayala Lasso como chefe do GT⁵⁰. O representante colombiano, por exemplo, afirmou:

The establishment of the Group was auspicious and timely. In addition to dispelling doubts as to procedures in the Third Committee, it made possible the discovery of the skill, poise, firmness and, above all, experience of our colleague Ambassador Ayala Lasso. I should like to pay him a public tribute for his leadership and to express our pride that he is from a neighboring country in the Latin American region. The way in which he led the deliberations is a guarantee that the post we create today will meet the expectations of all countries, thus dissipating any fear or doubt about the mandate of the High Commissioner. We hope that Ambassador Ayala Lasso will continue to participate with the same enthusiasm in human rights activities within the framework of the United Nations. It has emerged most clearly from this process that Ambassador Ayala Lasso's competence, knowledge and aptitude in the sphere of human rights show him to be without a doubt one of the people most suited to the task at hand (UN, 1993m: p. 20).

Destacar esses elogios tem uma importância muito maior do que meramente relatar as falas protocolares das delegações. Conforme mostrei no primeiro capítulo, grande parte da literatura sobre o ACNUDH foi escrita por ativistas e pesquisadores engajados. Isso faz com que muitos deles sejam críticos à indicação de Ayala Lasso (conforme pude observar também em várias das minhas entrevistas), em razão de seu perfil mais diplomático e por não deter uma ligação histórica com a temática de direitos humanos (ATIVISTA JBI, 2014; ATIVISTA GHR, 2014; ATIVISTA AI 2, 2014; ATIVISTA ICJ 2, 2014). Mas raramente se esboça uma explicação para sua indicação nessa literatura. Certamente, a insatisfação de Boutros-Ghali com um perfil de denúncias públicas pretendido pelo ACNUDH compõe a explicação do apontamento de Ayala Lasso, um discreto diplomata. Mas a explanação se completa quando se compreende, a partir da análise desse processo político, o quão valorizado e prestigiado junto aos Estados das mais variadas matizes (como EUA e China) Ayala Lasso saiu desse processo negociador.

3.4 Breves apontamentos finais

Enfim, esse foi o processo político que resultou na aprovação consensual do ACNUDH. Do ponto de vista estrutural, certamente a maior diferença entre as tentativas anteriores não aprovadas e essa tentativa aprovada de 1993 foi o fim da Guerra Fria.

⁵⁰ Algumas delegações também elogiaram o trabalho do embaixador brasileiro Gilberto Sabóia.

Conforme mostrei no capítulo anterior, as disputas sistêmicas da Guerra Fria condicionaram praticamente todos os debates sobre a criação do ACNUDH, assim como a maioria das discussões políticas internacionais sobre direitos humanos e a própria ONU. Foi o fim da Guerra Fria e a expectativa internacional - rapidamente frustrada - de um mundo mais harmônico que motivou a idealização e o anúncio da Conferência de Viena.

A Conferência de Viena, inserida nesse ambiente político complexo entre expectativas contrastantes, se constituiu como um ponto de virada na história da criação do ACNUDH. Como dito ao longo do capítulo, ela criou um momento político de grande envergadura ao redor dos direitos humanos para os Estados, mas também para ONGs e para os próprios funcionários da ONU⁵¹. Seu anúncio gerou uma série de mobilizações políticas e institucionais, as quais tornaram o processo preparatório e a Conferência em si muito complexas do ponto de vista das negociações. É sempre bom lembrar que a Conferência de Viena foi - e continua sendo - o maior evento internacional sobre direitos humanos da história, que ela reuniu um número muito significativo de Estados, ONGs e intelectuais e, mais importante, que ela, diferentemente de sua antecessora de Teerã, ocorreu em um mundo pós-processo de descolonização. Isso tornou sua audiência muito mais plural e diversa, o que auxilia a compreender por que seus debates foram tão complexos, inclusive sobre o ACNUDH.

Apesar de uma série de discordâncias, praticamente todos os envolvidos em Viena, com destaque para as ONGs, encararam-na como uma oportunidade para colocar em debate o sistema de direitos humanos da ONU. Foi esse clima político que suscitou na Anistia Internacional, articulada a outras ONGs e a altos funcionários do *Centre for Human Rights*, relançar a proposta do ACNUDH. A partir daí, a coalizão de ONGs liderada pela Anistia e também delegações nórdicas começaram a denunciar o fato de o sistema de direitos humanos ser mal equipado e mal financiado para responder efetivamente à maioria das situações, restringindo-se basicamente à nomeação de relatores e grupos de trabalho e a eventuais atuações dos Secretários-Gerais, tendo o chefe do *Centre* pouca representatividade política.

Os países em desenvolvimento, por sua vez, agora muito mais articulados (pelos processos preparatórios regionais) e numerosos do que em Teerã, começaram a insistir em uma igual consideração entre direitos econômicos, sociais e culturais, direito ao desenvolvimento e os tradicionais (e privilegiados dentro da ONU) direitos civis e políticos.

⁵¹ Segundo Kang, funcionária do EACNUDH, “The Vienna Conference is of particular significance to all of us at OHCHR [Office of High Commissioner for Human Rights], for it was the Vienna process that gave concrete voice to the long-standing wish of the human rights community to create the post of the UN High Commissioner for Human Rights” (KANG, 2009: p. 65. Grifo meu).

Toda essa pressão ao sistema de direitos humanos, tanto do ponto de vista institucional quanto de seu significado normativo, provocou dois movimentos que se articularam no ambiente político da Conferência e em seu documento final: a ampliação da concepção de direitos humanos (atrelada à indivisibilidade dos direitos e a uma universalidade inquestionável, mas matizada pela consideração das particularidades regionais), de um lado, e a reivindicação de um projeto institucional palpável, de outro. As negociações da proposta de criação do ACNUDH, tanto em Viena quanto em Nova York, foram tão complexas justamente porque elas tiveram que dar conta desses dois grandes movimentos.

Essa concepção ampliada está no cerne do mandato do ACNUDH, conforme detalharei no capítulo seguinte. A norma de direitos humanos ampliada exerceu o papel de estrutura comum de significados, mencionada na discussão teórica do primeiro capítulo sobre o olhar construtivista para as normas. Essa norma forjada em Viena se tornou uma plataforma a partir da qual os agentes puderam interagir e negociar politicamente, e, assim construir consenso. Mostrei mais acima como as delegações dos países em desenvolvimento, não apenas aquelas do Movimento Não Alinhado ou propagadoras do debate dos Valores Asiáticos, ressaltaram a importância da inclusão dos direitos econômicos, sociais e culturais e do direito ao desenvolvimento no mandato do ACNUDH. Possivelmente, sem isso, não haveria consenso.

O consenso entre todos os países da AGNU também resultou em um mandato do ACNUDH praticamente sem menções aos aspectos de monitoramento e ao recurso a denúncias públicas. Ainda que as ONGs tenham sido muito importantes para a retomada da pauta e para a articulação de *lobbies* e campanhas e sejam forças políticas de apoio ao trabalho do ACNUDH, elas não tiveram acesso às negociações de Nova York em 1993, conforme salientei ao longo do capítulo. Isso tirou delas considerável capacidade de pressão diante dos Estados para tentar incluir menções explícitas a esses aspectos mais “ativistas” da atuação do ACNUDH, uma de suas maiores reivindicações para a criação do posto⁵². Com isso, a proposta aprovada em 1993 ressaltou muito o papel do ACNUDH enquanto coordenador (algo surgido nos debates dos anos setenta)⁵³. A questão da implementação está

⁵² Segundo Gaer (2001: p. 57), essa era a expectativa dos ativistas em relação à criação do ACNUDH: “Those pressing for creation of the post of High Commissioner had conceived of that office as that of a human rights champion – someone able to speak out clearly and take actions to protect human rights worldwide, responding to serious violations of human rights.”

⁵³ A expectativa acerca daquilo que o ACNUDH deveria coordenar já havia aparecido, de certa forma, no documento final de Viena. O Programa de Ação da Conferência ressaltou a necessidade de: maior coordenação e racionalização dos órgãos de direitos humanos da ONU; da elaboração de diretrizes para confecção dos relatórios estatais; do desenvolvimento de relatórios globais; de revisão periódica alcançada na área de direitos humanos; de um sistema de indicadores que permita avaliar a situação dos direitos econômicos, sociais e

presente no mandato, mas de forma menos enfática. Além disso, esse papel de implementação foi recorrentemente vinculado a assistência técnica, cooperação e diálogo diplomático junto aos governos no mandato, e não a monitoramento ou exercício de voz pública.

Isso resultou em uma mudança quando comparada às propostas da Guerra Fria, analisadas no capítulo anterior. Na maioria daquelas propostas, ao Alto Comissário era reservada uma autoridade separada e independente em relação ao restante da estrutura da ONU. O mandato aprovado em 1993, diferentemente disso, coloca claramente o Alto Comissário como um *policy-maker* de alto nível, inserido e integrante da hierarquia burocrática que caracteriza a ONU.

É claro que essa atribuição de coordenador e “burocrata” se deve às intenções dos Estados de manter o ACNUDH sob controle e, como tal, foi importante para obter a aprovação da proposta. Mas essa atribuição tem uma grande importância, não ressaltada pela literatura sobre o ACNUDH.

Segundo alguns funcionários do alto escalão do ACNUDH que entrevistei (os quais em 1993 eram funcionários do *Centre*), a ênfase sobre o papel de coordenador dos mecanismos de direitos humanos diminuiu a insatisfação de Boutros-Ghali com a criação do posto (FUNCIONÁRIA SEÇÃO ESTADO DE DIREITO 2, 2014; FUNCIONÁRIO FOTCD 2, 2014; FUNCIONÁRIO SEÇÃO TRATADOS, 2014; FUNCIONÁRIO FOTCD 1, 2014; FUNCIONÁRIA CENTRE/EACNUDH 1, 2014; FUNCIONÁRIO CDH, 2014; RELATOR ESPECIAL 1, 2014; FUNCIONÁRIO SEÇÃO MISSÕES DE PAZ, 2014; FUNCIONÁRIO CENTRE/EACNUDH 2, 2014; FUNCIONÁRIA CENTRE/EACNUDH 3, 2014).

Tendo em vista que o objetivo da tese não é verificar se o ACNUDH/EACNUDH é uma organização efetiva e eficiente, isto é, se ela necessariamente modifica comportamentos estatais, mas compreender como ela se constrói e se mantém como um ator político internacionalmente relevante em matéria de direitos humanos, a análise detalhada desse processo político de construção institucional, realizadas neste e no capítulo anterior, é imprescindível. Ao longo da discussão, pôde-se perceber como as diferentes forças políticas se aglutinaram e se organizaram em relação à criação do ACNUDH, assim como identificar as diversas expectativas que elas nutriam em relação à criação do posto.

Em 1993, o quadro das forças políticas era o seguinte: dentro da ONU, a proposta de criação do ACNUDH era apoiada por alguns altos funcionários do *Centre for Human*

culturais; de fortalecimento (reuniões periódicas e recursos adicionais) dos relatores especiais e dos grupos de trabalho e de ratificação universal – sem reservas – de todos os tratados e protocolos de direitos humanos da ONU. Todas essas questões foram usadas como justificativas para a criação do ACNUDH.

Rights (o próprio Ramcharan, que depois viria a ser *Deputy High Commissioner* e Alto Comissário interino no começo dos anos 2000), pelos relatores especiais e pelos membros dos comitês de tratados, de um lado, e rechaçada quase abertamente pelo então Secretário-Geral Boutros-Ghali, de outro.

As ONGs de direitos humanos, articuladas ao redor da Anistia Internacional desde o processo preparatório da Conferência de Viena, eram não só favoráveis à pauta, como foram as principais mobilizadoras pela sua manutenção na agenda. É claro que as ONGs são atores políticos e, como tais, são dotadas de interesse. Portanto, esta tese não encara essa mobilização das ONGs apenas como uma articulação altruísta em nome de um fim puramente normativo interessado somente nas vítimas de violações. Essa mobilização também deve ser encarada como a tentativa dessas organizações consolidarem uma instância “ativista” no bojo da ONU. As ONGs vislumbraram na criação do ACNUDH não apenas uma instância para zelar pelos direitos humanos, mas uma organização que concedesse espaço e legitimasse essas ONGs nos debates internacionais sobre direitos humanos, ou seja, elas almejavam um ponto focal que estivesse atento às suas demandas. Não é à toa que nos documentos da Anistia sobre o ACNUDH, tratados ao longo do capítulo, era recorrente a argumentação de que o ACNUDH deveria sempre levar em conta as contribuições das ONGs na produção de suas análises. Na verdade, mais do que isso, a Anistia, além de cobrar tal consideração, afirmava que as ONGs deveriam ser também beneficiárias dos programas de assessoria do ACNUDH.

Hopgood (2006) denuncia a existência desse componente estratégico na atuação das ONGs de direitos humanos, especificamente da Anistia Internacional, como algo contraditório com seus fins normativos. Entretanto, a abordagem construtivista, também mencionada no primeiro capítulo, esclarece como essas duas dimensões não são necessariamente antagônicas, mas constitutivas das disputas políticas. Ainda que as ONGs pretendam se apresentar como entes acima da política (tal como faz o próprio ACNUDH/EACNUDH), elas são agentes políticos e, no caso aqui em questão, são forças políticas que, em geral, apoiam o ACNUDH/EACNUDH, mas também o pressionam.

Do lado dos Estados, as duas grandes novidades do processo de 1993 foram o protagonismo assumido pela administração Clinton, naquele momento ansiosa em demonstrar-se distinta de sua antecessora, e o apoio dos países do leste europeu e da Rússia. Como discuti no capítulo anterior, um dos grandes obstáculos às negociações sobre o ACNUDH durante a Guerra Fria era a oposição do chamado bloco soviético. Assim, os apoios desses atores do leste europeu (com destaque para a Eslovênia), que vinham passando por um processo de redemocratização, e especificamente da Rússia, membro permanente do

Conselho de Segurança, foram fatores de representativo peso político para aprovação da pauta.

Além disso, a proposta contou com amplo apoio das delegações da Europa Ocidental (destacadamente Alemanha, França, Bélgica, Suécia e Noruega) e latino-americanas e caribenhas, região, vale dizer, com o maior número de escritórios nacionais do EACNUDH atualmente. Brasil e Costa Rica foram as maiores lideranças da região, sendo o primeiro um mediador importante das negociações e o segundo, apoiador histórico da pauta.

A proposta foi aprovada por consenso, mas isso não significa que o processo de negociação tenha transcorrido sem discordâncias, ao contrário, conforme mostrei ao longo do capítulo. É bem verdade que houve pouquíssimas falas abertamente contrárias à criação do ACNUDH, como fez a Coreia do Norte, por exemplo (UN, 1993m: p. 13). A maior parte daqueles que resistiam à proposta, membros do Movimento Não Alinhado e os propositores do debate dos Valores Asiáticos, disputavam seu conteúdo ou, no máximo, recorriam a estratégias de postergação procedimental. Cuba, China, Indonésia, Malásia e Egito lideraram uma posição muito forte para conseguir introduzir suas demandas no mandato do ACNUDH e, de fato, conseguiram em grande medida.

É importante fazer esse mapeamento para compreender as tensões com as quais o ACNUDH, como um ator político, passou a lidar depois de criado. Obviamente, todo mapeamento deve ser dinâmico, e não estático, ou seja, o fato, por exemplo, de os EUA terem sido grandes apoiadores da criação do ACNUDH não fez com que o país deixasse de entrar em grandes tensões políticas com as denúncias públicas de Mary Robinson, a segunda Alta Comissária. Portanto, essa análise do momento da criação possibilita não apenas visualizar quais eram as expectativas dos atores em relação ao ACNUDH, como também evidenciar mudanças posteriores de posicionamento a partir da expansão não autorizada do mandato da organização, expressão de sua agência política.

Por fim, a aprovação consensual de um cargo como o ACNUDH, e depois de tantos anos de tentativas, não é desprovida de significado. Como mostrei ao longo das discussões deste capítulo, a chegada a um consenso foi obra de uma complexa construção política. Isso afasta a plausibilidade de qualquer argumento que trate da necessidade de despolitização do tema. A análise desse processo político de criação mostrou como tanto os dissensos quanto os consensos, tanto as disputas normativas quanto as disputas estratégicas são construções eminentemente políticas.

A legitimidade derivada de uma aprovação por consenso, lembrada tanto por diplomatas quanto por funcionários do ACNUDH entrevistados, é uma construção política

(FUNCIONÁRIA SEÇÃO ESTADO DE DIREITO 2, 2014; FUNCIONÁRIO FOTCD 2, 2014; DIPLOMATA BRASIL 1, 2013; DIPLOMATA NORUEGA, 2014; DIPLOMATA EGITO, 2015). O fato, assim, de ter sido aprovado sem necessidade de votação incrementa a legitimidade do ACNUDH, ainda mais quando se levam em conta as peculiaridades dos direitos humanos enquanto pauta internacional. Portanto, o consenso não deve ser negligenciado para se compreender o estabelecimento do ACNUDH como um lugar de fala respeitado em matéria de direitos humanos e um ator internacional politicamente relevante nesse assunto.

Esse, portanto, foi o processo político de construção do mandato do ACNUDH. Em 7 de janeiro de 1994, a Assembleia Geral acatou oficialmente a recomendação do Terceiro Comitê e aprovou por consenso a Resolução 48/141, criando o ACNUDH. Em 1º de fevereiro de 1994, o Secretário-Geral da ONU nomeou o embaixador equatoriano na ONU José Ayala Lasso como primeiro Alto Comissário para os Direitos Humanos da ONU, assumindo efetivamente o posto em 5 de abril do mesmo ano. Conforme observado na discussão teórica do primeiro capítulo com Finnemore e Barnett (2004), uma das principais condições para que uma organização internacional seja considerada um agente político autorizado e legítimo é que a ela tenham sido delegados papéis e funções pelos Estados. O documento político que encerra tal delegação é seu mandato, a partir de onde a análise do próximo capítulo se iniciará.

Capítulo 4 - O ACNUDH/EACNUDH: apresentação e atributos institucionais

Os dois capítulos anteriores cuidaram do longo processo de negociações que culminou na criação do ACNUDH em 1993. A partir deste ponto da tese, o foco será dado ao ACNUDH/EACNUDH como um ator político internacional. Entretanto, antes de abordar a participação política propriamente dita dessa organização internacional, que será feita no próximo capítulo, é indispensável conhecê-la.

Diferentemente de outras organizações internacionais, de modo geral, e outras instâncias da ONU, de modo mais específico, o ACNUDH/EACNUDH é pouco abordado pela literatura de Relações Internacionais e mesmo pela literatura sobre direitos humanos, conforme discuti no primeiro capítulo. Diante disso, este capítulo tem como objetivo apresentar com vagar o ACNUDH/EACNUDH, e seu processo de construção.

Essa apresentação se justifica por dois motivos. Primeiro e mais elementar, para fazer conhecer os atributos institucionais dessa organização pouco estudada. Segundo, porque conhecer tais atributos fornecerá subsídios para a análise do ACNUDH/EACNUDH enquanto um ator político internacional, tema do próximo capítulo.

No capítulo anterior, discuti todo o processo político para a formulação do mandato do ACNUDH, mas não o mandato em si mesmo. Quando comparado aos Estados, as organizações internacionais possuem um mandato mais restrito e uma autoridade muito menos abrangente. Elas não reclamam o monopólio do uso legítimo da violência e assentam a realização do seu mandato sobre o consentimento dos Estados, que delegam autoridade a elas e que, no caso de organizações internacionais especificamente de direitos humanos, tem grande valor político e normativo, dado os atributos peculiares dessa pauta, conforme ressaltado no capítulo inicial desta tese. Assim, o mandato é a expressão formal da delegação de tarefas, fundamental, de acordo também com o que foi discutido no primeiro capítulo, para a constituição de uma organização internacional enquanto uma burocracia. Por isso, a primeira seção deste capítulo se dedicará à análise do mandato do ACNUDH.

Uma organização internacional, no entanto, não depende tão somente de seu mandato para se desenvolver e para ter possibilidade de participação política a partir de seus atributos burocráticos. Para isso, é preciso que ordene a sua atuação de forma racional, ou seja, que defina meios e fins, tenha divisão de funções, recursos e pessoal especializado. Em primeiro lugar, a especialização das funções se manifesta no organograma da organização. Diante disso, na segunda seção me aterei à estrutura de atuação, às funções e às diferentes divisões que conformam o EACNUDH.

Em segundo lugar, a organização se ancora no acesso e uso de relevantes recursos materiais: orçamento e pessoal. Na terceira seção, apresentarei tais trajetórias e mostrarei como ambas são visivelmente crescentes ao longo desses vinte anos de existência.

Por fim, na quarta e última seção do capítulo, dedico espaço à apresentação do perfil de cada um dos seis ocupantes do cargo de Alto Comissário durante o período 1994-2014 e um panorama de seus mandatos. Para a análise de qualquer organização internacional, observar a trajetória e o perfil de suas lideranças pode ser um recurso interessante. No caso do ACNUDH/EACNUDH, é mais do que isso. A imprescindibilidade dessa apresentação decorre do fato de todo o processo negociador do qual tratei nos dois capítulos anteriores terem se referido à criação de um posto, de um cargo, e não de uma burocracia. Tanto do lado dos Estados quanto de ativistas, a expectativa inicial com a criação do posto era o surgimento de uma figura responsável pelos direitos humanos dentro da ONU. Além disso, conforme poderá ser visto na primeira seção deste capítulo, o mandato do ACNUDH é muito vago, o que dá muito espaço para que o norteamo institucional seja dado também pelo mandatário.

Dois elementos articulados constroem o argumento central do capítulo. Em primeiro lugar, a discussão pormenorizada dos atributos institucionais - mandato, estrutura de atuação, orçamento, staff e perfis das lideranças - permite caracterizar o ACNUDH/EACNUDH como uma organização dotada de lógica burocrática. Articulada a essa afirmação, o exame do desenvolvimento das trajetórias de tais atributos ao longo do tempo (especialmente o adensamento na estrutura de atuação e o incremento de recursos e pessoal) também possibilita argumentar que o ACNUDH/EACNUDH exibe um crescente fortalecimento institucional, constatação de grande importância para sua afirmação como um ator internacional politicamente relevante em matéria de direitos humanos.

A construção do capítulo se baseia em algumas referências, algumas notícias, várias entrevistas que realizei com ativistas, diplomatas e funcionários do EACNUDH e nos relatórios anuais da organização no período 1994-2014.

4.1 O Mandato do ACNUDH

A Resolução 48/141, de sete de janeiro de 1994, é a resolução na qual está contido o mandato do ACNUDH (UN, 1994a). O mandato é resultado de um complexo processo político, analisado nos dois capítulos anteriores, que envolve desde as propostas de criação

veiculadas durante a Guerra Fria, passando pelo contexto geopolítico do fim da Guerra Fria e culminando na Conferência de Viena e nas negociações da Assembleia Geral de 1993.

É bom lembrar que o mandato está contido em uma Resolução da Assembleia Geral, e não em um tratado internacional. Mas essa não é uma decisão trivial, pois raramente resoluções criam instituições na ONU, como é o caso dessa. Isso dá a ela uma envergadura política diferenciada entre funcionários da ONU, ativistas e diplomatas. Uma alta funcionária do EACNUDH tratou disso em entrevista: “Essa resolução em particular é muito importante, pois ela criou uma instituição, então é um nível diferente de resolução. Ela tem um status fundacional. E não se adota uma resolução como essa todo dia.” (FUNCIONÁRIA SEÇÃO ESTADO DE DIREITO 2, 2014).

O mandato é composto, como é de praxe nos documentos da ONU, por duas grandes partes. Na primeira e introdutória, estabelecem-se os parâmetros e os princípios mais amplos que devem nortear a atuação do ACNUDH. A segunda parte, na qual de fato se abordam os diversos papéis e funções do ACNUDH de forma mais detida, se divide em oito artigos. Nesses artigos estão expressos os requisitos e o status institucional do mandatário na hierarquia da ONU, os direitos a serem resguardados pelo ACNUDH e seus procedimentos organizacionais. Além disso, essa segunda parte do mandato traz consigo as atribuições do Alto Comissário, as quais já evidenciam a enorme abrangência de sua atuação, refletem o alto grau de expectativas que se formou ao redor dele e, por fim, aponta como a construção desse mandato teve que satisfazer diversos interesses e audiências. Segundo o quarto artigo da resolução, o ACNUDH deve:

- (a) To promote and protect the effective enjoyment by all of all civil, cultural, economic, political and social rights; (b) To carry out the tasks assigned to him/her by the competent bodies of the United Nations system in the field of human rights and to make recommendations to them with a view to improving the promotion and protection of all human rights; (c) To promote and protect the realization of the right to development and to enhance support from relevant bodies of the United Nations system for this purpose; (d) To provide, through the Centre for Human Rights of the Secretariat and other appropriate institutions, advisory services and technical and financial assistance, at the request of the State concerned and, where appropriate, the regional human rights organizations, with a view to supporting actions and programmes in the field of human rights; (e) To coordinate relevant United Nations education and public information programmes in the field of human rights; (f) To play an active role in removing the current obstacles and in meeting the challenges to the full realization of all human rights and in preventing the continuation of human rights violations throughout the world, as reflected in the Vienna Declaration and Programme of Action; (g) To engage in a dialogue with all Governments in the implementation of his/her mandate with a view to securing respect for all human rights; (h) To enhance international cooperation for the promotion and protection of all human rights; (i) To coordinate the human rights promotion and protection activities throughout the United Nations system; (j) To rationalize, adapt, strengthen and streamline the United Nations machinery in the field of human rights with a view to improving its efficiency and effectiveness; (k) To carry out overall supervision of the Centre for Human Rights (UN: 1994a: p. 4)

Uma forma introdutória e interessante de apresentar e situar tal mandato aprovado em 1993 é compará-lo a duas das mais consistentes propostas de criação do ACNUDH: a de 1967 e a de 1977, discutidas no segundo capítulo. A Resolução de 1993 afirma que o Alto Comissário deve ser uma pessoa de “[...] high moral standing and personal integrity and shall possess expertise, including in the field of human rights, and the knowledge and understanding of diverse cultures necessary for impartial, objective, non-selective and effective performance of the duties of High Commissioner.” A proposta de 1967, por sua vez, refere-se à necessidade que o Alto Comissário possua “[...] the degree of independence and prestige required for the performance of his functions”; e a de 1977 no mesmo sentido versa “[...] the degree of personal independence, prestige and integrity required for the discrete and impartial performance of his functions.”

Três observações importantes emergem dessa primeira comparação. A primeira delas refere-se aos atributos que constituem uma organização internacional entendida como uma burocracia. Apesar dos requisitos citados acima na proposta de 1993 serem relativos ao Alto Comissário propriamente dito, e não a seu escritório (algo não previsto no mandato), é notório como eles se aproximam do tipo de expectativa normativa gerada pela construção de burocracias: autoridade moral, imparcialidade, objetividade e não seletividade. Conforme já argumentei no capítulo anterior, o fato de o ACNUDH/EACNUDH se apresentar dessa maneira como um recurso de poder está ligado justamente à expectativa e ao formato atribuído a ele pelos Estados, o que se materializa em seu mandato¹.

A segunda observação refere-se à questão da independência. Diferentemente das propostas de 1967 e 1977, a aprovada não prevê ou menciona a independência do ACNUDH. Isso é importante na medida em que um posto com possibilidade de ação independente em matéria de direitos humanos foi o que motivou historicamente os ativistas. Mais do que isso, a independência é o fundamento para a possibilidade de atuação como voz pública internacional. Ressaltar a ausência de menção à independência é relevante também para

¹ Essa mesma expectativa de imparcialidade foi nutrida em relação ao *High Commissioner on National Minorities*, a partir da *Conference on Security and Cooperation in Europe* (CSCE), criado em julho de 1992. Sua responsabilidade é facilitar o processo de diplomacia preventiva fornecendo capacidade operacional para alertas e ações antecipadas no contexto das tensões entre minorias nacionais com potencial para geração de conflito dentro da área da CSCE. O objetivo primordial desse Alto Comissário é encorajar a resolução de disputas entre partes conflitantes. Para que tenha êxito, a assistência, externa à disputa, precisa ocorrer nos estágios iniciais (CSCE, 1992). Segundo Max van der Stoep (1993), primeiro Alto Comissário (1992-2001), o envolvimento do *CSCE High Commissioner* deve ser precoce, imparcial e com o objetivo de promover um processo de construção de confiança e reconciliação.

compreender o papel político da voz pública do ACNUDH como uma expressão da agência que extravasa o mandato construído pelos Estados, como mostrarei no capítulo seguinte.

A terceira observação refere-se ao fato de o mandato de 1993, em contraste com todas as outras propostas de criação do ACNUDH, requisitar que o mandatário detenha conhecimento geral e compreensão acerca das diversas culturas. Por detrás dessa formulação o que existe é todo o processo político desde a preparação da Conferência de Viena, no qual principalmente os Estados asiáticos se mobilizaram pela consideração das particularidades, o que se manifestou tanto no documento final de Viena quanto no mandato do ACNUDH. É importante frisar que a Resolução de criação do ACNUDH praticamente reproduz o artigo 5 da Declaração e Programa de Ação de Viena, que trata dos princípios dos direitos humanos, da consideração das particularidades, bem como do dever do Estado em promover e proteger os direitos humanos, independentemente de seus sistemas político, econômico e cultural.

De acordo com os textos de 1967 e 1977, o Alto Comissário funcionaria igualmente sob a autoridade da Assembleia Geral e do Secretário-Geral respectivamente. A proposição de 1993 inova ao conceder ao mandatário o status de Subsecretário-Geral e o coloca apenas sob a “[...] direction and authority of the Secretary-General”, assim confirmando o Secretário-Geral como o chefe administrativo da ONU, em consonância com o artigo 97 de sua Carta (UN, 1994a: p. 3). Como ressaltei no capítulo anterior, Boutros-Ghali (assim como todos os outros Secretários-Gerais anteriores) era contrário à criação do posto. Portanto, uma formulação que desse vazão à expectativa de que o ACNUDH não estaria sob o controle do Secretário-Geral encontraria mais dificuldades ainda para a aprovação.

Aliás, a escolha do Alto Comissário no mandato de 1993 foi delegada ao Secretário-Geral e à aprovação da indicação pela Assembleia Geral “[...] with due regard to geographical rotation.” (UN, 1994a: p. 3). O mandato estabelecido foi de quatro anos, com a possibilidade de uma reeleição. A proposta de 1967 colocava que o mandatário seria apontado pela Assembleia Geral, sob a recomendação do Secretário-Geral, para um mandato de cinco anos. A proposta de 1977 indicava o Secretário-Geral como o responsável pela escolha do Alto Comissário, a ser confirmada pela Assembleia Geral, para um mandato de cinco anos também. Pode-se dizer que os três textos atribuem papel decisivo ao Secretário-Geral na escolha do Alto Comissário, mas todos também se respaldam na Assembleia Geral de modo a assegurar o apoio dos membros da ONU ao mandatário.

É importante mencionar que o Alto Comissário, indicado pelo Secretário-Geral, deve ser endossado pela Assembleia Geral, pois todos os outros Subsecretários-Gerais são nomeados apenas pelo Secretário-Geral e somente a ele devem se reportar. Isso dá ao

ACNUDH uma posição institucional peculiar, pois, por depender do aval da Assembleia Geral, ele se torna um pouco menos suscetível à pressão direta e aberta das grandes potências e do próprio Secretário-Geral, pois a aprovação do indicado dependerá de votação ou consenso de todos os países da Assembleia Geral (GIERYCZ, 2012).

[...] the High Commissioner for Human Rights shall be the United Nations official with principal responsibility for United Nations human rights activities under the direction and authority of the Secretary-General; within the framework of the overall competence, authority and decisions of the General Assembly, the Economic and Social Council and the Commission on Human Rights (UN, 1994a: p. 4)

O trecho acima do mandato mostra como o ACNUDH, o qual deve se reportar anualmente à Assembleia Geral, está inserido na burocracia da ONU. Nesse sentido, o mandato deixa claro como ele não é uma agência autônoma (como a OIT ou a OMS), mas parte integrante do Secretariado Geral (ZAYAS, 2010). Isso significa que o ACNUDH/EACNUDH não possui, em sua estrutura, um corpo diretivo próprio institucionalizado de Estados pelo qual as decisões devem passar obrigatoriamente, como ocorre com as agências da ONU. Por um lado, isso tira um pouco da força política necessária para angariar mais recursos. Mas, por outro lado, isso dá maior margem de atuação ao ACNUDH/EACNUDH, o que permite compreender por que os Estados salientam - e isso ficou latente nas minhas entrevistas com alguns diplomatas - a necessidade do relatório anual (DIPLOMATA BRASIL 3, 2014; DIPLOMATA BRASIL 4, 2014; DIPLOMATA EGITO, 2015). E, mais do que isso, por que alguns países, notoriamente aqueles vinculados ao Movimento Não Alinhado, tentam controlar politicamente o trabalho do ACNUDH via Conselho de Direitos Humanos.

Contudo, essa prática de reportar às instâncias intergovernamentais da ONU, que, à primeira vista, pode parecer uma prática rotineira desprovida de maior significado político, também se constitui em importante forma de afirmação institucional e de atuação política do ACNUDH/EACNUDH. Sobre a afirmação institucional, ao reportar rotineiramente às instâncias da ONU, o ACNUDH se consolida como ente burocrático, o que garante a ele a veiculação de atributos (*know-how*, apelo moral, apelo racional), especialmente em seus relatórios, que funcionam como fontes da sua manutenção institucional ao longo do tempo. Sobre a atuação política, tal prática rotineira provê ao ACNUDH fóruns perenes e regulares nos quais ele pode direcionar a atenção da comunidade internacional para situações particulares de violações de direitos humanos, sejam elas atinentes a Estados ou regiões específicas ou a determinadas temáticas.

O ACNUDH também carrega a responsabilidade de coordenar todas as atividades de promoção e proteção dos direitos humanos no bojo da ONU, o que estende seu mandato para várias áreas e para campos cobertos por diferentes agências especializadas.

As propostas de 1967 e 1977 falavam meramente em manter relações próximas com órgãos da ONU, agências especializadas e organizações intergovernamentais preocupadas com os direitos humanos e dar consultoria e assistência. O texto de 1977 referiu-se apenas à coordenação das atividades do campo dos direitos humanos. Isso permite dizer que o conceito de um Alto Comissário por trás das propostas da Guerra Fria era de uma autoridade que deveria manter relações estreitas com os órgãos do sistema ONU. Enquanto isso, a proposta do pós Guerra Fria estabeleceu-se a partir de uma visão que integrava a posição e o papel do ACNUDH à burocracia do sistema ONU como um todo.

O mandato insta o Alto Comissário a realizar as tarefas designadas a ele pelos órgãos competentes da ONU e a fazer recomendações a essas agências com o intuito de incrementar a proteção aos direitos humanos. Esse ponto é importante, pois, conforme discuti na última seção do primeiro capítulo, parte indispensável da construção e manutenção de uma burocracia internacional é que a ela sejam designadas tarefas (FINNEMORE; BARNET, 2004). Isso dá a ela a possibilidade de atuação no mundo e de construção e reforço de autoridade, uma vez que ela passa a ser considerada a instância especialista em determinada temática e, com isso, pode sugerir encaminhamentos que a coloquem no centro da resolução de problemas.

Outra função do ACNUDH é promover consultorias e assistências técnicas e financeiras mediante o pedido de Estados ou organizações regionais de direitos humanos a fim de apoiar atividades e programas em matéria de direitos humanos. O mandatário também é designado para coordenar os programas de educação e informação pública em direitos humanos da ONU. Essa atribuição, que pode parecer trivial à primeira vista, é outra importante fonte da construção do ACNUDH/EACNUDH como ator político relevante, pois, ao produzir, mas principalmente, coletar informações (vindas de seus escritórios de campo e das ONGs), o ACNUDH/EACNUDH atribui a elas sentido e status de informação crível e autorizada internacionalmente, legitimando-o como um lugar de fala prestigiosa e respeitada em matéria de direitos humanos.

Ao ser colocado em uma função mais de coordenação que de implementação, a Resolução de 1993 não se preocupou tanto em destacar quais seriam as funções do ACNUDH de maneira a evitar conflitos e sobreposições institucionais (receio veiculado por muitas delegações pouco entusiastas da criação do ACNUDH). Em vez disso, ela se focou

justamente na questão da coordenação e racionalização dos muitos processos, mecanismos e programas de direitos humanos já estabelecidos ou ainda que viessem a se estabelecer (BOVEN, 2007; 2009).

A proposta aprovada em 1993 solicitou ao Secretário-Geral que provesse o ACNUDH de pessoal e recursos, previstos nos orçamentos regulares da ONU, e estabeleceu que a sede do posto seria em Genebra, com um escritório de *liaison* em Nova York. Atualmente, o EACNUDH ocupa duas sedes em Genebra. As atividades mais voltadas ao secretariado de mecanismos (comitês de tratados e procedimentos especiais) estão alocadas no *Palais Wilson*. As divisões referentes a escritórios de campo, pesquisa e direito ao desenvolvimento estão situadas em outra sede, na Avenida Giuseppe Motta.

De acordo com a resolução, o Alto Comissário seria assistido por um pequeno escritório com financiamento limitado e supervisionaria o *Centre for Human Rights* sem se tornar seu diretor, mas, na prática, com autoridade superior ao posto de diretor (ZAYAS, 2010). Esse arranjo burocrático produziu uma situação institucional delicada junto ao Diretor do *Centre*, como mostrarei mais à frente. Pode-se dizer que quanto a recursos e pessoal, a Resolução de 1993 foi baseada na mesma visão que embasou as resoluções não aprovadas de 1967 e 1977, segundo a qual o ACNUDH constituiria uma pequena organização separada, posição sustentada pela Anistia Internacional inclusive, conforme expus no capítulo anterior.

A proposta de 1993, comparada com aquelas da Guerra Fria, designou ao mandatário uma incumbência de coordenação muito acentuada. Vale lembrar, conforme mostrei no capítulo anterior, que parte importante dos argumentos favoráveis à criação e, em certa medida, responsáveis por conseguir orquestrar o consenso, se fundamentaram na necessidade de fortalecer a prestação de serviços de consultoria e assistência técnica em direitos humanos e de adaptar, fortalecer e racionalizar os mecanismos à época existentes para promover e proteger tais direitos, tentando, segundo o mandato, evitar duplicações desnecessárias (clara expressão de contra-argumento àqueles que afirmavam que o ACNUDH teria atribuições já possuídas por outros mecanismos) (ZAYAS, 2000). Pode-se dizer, assim, que os principais argumentos veiculados pelos defensores da proposta e também responsáveis por amainar a rejeição dos desfavoráveis tiveram muito a ver com a expectativa da construção de uma burocracia internacional, isto é, de uma instância que racionalizasse e coordenasse todas as iniciativas e mecanismos de direitos humanos dentro da ONU.

É bom frisar, entretanto, que essa função de coordenação está longe de ser apenas uma função administrativa que prescindia de habilidade de negociação por parte do Alto Comissário. Ao se envolver em atividades de coordenação ou de introdução de temas de

direitos humanos em outras agências, o mandatário precisa negociar com instâncias que por muitos anos ou resistiam a atividades de direitos humanos ou que as promoviam por sua própria conta e que, por isso, muitas vezes resistem à supervisão do Alto Comissário (ZAYAS, 2010).

A influência da Conferência de Viena e de seu ambiente político na Resolução que criou o ACNUDH é evidente (SCHÖFER, 2009). Ayala Lasso, presidente do GT que elaborou o mandato do ACNUDH e primeiro Alto Comissário, afirmou sobre a influência da Conferência de Viena para a criação do posto:

[...] the creation of this post was the result of the recommendation made to the General Assembly in the Vienna Declaration and Program of Action but was, especially, the result of what then referred to as the ‘spirit of Vienna’, which was the expression of a general understanding among the peoples of the Earth on issues regarding human rights (AYALA LASSO, 2009: p. 95).

A resolução destaca a afirmação do direito ao desenvolvimento, a interdependência, a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, a defesa da implementação das recomendações da Conferência pelos Estados em cooperação com a ONU e com as ONGs e o reconhecimento da promoção e proteção de todos os direitos humanos como uma preocupação legítima da comunidade internacional. Segundo Clapham (1994), esses pontos ilustraram o alcance de um novo patamar internacional no entendimento acerca dos direitos humanos, estabelecido em Viena e que até então era impensável.

O mandato aprovado consensualmente pela Assembleia Geral tornou o Alto Comissário o principal responsável pelos direitos humanos na ONU, cuja incumbência passou a ser promover e proteger o efetivo exercício de todos os direitos: civis, culturais, econômicos, políticos e sociais². Aos ecos de Viena, também vale dizer que o direito ao desenvolvimento recebeu grande atenção na resolução de criação do ACNUDH, prevendo inclusive serviços de consultoria e assistência técnica. Conforme visto no capítulo anterior, a inclusão do direito ao desenvolvimento, demanda histórica dos países em desenvolvimento, foi vital tanto para a construção consensual do documento final de Viena quanto para a aprovação consensual do mandato do ACNUDH³. Tanto a menção a todos os direitos quanto ao direito ao desenvolvimento são expressões daquele alargamento da concepção de direitos humanos ocorrido em Viena, ao qual me referi no capítulo anterior.

² Um diplomata brasileiro envolvido nas negociações me afirmou que a ordem alfabética foi a forma encontrada para resolver o problema da ordem da listagem das chamadas gerações de direitos (DIPLOMATA BRASIL 1, 2013).

³ A despeito da ênfase dada em Viena à tarefa de integrar os direitos das mulheres às principais atividades da ONU, os delegados que negociavam o mandato do ACNUDH terminaram não chegando a um acordo em relação ao ponto. Com isso, não foi designada explicitamente nenhuma função específica sobre o direito das mulheres ao ACNUDH, o que gerou muito descontentamento entre as organizações feministas que estiveram em Viena.

A menção explícita ao direito ao desenvolvimento no mandato do ACNUDH chama a atenção, entre várias razões, porque contraria justamente os interesses da maior potência do cenário global: os EUA. Os EUA historicamente se opõem aos direitos econômicos, especialmente ao direito ao desenvolvimento. De acordo com Marks (2004), os EUA foram contrariados pela determinação dos países integrantes do Movimento dos Não Alinhados em impor sua interpretação desse direito ao grupo de Estados historicamente doadores de recursos. Vale lembrar que os EUA foram os únicos a votar contra a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986. E essa posição estadunidense não se alterou nem mesmo após o documento final de Viena ter afirmado inequivocamente o direito ao desenvolvimento como parte fundamental dos direitos humanos. Essa posição tampouco se alterou em 1995, quando a Assembleia Geral fez um apelo ao ACNUDH para que ele estabelecesse um novo *branch*, o qual cuidaria primordialmente da promoção e proteção do direito ao desenvolvimento.

Além da dimensão de coordenação (a qual não está desvinculada da habilidade de negociação, conforme afirmei acima), o mandato contempla o papel negociador do Alto Comissário ao prever que ele irá se engajar em diálogos diplomáticos junto aos governos no sentido de promover e proteger os direitos humanos a partir de uma lógica política de negociação⁴.

Portanto, a dimensão gerencial e negociadora estão bem contempladas pelo mandato do ACNUDH. A dimensão de voz pública, reivindicação cara aos ativistas de direitos humanos e que compõe o processo de construção do ACNUDH como um ator político internacionalmente relevante, não está explicitamente presente no mandato. Essa ausência é marcada tanto pela questão da independência, salientada acima, como pela quase ausente menção às violações. Uma ativista do *Jacob Blaustein Institute* afirmou em entrevista o seguinte a respeito disso: “[...] do ponto de vista de monitorar, reportar e lidar com violações, não há nada lá, realmente não há nada lá. É preciso interpretar o que há lá.”

⁴ Uma funcionária do alto escalão do EACNUDH sintetizou o que, para ela, são os pontos mais importantes do mandato: “A principal questão era: você trabalha somente com direitos civis e políticos ou você trabalha com direitos econômicos, sociais e culturais e direito ao desenvolvimento? E o Alto Comissário tem um mandato sobre direito ao desenvolvimento que foi muito importante. A segunda questão era se o Alto Comissário poderia ser a voz das vítimas, como o Alto Comissário trabalharia nessa área. E então eles vieram com essa frase sobre entrar em diálogo com os governos. Trata-se de diálogo, então parece construtivo. Isso foi realmente muito importante, e então havia uma referência a todos os direitos humanos: econômicos, sociais, culturais, civis e políticos. Isso também foi super importante. E ainda havia a questão das relações com o Secretário-Geral, pois o Secretário-Geral, naquele momento Boutros-Ghali, não estava certo da criação do posto. Assim, eles terem dito que o Alto Comissário está sob a alçada do Secretário-Geral foi também muito importante.” (FUNCIONÁRIA SEÇÃO ESTADO DE DIREITO 2, 2014). Não à toa essa funcionária identificou como importantes justamente aqueles pontos que provocaram tensões políticas e os quais, depois de acordados, conforme mostrei no capítulo anterior, destravaram as negociações e possibilitaram a construção do consenso.

(ATIVISTA JBI, 2014) Apesar da pressão e expectativas dos ativistas em Viena, o mandato do ACNUDH menciona uma única vez o termo “violações”, e não em relação a respostas em contextos emergenciais, mas apenas como algo a ser prevenido. Segundo Gaer e Broecker (2014), o mandato não encoraja a ação independente do mandatário e não estimula o estabelecimento de respostas emergenciais. Mas esse não é um entendimento consensual e tampouco majoritário. Apesar do mandato, de fato, não contemplar explicitamente a dimensão de voz pública e a independência, grande parte da literatura prescritiva (como ZAYAS, 2000; COOK, 1995; LORD, 1995; BOVEN, 2009; THÉRIEN; JOLY, 2014), analisada no primeiro capítulo, e dos ativistas e funcionários que entrevistei veem em um trecho específico do mandato o fundamento para que o ACNUDH atue como uma voz pública internacional em nome dos direitos humanos: “To play an active role in removing the current obstacles and in meeting the challenges to the full realization of all human rights and in preventing the continuation of human rights violations throughout the world, as reflected in the Vienna Declaration and Programme of Action” (UN, 1994a: p. 4). É essa ideia de *exercer um papel ativo* que fundamentaria a ação de voz pública e da qual justamente se valem os Alto Comissários para suas atuações como voz pública (RELATOR ESPECIAL 3, 2014; RELATO ESPECIAL 4, 2014).

Assim, apesar do mandato não contemplar abertamente o papel de voz pública, ele encerra uma tensão entre tal papel e a atribuição de negociador diplomático (além da dimensão gerencial), uma vez que, conforme mostrei no capítulo anterior, os diferentes atores políticos nutriam diferentes expectativas a respeito do ACNUDH. Do ponto de vista construtivista, o ACNUDH se veicula e é visto a partir de expectativas ambíguas e tensas (expectativas que constroem interesses diferentes ao advirem de significados diferentes atribuídos ao ACNUDH), tensão essa que perpassou o processo político de estabelecimento e perpassa a manutenção do ACNUDH ao longo do tempo como um ator político internacionalmente relevante, conforme mostrarei no capítulo seguinte.

One aspect of the High Commissioner’s mandate that has tended to significantly affect his or her perception by external audiences is *speaking out about human rights violations*. Advocates have emphasized that the High Commissioner should take a principled vocal stance against violations of human rights. Yet they also expect the High Commissioner to motivate governments to refrain from engaging in violations, often through negotiation and dialogue. *These dual objectives are often in tension with one another* (GAER; BROECKER, 2014: p. 6. Grifo meu).

O exercício da voz pública é expressão da independência forjada na extrapolção dos contornos do mandato. Mas a independência também se refere ao papel negociador do ACNUDH junto aos governos. Manifestação disso é a construção de um entendimento

praticamente consensual entre ativistas, funcionários e vários diplomatas, que pude perceber claramente pelas minhas entrevistas, de que o ACNUDH é o único posto da ONU que pode se engajar em diálogos junto aos governos sem ter que esperar qualquer autorização de uma instância intergovernamental da organização (CS, AGNU ou Conselho de Direitos Humanos).

O mandato do ACNUDH, que se ampara – tal como nas resoluções anteriores – na Carta da ONU, na Declaração Universal e nos outros instrumentos internacionais básicos de direitos humanos, possui uma linguagem muito cuidadosa⁵. Seguindo a lógica de atuação da própria ONU e reflexo das complexas negociações para a sua criação, o mandato do ACNUDH o coloca como respeitador dos princípios da soberania, da integridade territorial e da jurisdição doméstica dos Estados, mas ancora a promoção e a proteção dos direitos humanos no princípio de legitimidade da preocupação internacional com tais direitos, tal como colocada pela Declaração e Programa de Ação de Viena. Todo esse cuidado, típico das complexas fórmulas acomodatórias resultantes de grandes acordos multilaterais, traz ao mandato notória amplitude e vagueza. Vale lembrar que substantivamente o mandato fala, de modo simultaneamente genérico e ambicioso, em zelar pela promoção e proteção de todos os direitos humanos de todas as pessoas e em remover os obstáculos para que todos possam gozar de tais direitos (UN, 1994a).

Alston (1997) argumenta que a fórmula que obteve aprovação consensual possuía todas as características de um típico compromisso diplomático multilateral. Isso significa que ela teve que responder a cada uma das principais lacunas identificadas pelos grupos mais importantes, os quais esperavam que a criação do ACNUDH viesse a solucionar: a questão do direito ao desenvolvimento, o papel de coordenação do sistema de direitos humanos da ONU, a capacidade de resposta diante das violações e o fortalecimento do secretariado da ONU como um todo.

Mas essa combinação de fatores não criou um todo coerente e tampouco tornou efetivamente precisas quais seriam a atuação e o papel do ACNUDH. Essas questões tiveram seus esclarecimentos condicionados à prática, sujeitas à ponderação de pressões competitivas, ao curso dos acontecimentos políticos, ao perfil do Alto Comissário e às suas relações com

⁵ Em uma clara demonstração de envolvimento subjetivo com a questão, típico da literatura prescritiva sobre o ACNUDH, Boven afirma sobre a questão da linguagem do mandato: “This combination of language is a perfect illustration of skilful diplomatic drafting so as to satisfy all sides and to reach consensus. At the end of the day it is the decision to create the High Commissioner which counts. Once the mandate and the institution are operative, subtleties of the enabling language remain of academic interest [...]. This resolution was a victory for all people who had been keeping faith in human rights and worked for their promotion and protection at national and international levels.” (BOVEN, 2007: p. 783).

seus pares no Secretariado, nos governos e com seu superior, o Secretário-Geral, ou seja, ao processo político. Assim, pode-se argumentar que o mandato do ACNUDH foi disputado não só no seu processo de elaboração, mas também depois da sua criação, inclusive em decorrência da vagueza e amplitude que possibilitaram uma aprovação consensual. O próprio Ayala Lasso (2009) ressaltou que o esforço foi muito grande para redigir um texto que agradasse minimamente a todos de maneira que a resolução não precisasse ser votada. Segundo ele, foi justamente essa característica do texto da resolução que permitiu a ela ser aprovada consensualmente e, assim, dar maior autoridade moral ao Alto Comissário.

Vale lembrar, conforme ressaltai no capítulo anterior, que havia, no momento do debate acerca do mandato, uma referência às funções investigativas do ACNUDH, circunscritas à confidencialidade e à necessidade de consentimento estatal. Mas essa parte foi removida e terminou por não integrar a Resolução. Essa ausência, diante de um mandato amplo e vago, paradoxalmente concedeu maior flexibilidade de ação ao mandatário, inclusive para despachar missões investigativas, o que de fato ocorre.

O fato de o mandato contemplar todo o rol de direitos, inclusive o direito ao desenvolvimento, possibilita que ele direcione seu foco (e de seu Escritório) com menos constrangimentos de prescrições hierárquicas de alguns direitos sobre outros. Parte importante do trabalho de construção do ACNUDH como um ator internacional politicamente relevante em matéria de direitos humanos, assim, é decidir quais questões, entre todas as questões de direitos humanos que exigem atenção no mundo, serão abordadas pelo ACNUDH/EACNUDH e de quais formas elas serão abordadas (a partir de diálogos diplomáticos ou do uso da voz pública). Uma dimensão crucial do desenvolvimento institucional do ACNUDH, portanto, é a construção de sua agenda política.

Por outro lado, ao se remeter ao documento final de Viena, o mandato do ACNUDH se vincula a um amplo catálogo de preocupações de direitos humanos: racismo, proteção de minorias e indígenas, direitos de trabalhadores migrantes, direitos das mulheres, direitos das crianças, tortura, desaparecimentos forçados, direitos das pessoas com deficiência, entre outros (KANG, 2009). Embora essa amplitude possa ajudar o ACNUDH na medida em que o autoriza a atuar nas mais variadas temáticas, essa mesma amplitude exige um número infindável de atividades, articulações e frentes de atuação, o que, de certa forma, inviabiliza, já de saída, o pleno atendimento de seu mandato. Isso mais uma vez demonstra que parte importante do trabalho do ACNUDH é a seleção e construção de sua agenda político-institucional, inclusive para alocação de recursos humanos e financeiros.

O que se percebe, portanto, é que a amplitude (decorrente do alargamento da concepção de direitos humanos em Viena) e a vagueza (típica de fórmulas multilaterais), características da Declaração e Programa de Ação de Viena e também do mandato do ACNUDH, abrem a ele relativa margem de manobra para o seu desenvolvimento institucional, para o norteamento do próprio mandato e para a construção de sua agenda política.

Como bem observam Gaer e Broecker (2014), o mandato do ACNUDH é multifacetado, amplo e ambicioso. Tais características são reflexos da complexidade e amplitude da noção de direitos humanos no pós-Guerra Fria; da pressão das ONGs; do acúmulo histórico das propostas anteriores; das diferentes expectativas estatais; e das fórmulas acomodatórias, típicas de arranjos e disputas multilaterais.

Por resultar desse processo político complexo, ele traz ambiguidades com consequências políticas em vários aspectos. Sua amplitude e vagueza trazem, de um lado, margem de manobra, mas, de outro, tornam a missão institucional praticamente irrealizável⁶ e mantêm o direcionamento do mandato altamente disputado entre os atores políticos (ONGs, Estados e funcionários).

Conforme dito acima, o mandato do ACNUDH encerra três diferentes papéis. Um papel de negociador e diplomata discreto junto aos Estados, de um lado, e, de outro, um papel, derivado da enorme expectativa dos ativistas⁷ e sintomático da ressignificação do mandato, de voz pública internacional, que mantêm o ACNUDH em constante tensão diante de sua audiência diversa⁸. À luz da atuação do ACNUDH, tema do próximo capítulo, e das entrevistas com diplomatas de países favoráveis à criação do posto (Brasil, EUA, México, Noruega e Polônia), é possível argumentar que a menção a essa faceta de ação do ACNUDH aparece pouco em seu mandato por duas razões: porque era justamente o maior motivo da resistência à criação do posto, isto é, é um não dito estratégico⁹, mas também por ser a

⁶ Uma ativista do *Jacob Blaustein Institute* afirmou a respeito da amplitude do mandato: “Ao Alto Comissário foi requisitado fazer tudo, basicamente ser um pequeno deus, fazer tudo! E é muito difícil fazer tudo aquilo, pois nenhuma pessoa pode realizar todas aquelas coisas.” (ATIVISTA JBI, 2014)

⁷ A mesma ativista do *Jacob Blaustein Institute* afirmou: “[...] nós queríamos um Alto Comissário que pudesse fazer tudo: que pudesse autorizar coisas, requisitar informações, monitorar, trabalhar em alto nível, que pudesse abrir portas e fazer pontes que não poderiam ser feitas de outras maneiras e que pudesse refletir sobre todas essas questões de modo criativo e que desenvolvesse o sistema de direitos humanos.” (ATIVISTA JBI, 2014).

⁸ Apesar de indireta, ela é reconhecida por vários atores. Uma diplomata norueguesa, em meio a sua fala, reconheceu a independência do ACNUDH e o exercício de sua voz pública como parte integrante de seu amplo mandato: “[...] eles precisam dessa independência garantida pelo seu mandato amplo, pois se eles não fossem independentes, eles não teriam a capacidade de ser essa voz forte que eles são e de fazer o importante trabalho que eles fazem.” (DIPLOMATA NORUEGA, 2014).

⁹ Um diplomata polonês que se envolveu fortemente nas negociações da Assembleia Geral de 1993 afirmou em entrevista: “Havia algumas preocupações sobre o estabelecimento de uma instância com competência para levar

demanda por excelência das ONGs, atores dotados de menor poder político-decisório dentro da ONU. O ACNUDH/EACNUDH não tem pretensões abertamente supranacionais ou cosmopolitas. Ele trabalha com a mesma complexa tensão que a ONU, ou seja, trabalha pela garantia de bens “universais” sem ferir a soberania estatal. Por isso, a voz pública internacional do ACNUDH é temida e repelida pelos Estados, pois ela perturba esse arranjo frágil (diferentemente da função negociadora) ao colocar sob fortes holofotes internacionais algo tradicionalmente de prerrogativa estatal: o tratamento dispensado aos cidadãos e cidadãs.

Por fim, ele ainda enseja um terceiro papel administrativo e de coordenador ao Alto Comissário. Nesse sentido, é interessante notar que o mandato não faz menção à criação de um corpo burocrático robusto ao redor do Alto Comissário, uma vez que a intenção inicial era manter o *Centre for Human Rights* em funcionamento. Entretanto, conforme observei acima ao expor os requisitos do mandato, as próprias expectativas de imparcialidade que foram nutridas acerca do posto deixavam latente e abriam espaço para o surgimento de um escritório ao seu redor, o que, de fato, veio a acontecer posteriormente.

Portanto, no caso específico do ACNUDH/EACNUDH, considerá-lo como uma organização internacional burocrática não apenas auxilia o exame de sua natureza constitutiva e das possibilidades de ações relativamente autônomas decorrentes desses atributos burocráticos, mas também ajuda a identificar o próprio surgimento do EACNUDH como uma expressão de transbordamento político-institucional não previsto em seu mandato. Em suma, o mandato não previa uma burocracia própria do ACNUDH, o que ocorreu na prática.

a cabo missões de monitoramento, investigações e todos esses termos, entende? Tudo isso foi expresso em uma linguagem totalmente inocente. Foi dito que o Alto Comissário é responsável por entrar em diálogo com vistas a assegurar o respeito pelos direitos humanos, entende? Em certa medida, inclusive aqueles que advogavam em defesa da criação do posto estavam conscientes do fato de que para consegui-lo, nós não poderíamos tentar obter tudo.” (DIPLOMATA POLÔNIA, 2014). Esse mesmo diplomata afirmou que o importante, em sua visão, naquele momento era muito mais obter a aprovação do mandato do que precisar demais os termos. Especificar demais os termos do mandato poderia muito mais encapsular o Alto Comissário do que empoderá-lo, além de dificultar uma aprovação consensual, segundo ele. Por isso, na visão do diplomata, a questão era conseguir a aprovação consensual de um mandato aberto a se desenvolver na prática. Uma diplomata norueguesa também ressaltou a importância de um mandato amplo. Segundo ela, “[...] se o mandato tivesse sido focado, ele teria sido usado contra eles.” (DIPLOMATA NORUEGA, 2014). Uma antiga ativista da Anistia Internacional afirmou ao tratar da amplitude do mandato: “Eu acho que ele provê ao Alto Comissário uma proteção para o que ele ou ela fazem. Então eu acho que não seria bom ter muito mais especificidade nessa resolução.” (ATIVISTA AI 1, 2012). Os próprios funcionários do EACNUDH veem com bons olhos tal amplitude do mandato. De acordo com uma funcionária do alto escalão, “Quando você adota uma resolução histórica como essa, o que é importante é prover as diretrizes amplas sobre como você vê esse posto e permitir a ele emergir e se desenvolver. Por isso, o mandato é amplo e, francamente, é correto ter essa amplitude, pois você precisa se adaptar a todas as mudanças no trabalho. O trabalho deve ser adaptável.” (FUNCIONÁRIA SEÇÃO ESTADO DE DIREITO 2, 2014).

Considerá-lo, portanto, como uma burocracia é vital para compreender como ele expandiu seu mandato inicial, já que o corpo burocrático é expressão dessa expansão não prevista.

4.2 Estrutura de atuação

Conforme dito acima, o ACNUDH, um Subsecretário-Geral, tornou-se o principal responsável por direitos humanos dentro da ONU. Como tal, o Alto Comissário chefia um escritório, o EACNUDH, e lidera a maioria dos esforços da ONU em matéria de direitos humanos. Não sendo uma agência propriamente dita, o ACNUDH/EACNUDH faz parte do Secretariado Geral da ONU, com sua sede em Genebra e um Escritório de *liaison* em Nova York, além de vários escritórios regionais e nacionais espalhados pelo mundo.

Segundo a própria página eletrônica da organização, o ACNUDH “[...] leads global human rights efforts and speaks out objectively in the face of human rights violations worldwide.” Essa passagem deixa duas coisas bem claras: o ACNUDH se coloca explicitamente na condição de voz pública internacional em nome dos direitos humanos e das vítimas de suas violações, a despeito de isso estar ausente de seu mandato formal, e reivindica a si e a seu Escritório objetividade, um dos atributos-chave (que se esperam) de uma burocracia.

Um dos focos de atuação do ACNUDH/EACNUDH é a prestação de assistência aos governos, considerados os principais e primordiais responsáveis pela implementação dos direitos humanos. Nesse sentido, o EACNUDH se vale de sua expertise para oferecer treinamentos em áreas como administração da justiça, reforma legislativa e processo eleitoral, além de auxiliar na implementação das normas internacionais de direitos humanos (inclusive na confecção dos relatórios nacionais a serem enviados periodicamente aos Comitês de Tratados pelos governos). Todos esses tipos de assistência têm como fundamento normativo a missão do ACNUDH de promover a ratificação universal dos tratados de direitos humanos.

Uma das importantes inovações trazidas pelo surgimento do ACNUDH foi a criação de um processo simplificado para solicitar e receber assistência técnica no campo dos direitos humanos. Em vez de envolver outras partes da ONU, como o procedimento anterior requeria, todo o processo permanece sob a competência do EACNUDH. Os passos do processo são os seguintes: (1) uma solicitação de assistência técnica é feita ao ACNUDH; (2) o EACNUDH conduz uma avaliação (analisando a disponibilidade de outras organizações intergovernamentais e não governamentais encarregarem-se da tarefa e as vantagens

comparativas do EACNUDH assumir o projeto); (3) havendo a necessidade, o EACNUDH formula o projeto; (4) o projeto é implementado; e (5) o projeto é avaliado de maneira independente.

É importante frisar que a assistência técnica não foi uma criação do ACNUDH. A ONU promove esse tipo de serviço em direitos humanos desde 1955, com o *United Nations Technical Cooperation Programme*. O que a criação do ACNUDH fez foi expandir essas atividades para os níveis nacionais, promovendo assistência no treinamento de agentes do Judiciário, revisando legislação nacional ou reformando o sistema de justiça de forma a incorporar os padrões internacionais de direitos humanos.

O EACNUDH presta suporte, em matéria de secretariado e expertise, aos diferentes mecanismos de monitoramento de direitos humanos da ONU. Eles incluem tanto aquelas instâncias ancoradas na Carta da ONU (a extinta Comissão e atual Conselho de Direitos Humanos, sua Revisão Periódica Universal, seus Procedimentos Especiais¹⁰ e seu mecanismo de *complaint*) quanto aquelas fincadas em tratados, isto é, os Comitês de Tratados, compostos por especialistas independentes, criados com o intuito de monitorar a observância dos Estados partes¹¹. A maioria dessas instâncias recebe suporte de duas divisões específicas do EACNUDH: *Human Rights Treaties Division* e *Human Rights Council and Special Procedures Division*.

O ACNUDH e seu Escritório conformam o principal ponto focal de pesquisa, educação, informação pública e atividades de *advocacy* dentro da ONU em matéria de direitos humanos. Nesse sentido, funcionam, conforme ressaltou um diplomata brasileiro, como importante repositório de memória institucional sobre o tema dentro da ONU (DIPLOMATA BRASIL 4, 2014). Isso significa, por exemplo, que os diplomatas, os quais costumam mudar de postos periodicamente (e, por isso, não necessariamente são especialistas em direitos humanos), quando ocupam postos em Genebra ou precisam de informações sobre os mecanismos de direitos humanos da ONU, suas decisões e processos, recorrem ao EACNUDH, evidenciando-se mais um traço burocrático importante da organização. Da

¹⁰ Os Procedimentos Especiais incluem Relatores Especiais, Especialistas Independentes e Grupos de Trabalho apontados pelo Conselho para monitorar os direitos humanos em diferentes países ou em relação a temas específicos. O EACNUDH disponibiliza funcionários para acompanhar os Relatores e Especialistas em visitas de campo, para receber e apreciar denúncias vindas diretamente de vítimas de violações e apelos de governos em nome de vítimas. O que é pouco conhecido é que o EACNUDH é peça chave na elaboração dos relatórios dos Relatores Especiais, prestando um tipo de suporte muito mais do que logístico, mas efetivamente substantivo. Voltarei a isso no capítulo seguinte.

¹¹ O EACNUDH secretaria e provê subsídio de pesquisa jurídica aos Comitês de Tratado, os quais são compostos por especialistas independentes que se encontram regularmente para examinar os relatórios estatais atinentes aos respectivos tratados e fazer recomendações.

mesma maneira, ONGs e funcionários de outras partes da ONU recorrem ao EACNUDH para ter informações mais específicas sobre direitos humanos¹².

Em relação às ONGs, o EACNUDH possui uma unidade específica para se relacionar com essas entidades, a *Civil Society Unit*. Ela atua como um ponto focal e uma porta de entrada para os atores da sociedade civil que desejam contatar o EACNUDH em relação a atividades de promoção e proteção aos direitos humanos. Essa unidade recolhe e fornece informações e provê assessoria aos atores da sociedade civil a respeito de uma gama variada de questões de direitos humanos. Além disso, ela assessora o próprio EACNUDH quanto ao desenvolvimento de estratégias para reforçar a cooperação com as ONGs. Outro nicho de atuação dessa importante unidade, pouco conhecida pela literatura, mas utilizada com frequência pelos ativistas, é o desenvolvimento de ferramentas para apoiar a sociedade civil no engajamento com o sistema de direitos humanos da ONU. Seguramente, o *Handbook for Civil Society* é a mais conhecida dessas ferramentas e nas entrevistas com ativistas do mundo todo isso ficou claro (ATIVISTA CONECTAS, 2014; ATIVISTA FAHRD, 2014; ATIVISTA CIHR, 2014; ATIVISTA ISHR, 2014). Essa publicação funciona como um manual amplo e acessível para guiar os atores da sociedade civil pelos trabalhos do EACNUDH, incluindo uma série de informações sobre instâncias de direitos humanos, mecanismos e contatos, de modo a auxiliar esses atores a identificar possíveis áreas de cooperação com o EACNUDH.

O EACNUDH também é, dentro da ONU, a instância mais entusiasta das chamadas Instituições Nacionais de Direitos Humanos (INDHs). Ainda pouco exploradas pela literatura de Relações Internacionais e de direitos humanos, essas instituições precisam observar os chamados Princípios de Paris, aprovados na mesma Assembleia Geral que criou o ACNUDH, em 1993.

Tais princípios estabelecem que as INDHs deverão ter por atribuições a promoção e a proteção dos direitos humanos e que seu mandato deverá ser o mais amplo possível e estar claramente consagrado em texto constitucional ou legislativo. Essas instituições, entre outras responsabilidades: devem apresentar ao governo, parlamento ou outro organismo competente, recomendações, propostas e relatórios sobre qualquer assunto relativo aos direitos humanos em seu país (inclusive disposições legislativas, administrativas e qualquer situação de violação dos direitos humanos); promover a conformidade das leis e práticas adotadas a nível

¹² O site do EACNUDH contém uma vasta quantidade de informações sobre os mecanismos de direitos humanos da ONU, sobre eventos, publicações, documentações, pronunciamentos e discursos do ACNUDH e as muitas atividades promovidas pelo EACNUDH e seus escritórios de campo espalhados pelo mundo. Veja: www.ohchr.org

nacional com as normas internacionais de direitos humanos; estimular a ratificação e aplicação das normas internacionais; colaborar junto aos governos com os processos de apresentação de relatórios aos instrumentos internacionais; contribuir com a formulação e execução de programas de ensino e pesquisa no domínio dos direitos humanos; receber e investigar queixas individuais por violações de direitos humanos. Os Princípios de Paris ainda incluem diretrizes relativas à composição das INDHs e à designação dos seus membros, garantias de independência e modalidades de funcionamento. Atualmente, existem setenta INDHs em plena observância aos Princípios de Paris espalhadas pela Europa, Ásia, África e América¹³.

Mediante o pedido dos Estados, o EACNUDH presta serviços de assessoria para o estabelecimento de INDHs. Uma unidade específica trata desse assunto, a *National Institutions Unit*, a qual trabalha em parceria com as seções geográficas e os escritórios de campo do EACNUDH. O EACNUDH ainda funciona como o secretariado do *International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights* (ICC) e seu Subcomitê de Credenciamento.

Outro nicho de atuação do ACNUDH/EACNUDH é o chamado *mainstreaming* em direitos humanos dentro da ONU. Isso significa que uma parte do trabalho do ACNUDH/EACNUDH, conforme prevê seu mandato, é tentar introduzir uma perspectiva de direitos humanos em todos os programas da ONU e suas agências (como a OIT, a OMS, a UNESCO, o UNICEF, o ACNUR etc.). Essa tentativa integra um esforço institucional, invocado por Kofi Annan e sedimentado na *World Summit 2005*, de assegurar que paz e segurança, desenvolvimento e direitos humanos - os três pilares essenciais do sistema da ONU - sejam conectados e reforcem-se mutuamente.

O EACNUDH ainda possui um robusto trabalho de campo, completamente não previsto pelo mandato. Esses escritórios de campo ou presenças de campo têm como objetivo identificar, destacar e desenvolver respostas aos desafios de direitos humanos em âmbitos locais em colaboração com os agentes políticos, tais como governos, outras agências da ONU e membros da sociedade civil organizada.

Um lado dessa atuação, e geralmente muito bem recebido pelos Estados, é a atuação via cooperação técnica, isto é, desenvolvimento de projetos de treinamento e assistência em matéria de administração da justiça, reforma legislativa, treinamento de forças

¹³ Para mais informações, ver <http://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx> e <http://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx>. O Brasil não possui uma INDH, o que resulta em críticas ao governo brasileiro tanto por outros governos quanto por ONGs de direitos humanos. Tais críticas aparecem de forma mais visível durante as avaliações periódicas do Conselho de Direitos Humanos.

policiais, área de tratados e educação em direitos humanos. O outro lado dessa atuação, responsável pelas fricções dos escritórios locais com os governos e, muitas vezes, pelos seus fechamentos ou pelas negativas estatais em relação às suas aberturas, é a função de monitoramento, isto é, observar, monitorar e reportar as situações locais de direitos humanos, chegando a divulgar informações para a mídia.

Há pelo menos cinco tipos de presenças de campo do EACNUDH. O primeiro tipo são os escritórios nacionais. Ao estabelecer escritórios nacionais, o EACNUDH negocia com o governo um mandato que inclua tanto atividades de proteção quanto de promoção dos direitos humanos: monitoramento, produção de relatórios públicos, provisão de assistência técnica e desenvolvimento de capacidades nacionais para abordar questões de direitos humanos. Atualmente, o EACNUDH possui quatorze escritórios nacionais distribuídos entre Ásia, África, América e Europa.

Esses escritórios nacionais desempenham funções mais profundas e perenes do que as assistências técnicas orientadas por projetos. Orientados por demandas geográficas, eles permitem que seu *staff* acompanhe mais de perto a realidade de um determinado país, sempre à luz do mandato do ACNUDH. Assim, eles se engajam à sociedade civil local e reforçam a participação política, tentando, com isso, facilitar o fim de conflitos e de abusos de direitos humanos. Para além disso, a presença permanente de um escritório do ACNUDH facilita a fiscalização do *accountability* do governo, assim como o monitoramento próximo da situação de direitos humanos naquele local.

O segundo tipo são os escritórios regionais. Totalizando doze ao redor do mundo, os escritórios regionais têm como papel realizar atividades de promoção e proteção dos direitos humanos, em geral, em regiões não cobertas por escritórios nacionais. Por isso, costumam abarcar vários países de uma região, assim como trabalhar em parceria com outras organizações regionais. Tendem a ser menores que os escritórios nacionais e, por isso, tendem a ter menor poder de incidência política.

O EACNUDH também integra missões de paz da ONU. Atualmente, há treze missões nas quais o EACNUDH, em parceria com o DPKO ou o DPA, está presente. A incumbência desses componentes de direitos humanos é promover e proteger tais direitos na atuação dessas missões. Essa incumbência se traduz a partir de quatro prioridades: justiça e *accountability* em processos de paz; prevenção e reparação de violações; construção de capacidades e fortalecimento de instituições nacionais; e transversalização (*mainstreaming*) de direitos humanos em todos os programas da ONU envolvidos na missão.

Um quarto tipo de presença de campo do EACNUDH é o que se chama de *Human Rights Advisers* ou Consultores de Direitos Humanos. Eles são despachados pelo EACNUDH para dar suporte às equipes nacionais da ONU, conhecidas como *UN Country Teams*, em resposta ao pedido do coordenador dessa equipe, conhecido como *UN Resident Coordinator*. Eles passam a acompanhar e analisar a situação do país em que estão e a subsidiar o coordenador e toda a equipe com estratégias para construir ou fortalecer as capacidades e instituições nacionais na promoção e proteção aos direitos humanos. Esses consultores, atualmente espalhados por vinte e sete países, ainda se envolvem com ONGs e outros atores da sociedade civil organizada para a elaboração de estratégias de como melhor promover, proteger e implementar as normas de direitos humanos¹⁴.

Um último tipo e evidência visível da extrapolação do mandato original é a atuação da chamada *Rapid Response Unit*, criada em 2006. Ela apoia o trabalho do EACNUDH por meio do envio rápido de pessoal a lugares específicos com o objetivo de antecipar e responder à deterioração de situações de direitos humanos em todo o mundo. Nesse sentido, vem sendo crescentemente requisitados ao ACNUDH, inclusive pelo Conselho de Segurança, a condução e o apoio a missões investigativas (conhecidas como *fact-finding missions*) e a comissões de inquérito (conhecidas como *commissions of inquiry*), especialmente no mandato de Navi Pillay (2008-2014).

Todas essas atuações do EACNUDH são estruturadas a partir de um complexo organograma institucional. Esse organograma mostra não só a forma de organização em si do EACNUDH (pouquíssimo conhecida), mas o seu caráter burocrático. Conforme debatido no primeiro capítulo, a partir de Weber e da apropriação construtivista para pensar as organizações internacionais operacionalizada por Finnemore e Barnett, burocracias se constituem e se organizam a partir de organogramas complexos, sistemáticos e hierárquicos. Tal forma de organização não é algo meramente administrativo, mas condiz com a expectativa racional que as burocracias incitam.

Decifrar a construção desse organograma não é algo muito simples. Primeiro, porque os relatórios anuais do ACNUDH só passaram a trazer essa informação de modo sistemático a partir de 2006, sob o mandato de Louise Arbour. Segundo, porque os organogramas disponibilizados pelos relatórios nem sempre são detalhados, expondo apenas as divisões e seus respectivos *branches* internos. Os relatórios não costumam trazer, assim, como esses *branches* internos se organizam. Para conseguir reconstruir todo esse

¹⁴ Entre escritórios nacionais, escritórios regionais, componentes em missões de paz e consultores de direitos humanos, o EACNUDH tem sessenta e seis presenças de campo espalhadas pelo mundo.

organograma, me vali de observação *in loco*, entrevistas com funcionários aposentados e também de contato com funcionários atuais que me detalharam o funcionamento institucional do EACNUDH (FUNCIONÁRIA CENTRE/EACNUDH 1, 2014; FUNCIONÁRIA CENTRE/EACNUDH 3, 2014; FUNCIONÁRIO CENTRE/EACNUDH 2, 2014; RELATOR ESPECIAL 1, 2014; FUNCIONÁRIA SEÇÃO AMÉRICAS 1, 2014; FUNCIONÁRIO RPU 2, 2014).

Explicitar essa informação é útil não apenas para entender toda a estruturação do EACNUDH (algo bem pouco conhecido da literatura, conforme já dito), mas para evidenciar com clareza como essa é de fato uma entidade internacional burocrática. Essa constatação organizacional, por mais simples que possa parecer à primeira vista, é que dá vazão ao exame analítico das consequências políticas de tal forma burocrática de organização.

Em 1996, sob o mandato de Ayala Lasso e ainda sob os auspícios do *Centre for Human Rights*, foram criadas três divisões principais: a Divisão de Pesquisa e Direito ao Desenvolvimento (RRDB, em inglês), a Divisão de Tratados de Direitos Humanos (HRTB, em inglês) e a Divisão dos Procedimentos Especiais (SPB, em inglês). Além disso, já existia um pequeno escritório em Nova York.

Depois de algumas reformas, inclusive a consolidação do *Centre* como EACNUDH propriamente dito entre 1997 e 1998 e a criação do cargo de *Deputy High Commissioner*, o EACNUDH se organizava em 2006, já sob o mandato de Louise Arbour, em duas grandes divisões: a Divisão de Programa e Pesquisa, dividida em três *branches* (*Research and Right to Development Branch*, *Capacity Building and Field Operations Branch* e *Programme Support and Management Services*), e a Divisão de Procedimentos de Direitos Humanos, repartida em dois *branches* (*Treaties and Council Branch* e *Special Procedures Branches*).

A partir de 2007, com a criação do Conselho de Direitos Humanos no ano anterior, a estrutura organizacional sofreu uma mudança considerável. O EACNUDH passou a se estruturar em quatro grandes divisões. Duas foram as novidades. As presenças de campo, até 2006 apenas um quadrante da Divisão de Pesquisa, passaram a ter uma divisão inteiramente dedicada a elas, sintomático da expansão institucional de escritórios pelo mundo que o EACNUDH vinha vivenciando. A segunda novidade foi a criação de uma divisão dedicada ao Conselho e aos tratados de direitos humanos, restando uma divisão apenas para os Procedimentos Especiais, uma tendência também crescente dentro do sistema de direitos humanos da ONU.

integrar uma única divisão juntos. Com isso, uma divisão inteira passou a se dedicar exclusivamente aos tratados de direitos humanos e seus comitês de monitoramento.

A partir daí, o EACNUDH alcançou a estrutura organizacional da qual atualmente dispõe. No topo da estrutura, está o ACNUDH. Abaixo dele, um *Deputy High Commissioner*. Sob a incumbência do *Deputy*, quatro departamentos: um sobre segurança, um segundo sobre eventos e documentos, um terceiro sobre relações externas (o qual se divide em seções de sociedade civil, comunicação e relação com os doadores) e um quarto sobre planejamento, monitoramento e avaliação, este último responsável por todo o planejamento estratégico do EACNUDH, outro indício cabal de formação burocrática.

Abaixo do *Deputy*, estão quatro Divisões, cada uma das quais chefiadas por diretores. A partir das pesquisas citadas acima, produzi organogramas de cada uma das quatro divisões, de modo a visualizar a estrutura organizacional da instituição¹⁵.

A primeira delas é a Divisão de Tratados de Direitos Humanos. Ela é responsável pelo suporte aos dez Comitês de Tratados, cuja missão primordial é monitorar a implementação nacional dos tratados internacionais de direitos humanos pelos Estados signatários. A Divisão se estrutura em quatro seções: Direitos Civis, Políticos, Econômicos, Sociais e Culturais¹⁶; Grupos em Foco¹⁷; Construção de Capacidades e Harmonização¹⁸; e Petições e Investigações¹⁹. Essa Divisão reflete bem como a questão da indivisibilidade, apreendida em Viena e no mandato do ACNUDH, gerou marcas institucionais na estruturação burocrática do EACNUDH.

¹⁵ Optei por manter os nomes exatos em inglês nos organogramas de modo a facilitar a busca de informações por outras pesquisas.

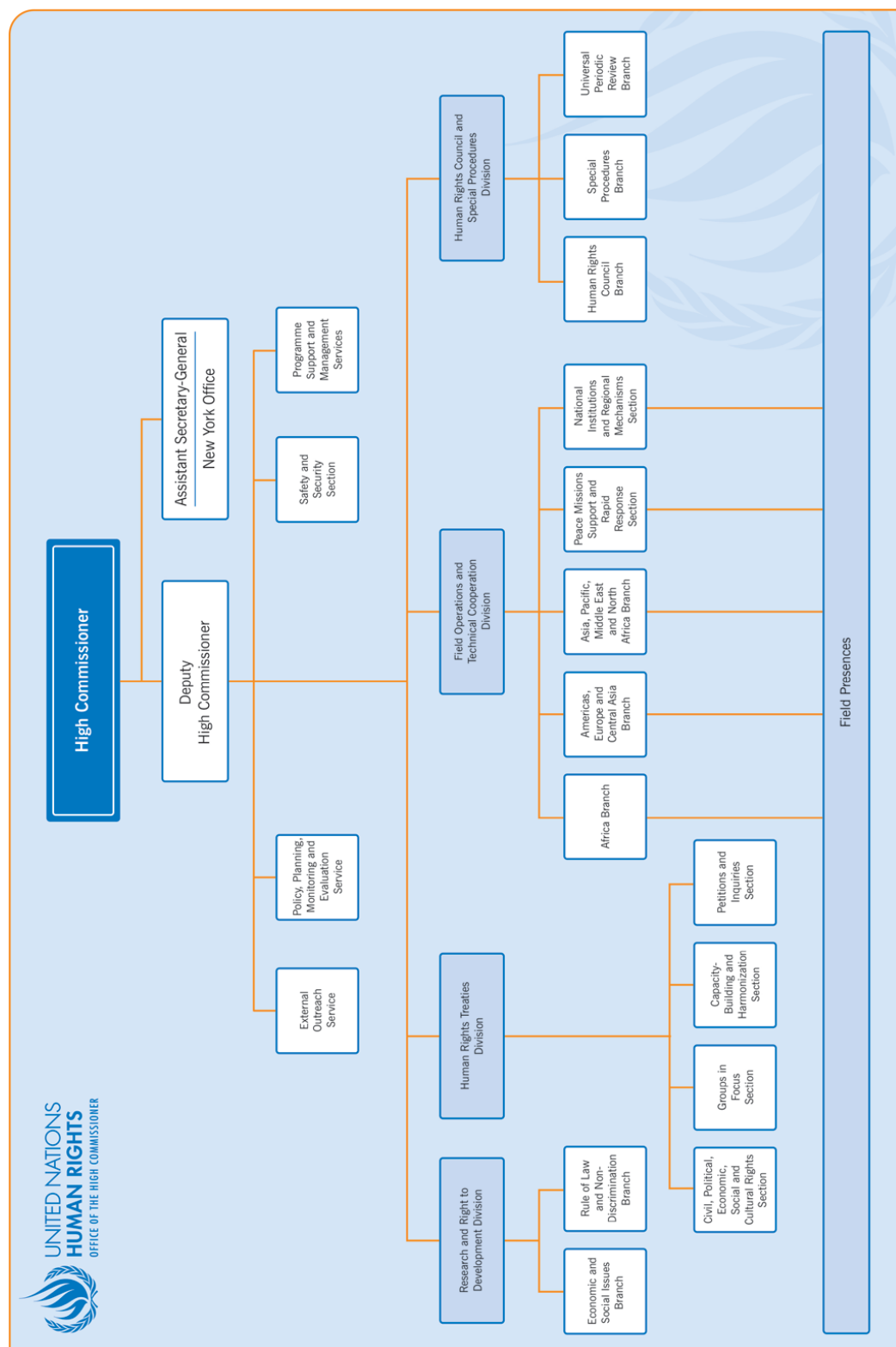
¹⁶ Essa seção ainda se divide em cinco partes: Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR, em inglês); Comitê de Direitos Humanos (CCPR, em inglês); Comitê contra a Tortura (CAT, em inglês); Comitê de Eliminação da Discriminação Racial (CERD, em inglês); e Comitê sobre Desaparecimentos Forçados (CED, em inglês).

¹⁷ Essa seção se divide em quatro partes: Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (CEDAW, em inglês); Comitê sobre os Direitos da Criança (CRC, em inglês); Comitê sobre Trabalhadores Migrantes (CWM, em inglês); e Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD, em inglês).

¹⁸ Essa seção lida com os chefes de cada um dos comitês de tratados e pensa estratégias para fortalecê-los. Além disso, administra dois fundos humanitários: Tortura e Escravidão, e o Fundo Especial do Protocolo Opcional da Convenção contra a Tortura e seu Comitê (conhecido como OPCAT, em inglês).

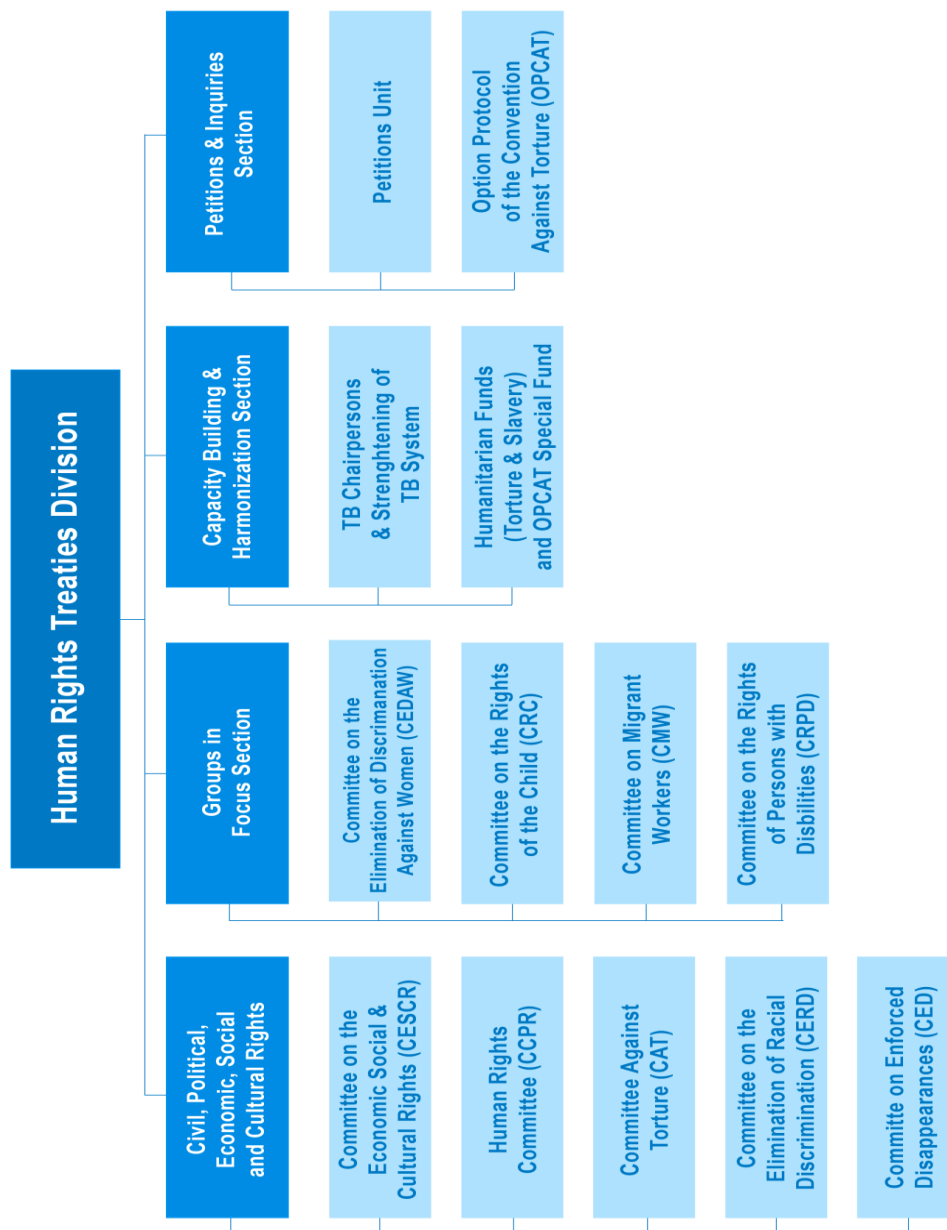
¹⁹ Essa seção é responsável por administrar, secretariar e subsidiar com sua expertise todos os mecanismos de petições previstos em cada um dos comitês de tratados.

Organograma 1 - Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos



Fonte: OHCHR REPORT, 2013.

Organograma 2 - Human Rights Treaties Division



Fonte: EACNUDH. Elaboração própria

Organograma 3 - Research & Right to Development Division



Fonte: EACNUDH. Elaboração própria.

Outra marca forte de Viena, presente no mandato, que se refletiu na formação dessa estrutura burocrática é a questão do direito ao desenvolvimento. A Divisão de Pesquisa e Direito ao Desenvolvimento se dedica em grande medida ao tema. Ela é responsável por pesquisas temáticas, pelo *mainstreaming* em direitos humanos junto a todo o sistema ONU, pelo desenvolvimento de materiais informativos e pedagógicos, além da provisão de expertise sobre vários temas a representantes governamentais, ativistas e funcionários de outras partes da ONU²⁰. Ela se divide em duas seções: Questões de Desenvolvimento e Socioeconômicas²¹;

²⁰ Essa divisão de pesquisa produz muitos materiais, como os *Fact Sheets*, textos focados em direitos ou mecanismos específicos. Ao todo, já foram produzidos trinta e seis *Fact Sheets*. Ela também produz os chamados *Special Issues*, também documentos temáticos, mas mais parecidos com manuais, dos quais se destaca indubitavelmente o *Handbook for Civil Society*, muito utilizado pelas ONGs em seus treinamentos, conforme pude atestar em várias entrevistas (ATIVISTA CONECTAS, 2014; ATIVISTA FAHRD, 2014; ATIVISTA CIHR, 2014; ATIVISTA ISHR, 2014). Outro tipo de publicação, chamado de *Reference Materials*, é mais voltado a declarações de direitos, tratados, documentos finais resultantes de conferências e decisões de Comitês de Tratados. Essa divisão ainda produz séries de publicações sobre direitos humanos voltadas ao uso pedagógico e treinamento profissional. Por fim, produz ainda materiais mais inovadores sobre direitos humanos voltados para políticas públicas, como uma publicação sobre indicadores de direitos humanos, utilizada, por exemplo, pela Secretaria de Direitos Humanos do Brasil, conforme relatou uma funcionária da Secretaria em entrevista (FUNCIONÁRIA SDH BRASIL, 2014). A grande maioria dessas publicações estão disponíveis nas seis línguas oficiais da ONU no site do EACNUDH (<http://www.ohchr.org/EN/PublicationsResources/Pages/Publications.aspx>)

²¹ Essa seção ainda se divide em quatro partes: Direitos Humanos e Questões Sócioeconômicas; Direito ao Desenvolvimento; Objetivos de Desenvolvimento do Milênio; e Metodologia, Educação e Treinamento.

e Estado de Direito, Igualdade e Não Discriminação²². Nesse sentido, é interessante notar como temas que haviam sido retirados do debate da construção do mandato em função das polêmicas que suscitaram, como as questões indígena e de gênero, reapareceram na estruturação burocrática do EACNUDH, indicando mais uma vez como organizações se valem de não ditos para extravasarem seus mandatos originais.

A terceira Divisão do EACNUDH provê suporte substantivo e organizacional ao Conselho de Direitos Humanos e aos Procedimentos Especiais vinculados a ele. Ela se divide em três seções separadas: Revisão Periódica Universal²³; Conselho de Direitos Humanos²⁴; e Procedimentos Especiais²⁵. Essa Divisão revela não apenas o discreto e pouco conhecido trabalho do EACNUDH como secretariado do Conselho de Direitos Humanos, mas também a ampla gama de temas com a qual o EACNUDH trabalha via Procedimentos Especiais.

A quarta e última divisão do EACNUDH surgiu entre 2006 e 2007: a Divisão de Operações de Campo e Cooperação Técnica. O surgimento dessa divisão é clara expressão do crescimento institucional do EACNUDH, pois suas presenças de campo só aumentaram desde seu surgimento. Mais do que isso, mostra mais uma vez como o EACNUDH se expandiu politicamente em direções não previstas pelo mandato aprovado pelos Estados. Por outro lado, vale mencionar que a Divisão apenas menciona em seu título metade das suas atribuições, a cooperação técnica. A ausência de menção às atividades de monitoramento se dá justamente porque esse tipo de atuação é o que não só geralmente desagrade aos Estados, mas que tornam as negociações sobre abertura e manutenção de escritórios de campo com os governos locais muito mais complexas. O papel primordial dessa Divisão é prestar suporte ao trabalho dos escritórios de campo. Ela é assessorada por uma unidade de suporte e, além disso, estrutura seu trabalho em cinco seções: Suporte às Missões de Paz e Resposta Rápida; África²⁶; Ásia-Pacífico, Oriente Médio e Norte da África²⁷; Américas, Europa e Ásia Central²⁸; e Instituições Nacionais e Mecanismos Regionais.

²² A seção se divide em quatro segmentos: Minorias e Povos Indígenas; Direitos Humanos das Mulheres e Gênero; Estado de Direito e Democracia; e Anti Discriminação Racial.

²³ A seção da Revisão Periódica Universal se divide em duas partes: uma relativa à elaboração das compilações de relatórios e outra referente ao suporte e coordenação dos trabalhos.

²⁴ A seção se divide em três partes: Suporte e Coordenação; Comitês de Especialistas; e Relações Externas (Mídia, ONGs e Treinamentos).

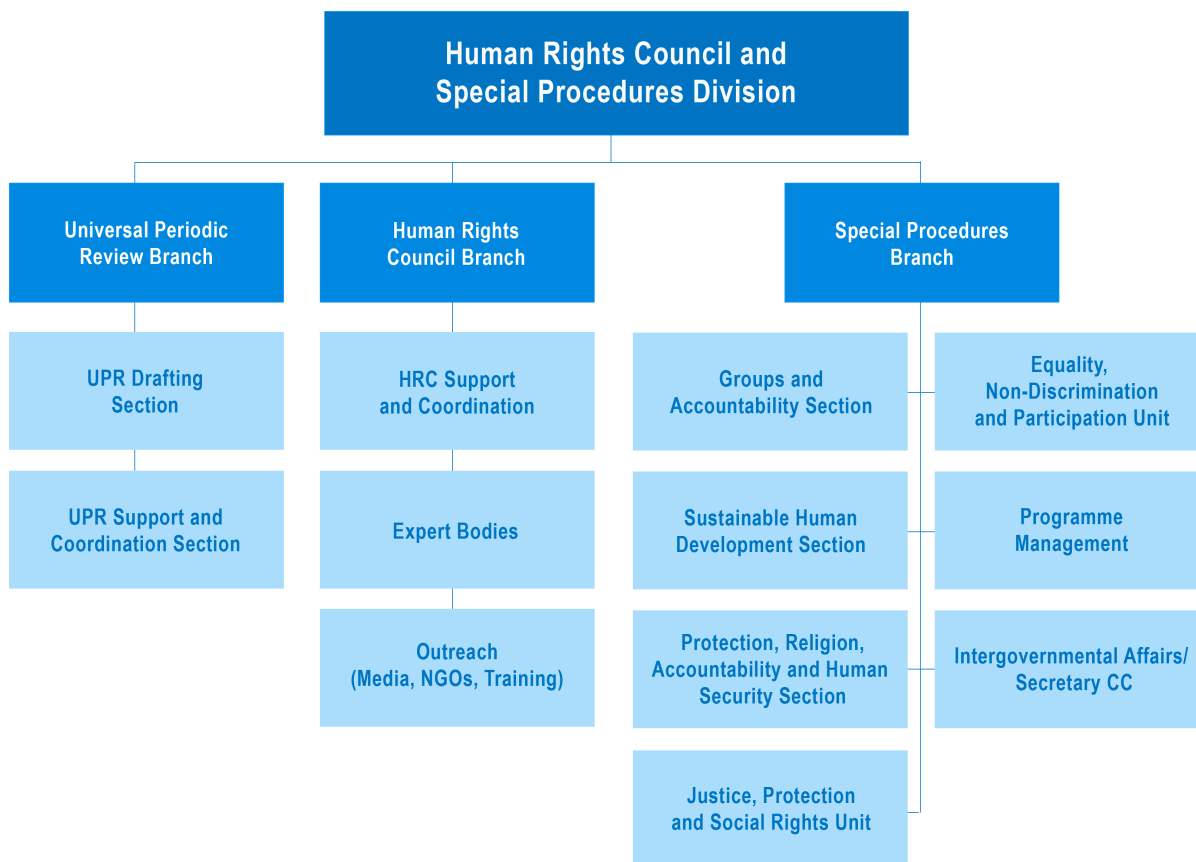
²⁵ A seção dos Procedimentos Especiais se divide em sete unidades: Grupos e *Accountability*; Desenvolvimento Humano Sustentável; Proteção, Religião, *Accountability* e Segurança Humana; Justiça, Proteção e Direitos Sociais; Igualdade, Não Discriminação e Participação; Gerenciamento; e Questões Intergovernamentais.

²⁶ Dividida em duas partes chamadas de África 1 e África 2.

²⁷ A seção se divide em duas unidades: Oriente Médio e Norte da África; e Ásia-Pacífico.

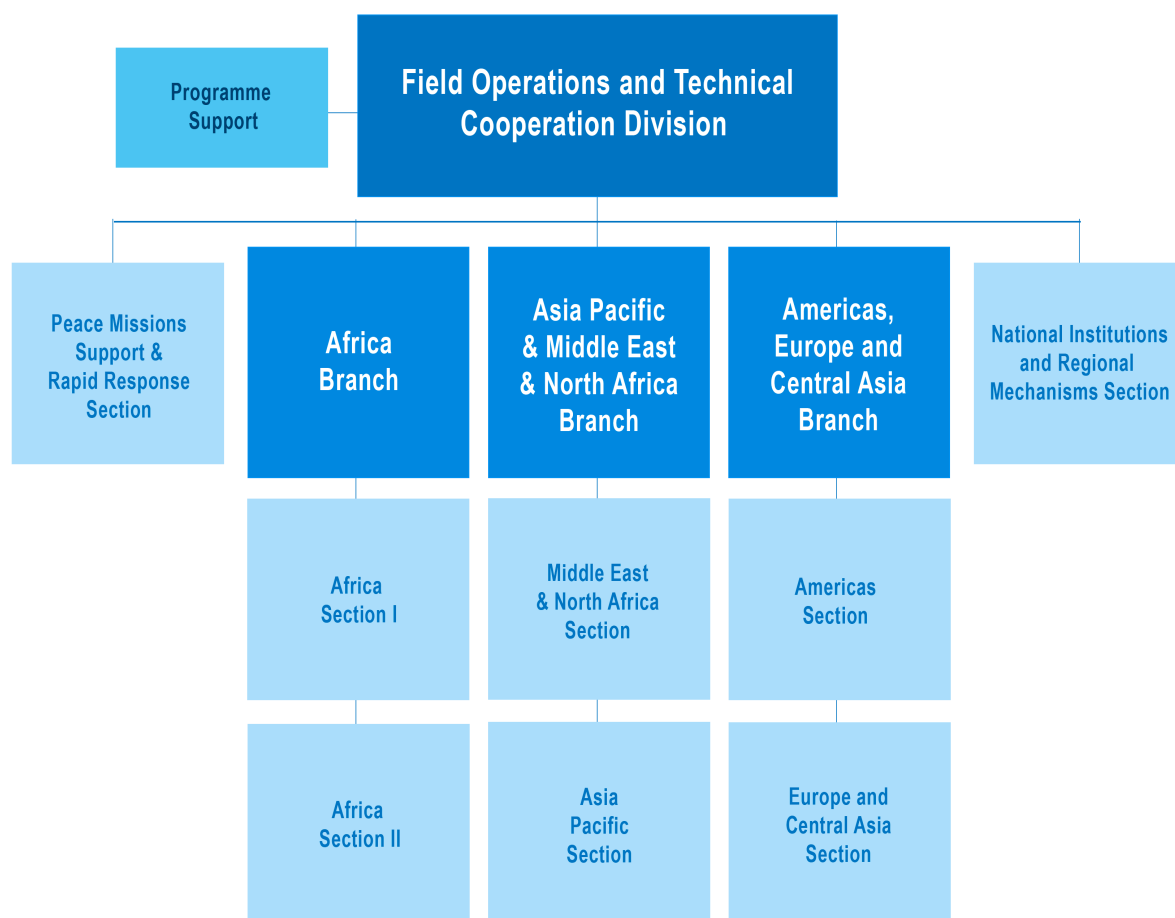
²⁸ Dividida em duas partes: Américas; e Europa e Ásia Central.

Organograma 4 - Human Rights Council & Special Procedures Division



Fonte: EACNUDH. Elaboração própria.

Organograma 5 - Field Operations & Technical Cooperation Division



Fonte: EACNUDH. Elaboração própria.

Além de toda essa estrutura sediada em Genebra e de todos os seus escritórios e presenças espalhadas pelo mundo, o Alto Comissário e seu Escritório ainda possuem uma representação em Nova York. Ele representa o ACNUDH na sede da ONU e trabalha para integrar os padrões de direitos humanos nas atividades dos órgãos e agências sediados em Nova York, especialmente da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança.

O Escritório de Nova York é chefiado por um representante do ACNUDH com o status de Assistente do Secretário-Geral, atualmente Ivan Simonovic, e auxiliado por um corpo de assessores, os quais, na prática, são lobistas junto às delegações da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança. Esse escritório lida com uma agenda muito ampla de direitos humanos: divisões regionais, relações com organizações internacionais, gênero, direitos LGBT, Estado de Direito, *Peacebuilding*, Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Direito ao Desenvolvimento e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, entre outros. Essa pluralidade de temas evidencia não só a amplitude do mandato do ACNUDH, mas a própria amplitude da agenda contemporânea dos direitos humanos.

4.3 Orçamento e Staff

Além de mandato e estrutura de ação, outra característica importante para apresentar o ACNUDH/EACNUDH e entender sua construção é observar a trajetória de seu orçamento e da sua composição de pessoal. Além de esses dois fatores integrarem de forma indispensável a construção de uma burocracia internacional, trajetórias crescentes desses dois fatores são indicativas de um fortalecimento institucional sem o qual as possibilidades de agência e incidência no processo político diminuem muito. É bom lembrar que toda organização internacional é financiada majoritariamente por Estados. Portanto, um incremento no orçamento e no pessoal expressa legitimação internacional e compõe um processo político de consolidação institucional. Isso vem ocorrendo com o ACNUDH/EACNUDH desde 1994.

Os recursos orçamentários do ACNUDH/EACNUDH advêm essencialmente de duas fontes: do orçamento regular da ONU e de doações voluntárias. A trajetória é crescente em cada uma dessas dimensões e, conseqüentemente, no orçamento global da organização desde a sua criação.

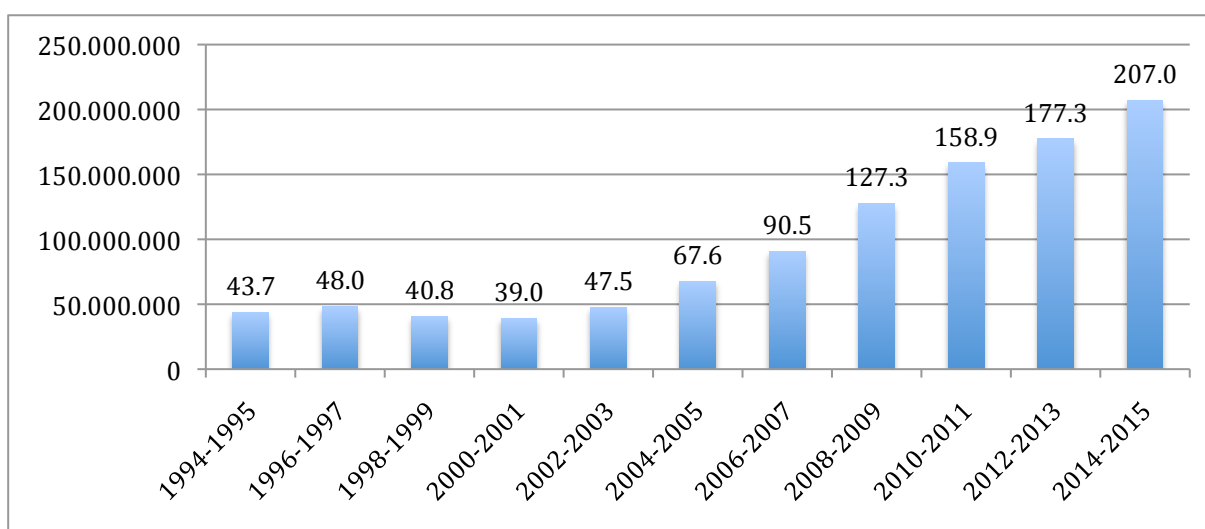
O orçamento regular da ONU é projetado e repassado a cada dois anos. Sobre esse repasse, o ACNUDH/EACNUDH tem maior flexibilidade para alocar os recursos em suas diferentes divisões e atividades. Em números absolutos, o orçamento regular vem aumentando continuamente. Enquanto que, por exemplo, no biênio 2004-2005 a quantia foi de US\$ 67,6 milhões e em 2006-2007, US\$ 90,5 milhões, no biênio 2008-2009 ela chegou a US\$ 127,3 milhões, em 2010-2011 a US\$ 158,9 milhões, a US\$ 177,3 milhões no biênio 2012-2013 e, finalmente, a US\$ 207 milhões no biênio 2014-2015²⁹. Tomando como referência o biênio 2004-2005, essa trajetória representa um crescimento de 33,8% no biênio 2006-2007, 88,3% em 2008-2009, 135% em 2010-2011, 162% em 2012-2013 e 200% em 2014-2015.

Os repasses regulares dos dois primeiros biênios (1994-1995 e 1996-1997) na verdade foram feitos apenas ao ACNUDH, uma vez que o EACNUDH propriamente dito só passou a existir a partir de 1997. O que ocorreu é que o ACNUDH, apesar das disputas com o Diretor do *Centre for Human Rights*, passou a ter disponíveis também os recursos desse último. Os valores apresentados no gráfico 1, relativos ao período 1994-1997, são referentes justamente a esse montante resultado da soma do orçamento específico do ACNUDH e do *Centre*. O orçamento específico do ACNUDH em seu primeiro biênio era muito pequeno,

²⁹ Desse total de US\$ 207 milhões, cerca de US\$ 33 milhões são recursos advindos estritamente para as Comissões de Inquérito e para a reforma dos Comitês de Tratados.

algo em torno de US\$ 1,5 milhões, o que possibilitaria pagar o salário de Ayala Lasso, dois assessores, três assistentes administrativos e US\$ 50 mil para despesas com viagens. Boven, se referindo ao orçamento específico do ACNUDH nesse período inicial e anterior à existência do EACNUDH, afirmou: “Given the broad responsibilities entrusted to the High Commissioner in the 1993 resolution, the staff and resources arrangement in the same resolution was totally inadequate and carried the inherent risk that the High Commissioner would become a lame duck.” (BOVEN, 2007: p. 782).

Gráfico 1 - Orçamento regular bianual do ACNUDH/EACNUDH (1994-2014)

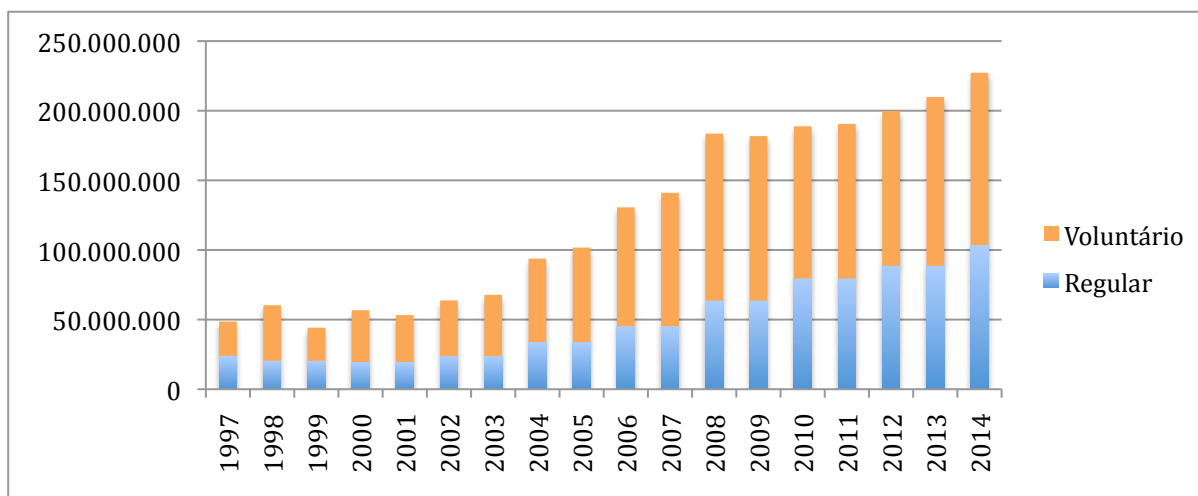


Fonte: EACNUDH. Elaboração própria.

Desde a sua criação, no entanto, a participação proporcional do orçamento regular no orçamento total em comparação às doações voluntárias vem diminuindo e se estabilizou em algo entre 30 e 45%³⁰. Conforme mencionarei mais abaixo, a predominância do orçamento voluntário enseja algumas tensões políticas.

³⁰ Em 2014, por exemplo, a participação do orçamento regular alcançou 46% (OHCHR REPORT, 2014).

Gráfico 2 - Orçamento regular x orçamento voluntário do ACNUDH/EACNUDH (1997-2014)



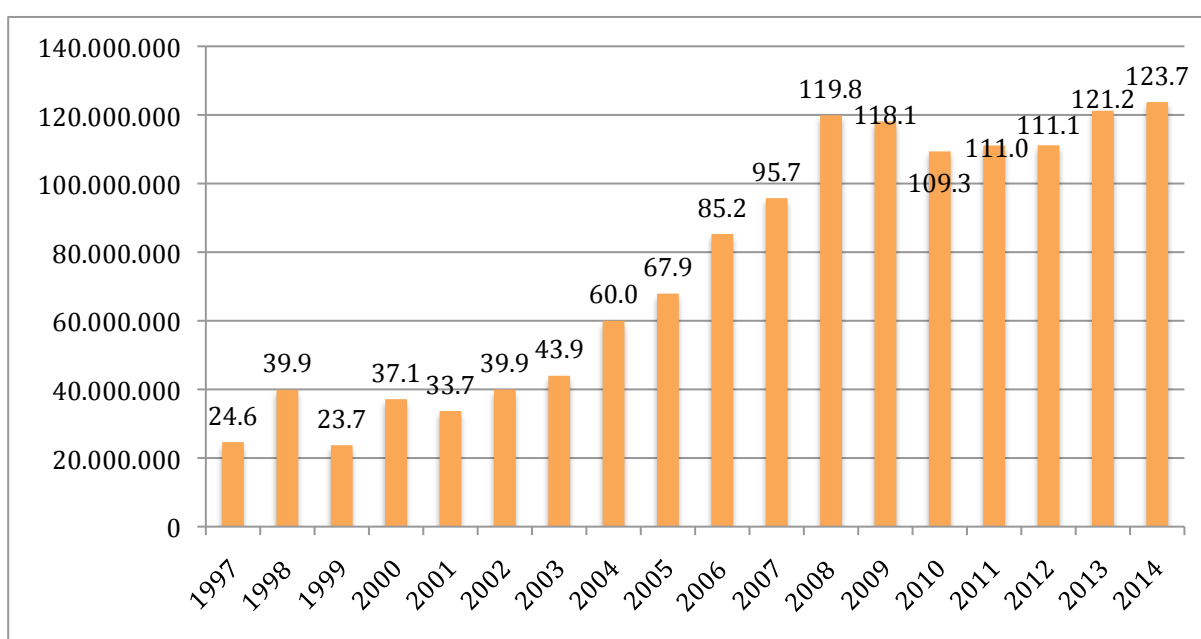
Fonte: EACNUDH. Elaboração própria

A outra parte dos recursos advém de doações voluntárias. Cerca de 90% dessas doações costumam vir dos Estados. Outros doadores, como fundações, organizações internacionais e até indivíduos, costumam ser responsáveis por cerca de 10% desses repasses. As contribuições voluntárias vêm crescendo praticamente de forma contínua desde a criação do ACNUDH/EACNUDH, especialmente na década de 2000. Os valores saltaram, por exemplo, de US\$ 41,2 milhões em 2002 para aproximadamente US\$ 120 milhões em 2008. Possivelmente em razão da crise financeira internacional, houve uma redução em 2009 (US\$ 118,1 milhões) e 2010 (US\$ 109,4 milhões). Em 2011 e 2012, esse montante voltou a crescer, chegando a US\$ 111,1 milhões, em 2013, ele atingiu US\$ 121,2 milhões e, em 2014, US\$ 123,7 milhões, a maior contribuição recebida até hoje pelo ACNUDH/EACNUDH.

Existe uma questão sensível com as doações voluntárias, também chamadas de recursos extraorçamentários. Ao doar, um Estado (ou outra entidade) pode direcionar o recurso para um projeto ou agenda específica previamente estabelecida pelo EACNUDH. São as chamadas doações marcadas (*earmarked contributions*, em inglês). Outra possibilidade, apreciada pelo ACNUDH/EACNUDH, são as doações não marcadas (*unearmarked contributions*, em inglês). Elas permitem que a instituição direcione os recursos recebidos de acordo com suas próprias prioridades. Portanto, uma questão que à primeira vista pode parecer meramente administrativa tem desdobramentos políticos importantes. Não somente a proporção entre orçamento regular e voluntário, mas também a proporção entre doações marcadas e não marcadas interferem na construção da percepção dos outros agentes acerca de uma agenda mais ou menos autônoma do ACNUDH/EACNUDH. Não à toa a organização costumeiramente apela junto aos Estados para que aumentem sua cota de doações não

marcadas, de modo a afastar quaisquer acusações de viés na agenda do ACNUDH/EACNUDH. Esses apelos têm obtido resultados, pois, desde 2002, as doações voluntárias não marcadas vêm apresentando uma tendência de aumento, chegando ao ponto de superar as doações marcadas a partir de 2008. Isso é representativo, pois doações não marcadas expressam, de certa forma, confiança política dos Estados em relação ao ACNUDH/EACNUDH³¹.

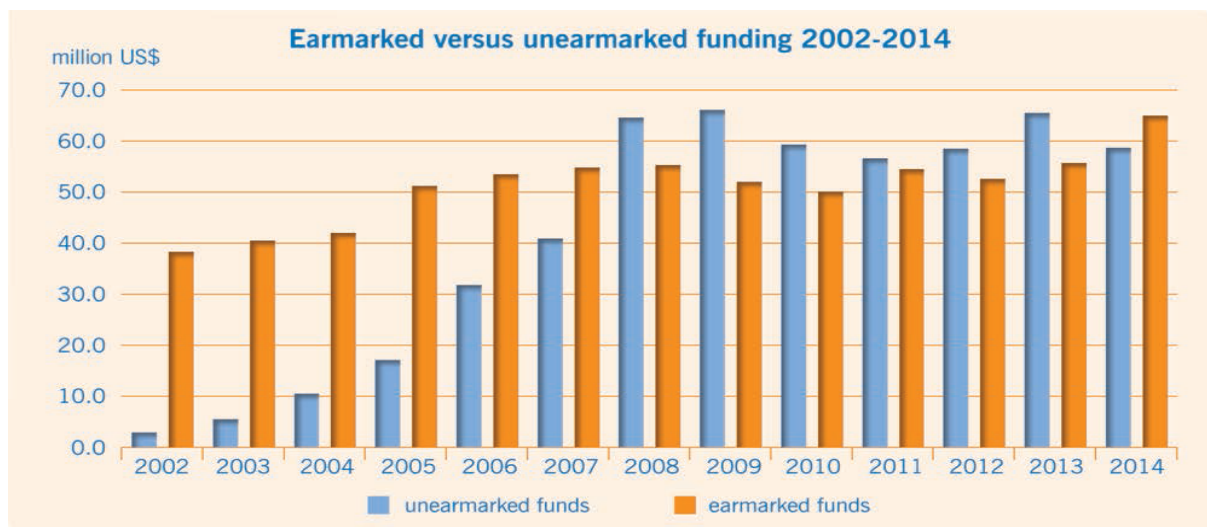
Gráfico 3 - Orçamento voluntário do ACNUDH/EACNUDH (1997-2014).



Fonte: EACNUDH. Elaboração própria.

³¹ Os relatórios anuais do EACNUDH, especialmente pós-2000, quando eles passaram a trazer dados orçamentários (e não apenas as atividades realizadas), são uma forma de prestação de contas junto aos doadores de recursos extraorçamentários. Com o passar da década de 2000, as seções orçamentárias dos relatórios foram se tornando gradativamente detalhadas, o que demonstra, de um lado, o adensamento institucional do ACNUDH/EACNUDH, mas, de outro, as pressões estatais por monitoramento e acompanhamento das atividades da organização. A partir de 2000 também, sob o mandato de Mary Robinson, o ACNUDH/EACNUDH começou a publicar Apelos Anuais (*Annual Appeals*, em inglês), por meio dos quais a organização passou a apresentar para quais atividades os recursos extraorçamentários seriam destinados. A intenção foi, a partir desse exercício de transparência, manter os doadores e conquistar novos. A partir de 2006, inserindo-se nessa tendência de consolidação institucional, o ACNUDH/EACNUDH passou a publicar também os chamados *Strategic Management Plan*. Inicialmente a cada dois anos e atualmente a cada quatro, a organização publica um planejamento no qual articula prioridades, estratégias e expectativas de desenvolvimento institucional.

Gráfico 4 - Contribuições marcadas x Contribuições não marcadas (2002-2014)



Fonte: OHCHR REPORT, 2014.

Outro ponto sensível politicamente da questão orçamentária refere-se a quem são os doadores, ou melhor, os principais doadores, aqueles que historicamente lideram o *ranking* das contribuições. Desde 2000, por exemplo, os EUA são os principais doadores, exceto pelos anos de 2011, em que foram ultrapassados pela Holanda, em 2013, pela Suécia e em 2014, por Noruega e Suécia. O perfil dos principais doadores é eminentemente ocidental, isto é, as primeiras dez posições historicamente são ocupadas por EUA, Canadá e Austrália (eventualmente pela Nova Zelândia) e por países da Europa ocidental (Suécia, Noruega, Holanda, Alemanha, Dinamarca, Reino Unido, Finlândia, França, Suíça, Irlanda etc.). Juntos, no período 2000-2014, as contribuições dos dez primeiros doadores corresponderam, em média, a cerca de 71,5% das contribuições voluntárias. Tendo em vista que a participação do orçamento voluntário é crescente no orçamento total do ACNUDH/EACNUDH (em 2014 correspondeu a 54%), os principais doadores possuem um peso político considerável (ver Apêndice C).

Por isso, por um lado, as características desse *ranking* são alvos de tensões políticas, pois comumente diplomatas de alguns países em desenvolvimento acusam o ACNUDH/EACNUDH de ter uma agenda enviesada pelas concepções ocidentais de direitos humanos como reflexo do perfil de seus principais doadores (DIPLOMATA EGITO, 2015). Na listagem de 2013, por exemplo, o primeiro país que não faz parte daquele grupo ocidental mencionado acima aparece na 17ª colocação, a Rússia. O primeiro país africano é o Marrocos, na 19ª, e o primeiro latino-americano, o México, na 27ª posição.

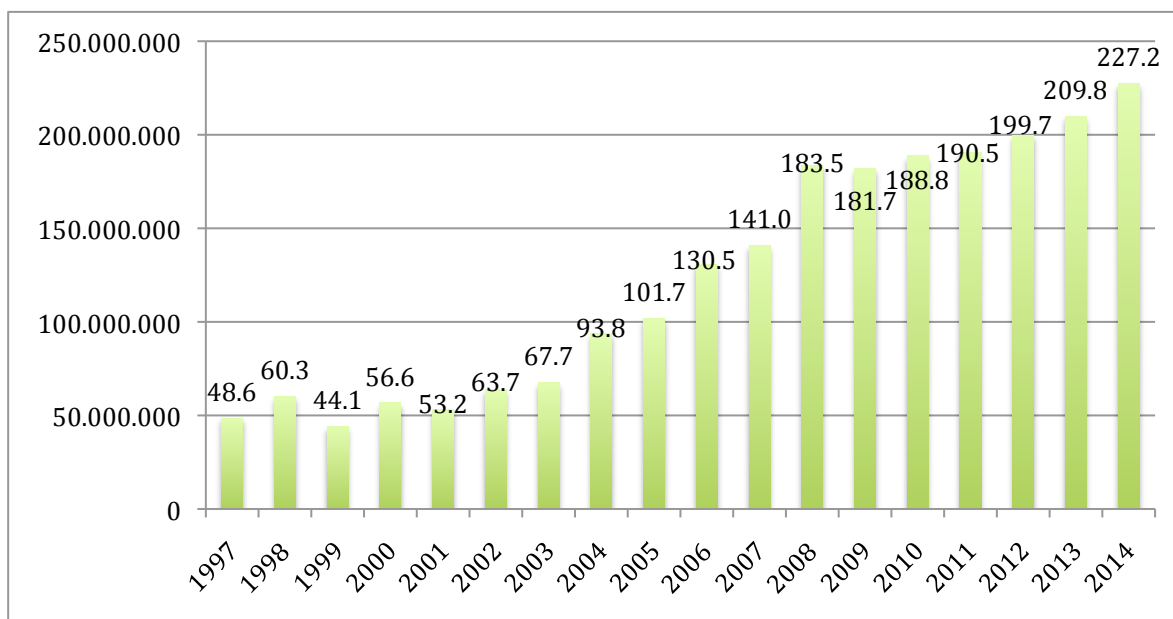
Por outro lado, é interessante observar essas listagens orçamentárias na medida em que elas expressam como o apoio das forças políticas norte-americanas e europeias à criação do ACNUDH/EACNUDH de fato se materializam em recursos. Portanto, observando a questão orçamentária, pode-se dizer que América do Norte, Europa Ocidental e Oceania congregam forças políticas de grande importância para a sustentação institucional do ACNUDH/EACNUDH.

Enfim, o orçamento do ACNUDH/EACNUDH vem crescendo quase continuamente desde a sua criação. Apesar de dois momentos diferentes, ou seja, até 2008 um crescimento contínuo e forte e pós-2008 um incremento mais lento por conta da crise financeira global, é possível constatar essa trajetória de crescimento em todas as dimensões: os repasses da ONU apresentam trajetória de crescimento, os repasses totais dos Estados apresentam trajetória de crescimento e os repasses não marcados dos Estados também apresentam crescimento e ultrapassaram os repasses marcados a partir de 2008. Com tudo isso, o crescimento do orçamento global do ACNUDH/EACNUDH é mais uma indicação do seu fortalecimento institucional.

Outro elemento imprescindível para a construção e consolidação de uma burocracia internacional é a existência de um *staff*. Afinal de contas, não existe burocracia sem burocratas. São eles que viabilizam a missão institucional da organização e, mais do que isso, tentam (re)direcionar e ressignificar o mandato aprovado pelos Estados (FINNEMORE; BARNETT, 2004).

Desconsiderar o *staff* como um fator a ser observado na construção e desenvolvimento de uma organização internacional como o ACNUDH/EACNUDH é o primeiro passo para torná-lo analiticamente um mero epifenômeno dos Estados, como fazem os realistas (conforme debatido no capítulo inicial). Assim, considerar a existência política desse corpo de funcionários não só é imprescindível para contrapor o pressuposto realista (o que é feito pelos institucionalistas), como também para aprofundar e qualificar essa contraposição (que é uma das principais virtudes da proposta construtivista). A consideração analítica do *staff* do ACNUDH/EACNUDH é que dá vazão, por exemplo, para captar os discursos de seus funcionários como um discurso político de defesa da organização e dos atributos burocráticos (como neutralidade e não seletividade) que concedem a ela algum grau de legitimidade e, com isso, alguma possibilidade de incidência no processo político.

Gráfico 5 - Orçamento global do ACNUDH/EACNUDH (1997-2014).

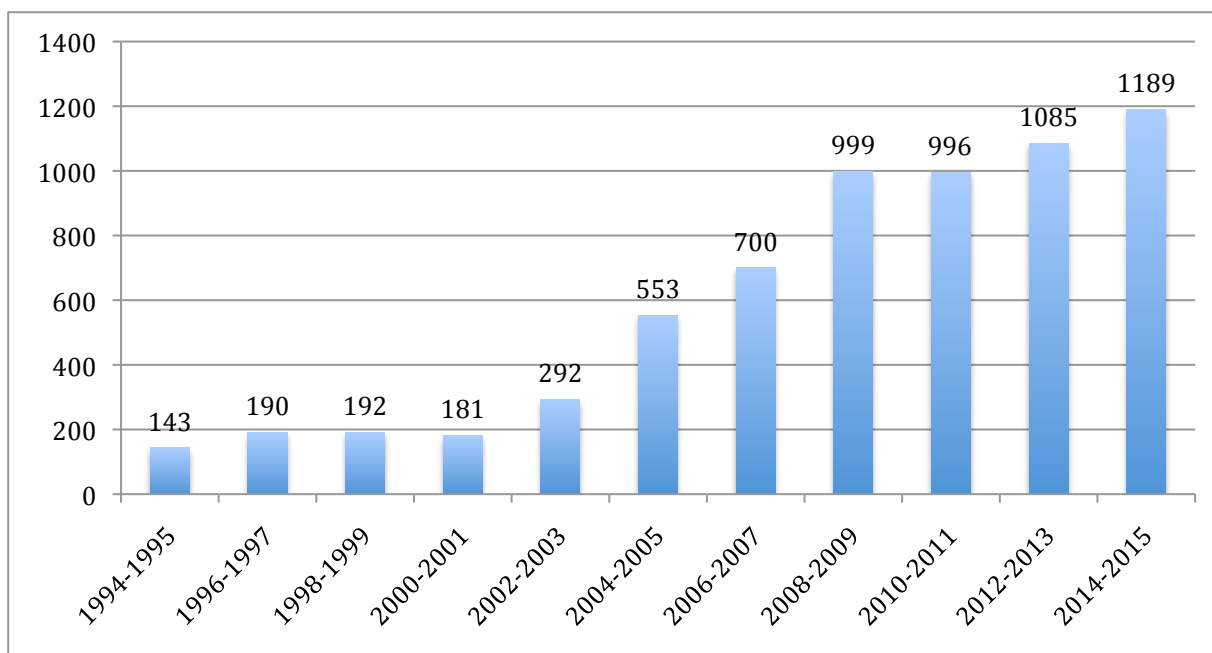


Fonte: EACNUDH. Elaboração própria.

Tal como em relação ao orçamento, uma trajetória de crescimento do corpo de funcionários do EACNUDH também é indicativa de fortalecimento institucional e de consolidação como um ator político relevante. São esses funcionários os portadores da expertise reconhecida pelos outros atores, e dela se valem para produzir todas as publicações, para prestar suporte e subsídio a todos os mecanismos de direitos humanos da ONU e para municiar as negociações e denúncias públicas levadas a cabo pela liderança da instituição, o ACNUDH. Por fim, não faria sentido se referir ao EACNUDH, ou seja, a um escritório como ator político, em decorrência de seus atributos, sem mencionar a trajetória histórica de formação desse corpo burocrático.

Nesse sentido, o crescimento do corpo de funcionários do EACNUDH é notável. Nos anos iniciais, ainda como *Centre for Human Rights*, esse corpo não chegava a contar com duzentos funcionários (FLOOD, 1998). Atualmente, esse número ultrapassa a casa dos mil e cem funcionários. Isso representa um crescimento percentual da ordem de 750%. Na verdade, pode-se dizer que, tal como o orçamento, se verificou um crescimento representativo e contínuo até 2008 e, após 2008, em virtude da crise financeira global, um crescimento mais lento ou até uma relativa estabilização.

Gráfico 6 - Corpo de funcionários do ACNUDH/EACNUDH (1994-2014).



Fonte: EACNUDH. Elaboração própria.

Esses dados de orçamento e *staff* mostram como o ACNUDH/EACNUDH é uma organização internacional em expansão. Por um lado, a expansão de uma organização internacional de direitos humanos quase sempre chama a atenção, tendo em vista as características peculiares da agenda de direitos humanos nas relações internacionais, ressaltadas anteriormente no primeiro capítulo. Por outro lado, a partir das considerações de parte da literatura sobre organizações internacionais (institucionalistas e construtivistas) e burocracias, essa expansão é menos surpreendente por dois motivos.

Primeiramente, porque organizações quase invariavelmente reclamam de forma contínua mais recursos e *staff*. Não seria diferente com o ACNUDH/EACNUDH. Em praticamente todos os documentos e pronunciamentos dos Alto Comissários, a reivindicação por mais recursos é um dos assuntos tratados com destaque.

Outra razão é a própria expansão do mandato. Conforme observado na seção anterior, a própria exposição do organograma e suas divisões e subdivisões do EACNUDH evidencia como a organização expandiu continuamente seu mandato original, incorporando demandas (como questões de gênero, indígenas ou ambientais) e nichos de atuação (como a expansão inesperada dos escritórios de campo) não explicitamente mencionados em seu documento de fundação. Toda essa abertura da agenda, juntamente com a própria expansão dos mecanismos de direitos humanos, atrai mais potenciais doadores voluntários, assim como aumenta a legitimidade do ACNUDH/EACNUDH para requerer mais recursos do orçamento

regular da ONU. Portanto, burocracias, tal como argumentado por Finnemore e Barnett (2004), possuem uma tendência de expansão na medida em que elas propõem soluções para as quais elas são as maiores indicadas para implementá-las. No caso do ACNUDH, o que se destaca é seu esforço para cancelar variadas lutas, como a do movimento LGBT, como lutas por direitos humanos. Esse é o fenômeno institucional por trás da trajetória de expansão de recursos e de *staff* do ACNUDH/EACNUDH.

É claro, no entanto, que essa expansão do ACNUDH/EACNUDH não é desprovida de disputas políticas. No próximo capítulo, mostrarei, por exemplo, como a questão orçamentária, especialmente a dependência de contribuições voluntárias advindas de um grupo específico de países, enseja acusações de viés político por diplomatas de países em desenvolvimento. A questão do orçamento também possibilita identificar como o corpo de funcionários se esforça para defender uma alegada neutralidade e objetividade da instituição, rebatendo tais críticas.

A questão do *staff* também é alvo de tensos conflitos políticos que envolvem o ACNUDH/EACNUDH e os Estados no Conselho de Direitos Humanos. Mostrarei também no próximo capítulo, por exemplo, como a composição majoritariamente ocidental do *staff* da organização é motivo de críticas de Estados em desenvolvimento, as quais são interpretadas pelo ACNUDH/EACNUDH e por alguns países ocidentais como tentativas de um microgerenciamento comprometedor da independência do ACNUDH.

4.4 Perfil dos Alto Comissários e panorama dos mandatos

Antes de encerrar este capítulo de apresentação do ACNUDH/EACNUDH, uma questão ainda deve ser abordada: os perfis dos Alto Comissários e um breve panorama de sua atuação em seus respectivos mandatos. De maneira geral, investigar os perfis das lideranças das instituições é relevante, pois são elas que são investidas do poder de traçar as grandes linhas mestras do desenvolvimento institucional. Mais do que isso, as lideranças, de certa forma, dão uma face humana às organizações e são identificadas e responsabilizadas socialmente pelo desempenho das instituições. Só isso já seria suficiente para justificar o exame dos perfis dos seis diferentes indivíduos que ocuparam o cargo de Alto Comissário de 1994 a 2014.

Entretanto, no caso específico da organização aqui em discussão, abordar os perfis das lideranças justifica-se por razões adicionais. Diferentemente da maioria das organizações

internacionais, o ACNUDH foi criado não como uma organização propriamente dita, mas como um cargo. Todo aquele processo de tentativas, idas e vindas e negociações políticas investigadas no segundo e terceiro capítulos desta tese não disseram respeito originalmente a uma instituição, mas a um posto. O que a Assembleia Geral da ONU efetivamente aprovou ao final de 1993 não foi o EACNUDH, mas o ACNUDH. Inclusive os ativistas de direitos humanos, conforme observado no capítulo anterior, se mobilizavam pelo estabelecimento de uma face humana autorizada e empoderada a ponto de ser o representante global dos direitos humanos no mundo, aquele que poderia falar em nome de tais direitos e de suas vítimas de violações. Enfim, em comparação com a maioria das outras organizações internacionais, a escolha e o perfil daquele que chefiará o EACNUDH tem um peso político muito grande, ainda mais com um mandato tão abrangente, vago e, assim, aberto a norteamientos³².

Conforme mostra a tabela abaixo, seis indivíduos passaram pelo cargo de Alto Comissário para os Direitos Humanos até setembro de 2014. Entre eles, apenas o guianense Bertrand Ramcharan não passou pelo crivo da Assembleia Geral, pois assumiu interinamente depois da morte do brasileiro Sérgio Vieira de Mello. Segundo o mandato do ACNUDH, o Alto Comissário deve ter um mandato de quatro anos, com a possibilidade de renovação por mais quatro anos.

Tabela 1 - Os mandatos dos Alto Comissários das Nações Unidas para os Direitos Humanos (1994-2014)

Alto Comissários	País de Origem	Início	Término
<i>José Ayala Lasso</i>	Equador	04/1994	03/1997
<i>Mary Robinson</i>	Irlanda	09/1997	09/2002
<i>Sérgio Vieira de Mello</i>	Brasil	09/2002	08/2003
<i>Bertrand Ramcharan</i>	Guiana	08/2003	06/2004
<i>Louise Arbour</i>	Canadá	07/2004	08/2008
<i>Navanethem Pillay</i>	África do Sul	09/2008	08/2014

Fonte: <http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/HighCommissioner.aspx>. Elaboração própria.

³² Kang, analisando a resolução de criação do ACNUDH e sua linguagem genérica, afirma: “It has also meant that the personal vision and leadership of the incumbents would largely determine the orientation and evolution of the Office and the UN human rights program.” (KANG, 2009: p. 65).

A elaboração da apresentação dos perfis dos mandatários e dos panoramas de seus respectivos mandatos foi baseada em algumas obras (inclusive biografias e autobiografias), matérias jornalísticas, documentos da ONU e entrevistas com funcionários do EACNUDH, ativistas e diplomatas.

4.4.1 José Ayala Lasso

O primeiro Alto Comissário foi José Ayala Lasso. Nascido em Quito, no Equador, em 1932, ele se tornou diplomata. Serviu em três diferentes ocasiões como Ministro das Relações Exteriores e foi embaixador na Bélgica, França, Luxemburgo, Peru, Vaticano e na antiga Comunidade Econômica Europeia. De 1989 a 1994, Ayala Lasso foi representante do Equador na ONU e entre 1991 e 1992 foi representante no Conselho de Segurança, presidindo-o em duas oportunidades (agosto de 1991 e setembro de 1992). Portanto, no momento das negociações do GT que deu origem à resolução de criação do ACNUDH, o diplomata equatoriano era o principal representante de seu país na ONU, o que permite compreender o capital político que o conduziu à presidência desse GT e, posteriormente, ao posto de Alto Comissário. Ayala Lasso foi nomeado Alto Comissário em fevereiro de 1994 e assumiu o posto em 5 de abril do mesmo ano, tendo, à época, 62 anos de idade.

Foto 1 - José Ayala Lasso



Fonte: <http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/Ayala.aspx>

Representantes de organizações de direitos humanos ficaram, de modo geral, descontentes quando Boutros-Ghali indicou Ayala Lasso para o posto. Segundo esses representantes, Ayala Lasso nunca havia se envolvido até então com a temática de direitos humanos e tampouco estudado, pesquisado e publicado algo sobre o tema (ATIVISTA JBI, 2014; ATIVISTA GHR, 2014). De fato, ao longo de seu mandato, ele ficou marcado como um líder que evitava criticar os governos publicamente em relação às violações de direitos humanos. Durante uma reunião do Terceiro Comitê da Assembleia Geral da ONU, em novembro de 1994, Ayala Lasso disse que não reportaria aos presentes as tragédias que afligiam indivíduos e grupos ao redor do mundo (AYALA LASSO, 1994b).

Mas um dos pontos mais marcantes de seu mandato se refere ao fato de o atentado ao avião no qual estavam os presidentes de Burundi e Ruanda, gatilho do genocídio de Ruanda, ter ocorrido apenas um dia após a sua posse como Alto Comissário. Esse era o tipo de crise de direitos humanos com a qual até então a ONU não havia sido capaz de lidar. Na visão de Cook (1995), essa incapacidade de ação foi uma das razões que catalisaram a necessidade de criação do ACNUDH.

Ayala Lasso quis responder pronta e efetivamente ao enorme desafio de Ruanda, mas ele não tinha recursos ou capacidade institucional para abordar uma crise daquela magnitude e natureza³³. Ele disse posteriormente ao *Washington Post*: “I had not one dollar, not one person in my office, not a single material resource to react.” (WASHINGTON POST, 1994). Apesar da carência enorme de recursos humanos, materiais e institucionais, em 14 de abril, ele enviou um memorando ao Secretário-Geral expressando suas profundas preocupações com os relatos de violações massivas de direitos humanos em Ruanda e sugerindo que medidas urgentes fossem consideradas a fim de impedir a deterioração da situação. Além disso, Ayala Lasso decidiu empreender pessoalmente uma missão a Ruanda, acompanhado, dentre outros, do veterano especialista em direitos humanos Louis Joinet. Nessa visita de campo, além de várias reuniões com autoridades, Ayala Lasso fez um pronunciamento nas rádios clamando pelo fim dos conflitos (CLAPHAM, 1994; OHCHR REPORT, 1994).

³³ O orçamento exclusivamente do ACNUDH (sem contabilizar os recursos do *Centre*, ponto gerador de tensões entre Ayala Lasso e Ibrahim Fall, então diretor do *Centre*, conforme poderá ser visto no próximo capítulo) era pequeno. Nas palavras de Clapham, isso fica bem claro: “In a bizarre procedure whereby the secretariat alone determines the cost of carrying out all the functions mentioned above, the estimate came down that implementation of the resolution would cost only \$1,888,000 over the next two years. This would provide a salary at the level of Under-Secretary-General for the High Commissioner, two professional staff, three secretarial staff and a travel allowance of \$50,000” (CLAPHAM, 1994: p. 565).

Após seu retorno, em 26 de abril, solicitou informações sobre a situação e sugestões de ações para uma ampla gama de agências da ONU, programas, relatores especiais da Comissão de Direitos Humanos, diretores dos Comitês de Tratados de direitos humanos, para a Organização da União Africana, para a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, para o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e ainda outras ONGs. A partir das informações e sugestões recebidas, Ayala-Lasso apelou aos membros da Comissão de Direitos Humanos para que considerassem a pertinência de chamar uma sessão extraordinária sobre Ruanda. Em resposta a sua demanda, em 26 de abril, a Comissão de Direitos Humanos realizou uma sessão extraordinária sobre Ruanda, apontando não somente um Relator Especial, mas também aprovando a proposta do ACNUDH de deslocar seis funcionários da área de direitos humanos para trabalhos de campo em Ruanda.

O trabalho do ACNUDH consistiu, em consonância com o Plano de Operação, em realizar investigações a respeito das violações aos direitos humanos e ao direito humanitário, monitorar a situação dos direitos humanos face ao mandato do Relator Especial, cooperar com outras agências internacionais no restabelecimento da confiança e na facilitação do retorno de refugiados e deslocados e na reconstrução da sociedade civil, e implementar programas de cooperação técnica³⁴ (CERNA, 1995; MERTUS, 2009). Na prática, porém, segundo um funcionários do EACNUDH, e confirmado por Alston (1997), o trabalho do EACNUDH em campo não era tanto de monitoramento, mas de observação, cuja tarefa primordial era prover consultoria técnica, treinamento e informação sobre direitos humanos aos membros do governo, de forma a contribuir com a reconstrução do país (FUNCIONÁRIO SEÇÃO MISSÕES DE PAZ, 2014).

Embora Ayala Lasso tenha conseguido assegurar sua autoridade no estabelecimento da missão em Ruanda, sua implementação mostrou-se muito mais difícil e complexa. Por conta disso, Ayala Lasso chegou a declarar à Assembleia Geral de novembro de 1994 que a operação havia sido um sucesso político, mas um insucesso logístico (ALSTON, 1997). Logo ficou evidente que seis funcionários era um número muito abaixo do adequado. Por isso, ele propôs aumentar para vinte e, posteriormente, para cento e quarenta e sete, a fim de estabelecer presenças em cada município. Mas não havia financiamento para tal

³⁴ Por meio do acordo que o ACNUDH fez com o governo ruandês, a missão de direitos humanos se constituiu a partir de quatro unidades, além da sede da operação. A *Operations and Documentation Unit*, responsável por compilar relatórios e analisar a situação de direitos humanos baseado na informação coletada pelos monitores de campo. *Legal Unit*, focada em projetos de administração da justiça, inclusive monitoramento dos tribunais do genocídio (em particular, essa unidade auxiliou o escritório da procuradoria local, treinou o exército e a polícia e trabalhou com organizações de direitos humanos para incrementar suas capacidades naquelas áreas). A *Education and Promotion Unit* se focou na situação dos grupos mais vulneráveis, especialmente mulheres e crianças. Por último, havia também uma *Security and Communications Unit* (OHCHR REPORT, 1995).

e Ayala Lasso teve que apelar a *Pledging Conferences for Rwanda*, organizadas pelo *Department of Humanitarian Affairs* da ONU. Segundo um funcionário entrevistado que esteve em Ruanda, houve atraso no envio de equipamentos e pessoal especializado, problemas na direção e gerenciamento da operação e uma confusão de papéis entre os monitores, a missão da ONU (UNAMIR) e a Comissão de Especialistas apontadas pelo Conselho de Segurança para investigar violações de direito humanitário a fim de subsidiar os processos do então recém-criado *International Criminal Tribunal for Rwanda*³⁵ (FUNCIONÁRIO SEÇÃO MISSÕES DE PAZ, 2014).

Vale dizer que, afora ter sido uma das primeiras questões com a qual o ACNUDH teve que se confrontar e sua primeira operação de campo, a operação em Ruanda possui uma peculiaridade institucional. As operações de manutenção de paz anteriores, tais como as realizadas em El Salvador, Camboja, Haiti e Guatemala, foram muito criticadas por terem sido organizadas em Nova York, sem a participação do *Centre for Human Rights*, em Genebra. Sendo assim, a operação em Ruanda foi a primeira a integrar os esforços do ACNUDH com o *Centre for Human Rights*.

Essa primeira ação de Ayala Lasso bastante rápida, a despeito dos problemas logísticos, satisfaz grande parte dos ativistas. Aliás, assim que as primeiras denúncias de violações aos direitos humanos em Ruanda chegaram à Genebra, Ayala Lasso tomou a iniciativa de entrar em contato com as ONGs, conforme dito mais acima, requisitando a elas informações a respeito do contexto de Ruanda e assistência para agir. Associada à velocidade da ação, as ONGs internacionais de direitos humanos ficaram satisfeita com o fato de Ayala Lasso ter tomado várias ações, como a visita ao país, sem esperar aprovação alguma de instâncias intergovernamentais da ONU. Isso só foi possível porque Ayala Lasso estava bastante legitimado não só pela aprovação consensual pelos Estados do mandato do ACNUDH, para a qual ele foi agente importante, mas também pela sua recém-indicação consensual pela Assembleia Geral. Contudo, o caso de Ruanda, apesar de emblemático, não ilustra o padrão de ação e de atividades de Ayala Lasso. Suas atividades foram muito mais pautadas pelos princípios da cooperação e pela prática da diplomacia discreta, como mostrarei no próximo capítulo.

³⁵ As deficiências operacionais e logísticas foram severamente criticadas por Adam Stapleton, experiente advogado britânico que havia servido em vários programas de capacitação da ONU para atuação em campo e que havia passado três meses na operação de Ruanda, de setembro a dezembro de 1994. Segundo ele, os primeiros monitores de direitos humanos a chegarem em Ruanda estavam desprovidos de escritório, veículos, rádios, guias etc. (STAPLETON 1995).

Ayala Lasso visitou vários países na tentativa de avaliar, dar suporte e influenciar o comportamento dos Estados. Suas três primeiras visitas ocorreram na Áustria, Suíça e Dinamarca. Por um lado, essa atitude foi interpretada como uma tentativa de mostrar aos Estados (especialmente aos Estados em desenvolvimento) que suas visitas e os diálogos que ele estava se propondo a construir não seriam exclusivos a países considerados violadores de direitos humanos, mas a todos. Os ativistas, no entanto, especialmente a *Human Rights Watch* achou a escolha desses três países, considerados pouco violadores de direitos humanos, inadequada, tendo em vista a existência de outros lugares em situações calamitosas.

Mas Ayala Lasso também visitou muitos países fora do arco dos países desenvolvidos. A fim de prestar assistência a países em transições democráticas, por exemplo o ACNUDH visitou Burundi, Camboja, Estônia, Letônia, Lituânia, Malawi e Nepal. Em articulação com o ACNUDH, o *Centre for Human Rights* - com o qual Ayala Lasso mantinha difícil relação, especialmente com seu diretor, conforme abordarei no próximo capítulo - estabeleceu um escritório no Camboja. Nas visitas a Letônia, Estônia e Lituânia, Ayala Lasso discutiu com os respectivos chefes de Estado o desenvolvimento de planos de ação nacionais de direitos humanos (OHCHR REPORT 1994; 1995; 1996; 1997).

Em alinhamento com seu perfil diplomático, Ayala Lasso visitou vinte e sete países na primeira metade do seu mandato, diminuindo o ritmo de visitas na segunda metade (OHCHR REPORT, 1994; 1995; 1996; 1997). Em praticamente todas elas, excetuando-se Ruanda, o ACNUDH não divulgou relatos detalhados e não se articulou a relatores temáticos, ou eventualmente de países, que já haviam visitado e/ou produzido relatórios sistemáticos sobre a situação de direitos humanos naquele local. Isso gerou tensões junto às ONGs internacionais de direitos humanos, com destaque para as passagens de Ayala Lasso por Cuba e Colômbia (ALSTON, 1997; KOREY, 2001; MERTUS, 2009; GAER; BROECKER, 2014).

Apesar da pressão das ONGs sofrida por Ayala Lasso, ele também empenhou grandes esforços para assegurar que os governos cumprissem os acordos em relação à instalação de escritórios de campo - uma estratégia inaugurada pelo equatoriano que seria incorporada pelos seus sucessores e que atualmente é considerada pelos ativistas de direitos humanos como uma das formas de ação mais inovadoras do sistema de direitos humanos da ONU.

Nesse sentido, a estratégia da diplomacia silenciosa e não embaraçosa de Ayala Lasso também obteve resultados politicamente importantes. Embora Ayala Lasso não tenha mencionado publicamente as violações de direitos humanos quando visitou a Colômbia, por exemplo, e tampouco tenha feito referência às recomendações dos relatores especiais, ele

conseguiu negociar com o governo colombiano o estabelecimento de um escritório de campo permanente do ACNUDH, que continua em funcionamento até hoje e é considerado, por funcionários do EACNUDH, ativistas e diplomatas (conforme pude perceber com as entrevistas), como a mais exitosa presença de campo da organização³⁶ (FUNCIONÁRIO FOTCD 1, 2014; ATIVISTA RIDH, 2014; DIPLOMATA MÉXICO, 2014).

Ainda que pouco lembrada pela literatura sobre o ACNUDH/EACNUDH, destacada no primeiro capítulo, Ayala Lasso também teve uma atuação relevante em relação às Instituições Nacionais de Direitos Humanos (INDHs).

Depois da adoção da Declaração e Programa de Ação de Viena, Ayala Lasso recrutou um assessor sênior para as INDHs, o então ex-Comissário de Direitos Humanos da Austrália, Brian Burdekin. Burdekin então liderou o estabelecimento de uma unidade exclusivamente dedicada às INDHs dentro da então pequena estrutura institucional que cercava o ACNUDH (OHCHR REPORT, 1995). Com isso, ele iniciou uma estrutura de apoio sobre a qual os sucessivos Alto Comissários atuaram e desenvolveram uma assistência contínua às INDHs (OHCHR REPORT, 1997; SIDOTI, 2012; ROSENBLUM, 2012).

O estabelecimento e fortalecimento das INDHs foi um tema central das muitas visitas a países feitas por Ayala Lasso. Durante sua visita à Lituânia, ao Burundi e ao Malauí, entre 1994 e 1995, por exemplo, ele se encontrou com as altas autoridades nacionais e conseguiu negociar o estabelecimento de INDHs. O Alto Comissário também recebeu pedidos de assistência para abertura de INDHs da Nigéria, Indonésia, Panamá, Kuwait, Paquistão, Eslovênia e Sri Lanka. A assistência foi providenciada a muitos países, como Letônia e Moldávia. Além disso, o ACNUDH enviou especialistas para a elaboração de leis para criação de INDHs no Sri Lanka, Tailândia, Geórgia e Nepal. Treinamentos em direitos humanos, consultorias e avaliação das capacidades para instituições nacionais em países como Papua Nova Guiné e Letônia foram algumas das medidas promovidas e apoiadas por Ayala Lasso em relação às INDHs³⁷ (POHJOLAINEN, 2006).

³⁶ Ayala Lasso também conseguiu negociar a abertura de um escritório de campo no Burundi, em outubro de 1994, e no Malauí, em janeiro de 1995 (OHCHR REPORT 1994; 1995).

³⁷ Ayala Lasso também apoiou o estabelecimento de redes regionais de instituições nacionais e suas atividades e encontros. A Comissão Nacional de Direitos Humanos e Liberdades de Camarões, por exemplo, recebeu assistência técnica e financeira do ACNUDH para organizar a primeira conferência regional das INDHs africanas. Foi durante essa conferência, ocorrida em Yaoundé, em fevereiro de 1996, que representantes de doze INDHs africanas decidiram estabelecer o *Coordinating Committee of African National Institutions*, posteriormente renomeado *Network of African National Human Rights Institutions (NANHRI)*. Apoio similar do ACNUDH foi concedido, em julho de 1996, ao encontro de INDHs da Ásia-Pacífico, em Darwin, na Austrália, a partir do qual foi criado o *Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions (APF)* (OHCHR REPORT, 1996).

Ayala Lasso, em articulação com o *Centre*, praticamente inaugurou a faceta do ACNUDH de produção de conhecimento internacionalmente aceito e respeitado em matéria de direitos humanos, bastante atrelado à condição burocrática da organização, com a publicação de um manual sobre INDHs, a partir do qual forneceu informação especializada e sistemática sobre o estabelecimento e fortalecimento dessas instituições (UN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS, 1995).

Em negociação com os Estados, em especial com os membros da extinta Comissão de Direitos Humanos, Ayala Lasso conseguiu produzir uma pequena inflexão política. Até 1996, as INDHs não possuíam espaço algum dentro da Comissão. Depois da intervenção política de Ayala Lasso, elas passaram a ter um pequeno espaço para fala e passaram a poder integrar delegações governamentais (THIPANYANE, 2014).

Conforme dito acima, Ayala Lasso sofria muita pressão das ONGs de direitos humanos, as quais haviam se articulado pela criação do posto, e, por isso, ansiavam por um Alto Comissário de perfil mais incisivo. A visão da *Human Rights Watch*, exposta em seu relatório de 1995, de certa forma, sintetiza o descontentamento das ONGs em relação ao equatoriano³⁸:

His voice was not heard on the major human rights questions of the day, be it stopping "ethnic cleansing" in Bosnia, reversing the mercantilist abandonment of human rights in Asia, integrating human rights into U.N. military operations, building an international system of justice, or even encouraging specific governments to cooperate with the U.N.'s traditional human rights machinery. For his first three official trips, he chose Switzerland, Austria and Denmark. When he did address more pressing problems, such as the desperate need for monitors in Rwanda and Burundi, his efforts were undermined by the failure to develop country-specific expertise at the U.N.'s Centre for Human Rights and by inadequate funding from U.N. headquarters in New York. On his few high-profile visits with oppressive governments, he opted for quiet persuasion, what he called "human rights diplomacy." During his November visit to Cuba, for example, he offered no public comment on the government's repressive human rights record or even its refusal to allow a visit by the U.N.'s special rapporteur on Cuba, who would have reported his own findings publicly. By pointedly refraining from public criticism, the High Commissioner squandered his unique capacity to stigmatize abusive conduct and abandoned his most powerful weapon to defend human rights (HRW, 1995).

O equatoriano renunciou ao cargo em 31 de março de 1997, isto é, antes de encerrar seu mandato, para retornar ao Equador e assumir a função de Ministro das Relações Exteriores. Naquele momento, Ayala Lasso foi requisitado para conduzir as negociações de

³⁸ A *Human Rights Watch* classificou o desempenho de Ayala Lasso, ao final de 1996, como um "painfully low-key approach to human rights." (HRW, 1997: p. 25). Porém, em seu relatório de 1996, foi a primeira vez que o mandatário utilizou o termo *violadores*. Vale ressaltar que tal termo não havia sido incluído no mandato do ACNUDH aprovado pela AGNU. Por isso, Ayala Lasso claramente temia utilizá-lo com receio de ofender politicamente os Estados. Por outro lado, *violadores* foi um vocábulo central na articulação política das ONGs para criação do ACNUDH (OHCHR REPORT, 1996).

paz do Equador com o Peru a respeito de questões fronteiriças, o que resultou em um acordo em 1998³⁹.

Sob a alta pressão das ONGs e com baixo apoio de Boutros-Ghali, segundo Korey (2001), Ayala Lasso já suspeitava que não tinha mais condições de continuar seu mandato, pois vinha perdendo a confiança de seus principais apoiadores, destacadamente as ONGs e membros do governo dos EUA (THE ECONOMIST, 1997). Um diplomata dos EUA afirmou em entrevista, tal como uma ativista do *Jacob Blaustein Institute*, que, de fato, aqueles membros do Departamento do Estado que se mobilizaram por um ACNUDH de perfil mais incisivo se decepcionaram com a postura, na visão deles, demasiadamente diplomática de Ayala Lasso (DIPLOMATA EUA, 2015; ATIVISTA JBI, 2014). Sintoma claro do seu desconforto com o cargo de Alto Comissário foi sua aceitação rápida, convicta e repentina do convite para ser o Ministro das Relações Exteriores do Equador. É digno de registro que ele tenha anunciado sua saída, em 21 de fevereiro de 1997, durante uma viagem a Ruanda com o propósito de investigar a morte de cinco monitores de direitos humanos.

Imediatamente após esse anúncio, a Anistia Internacional divulgou uma nota para a imprensa e urgiu Annan a escolher um sucessor que, de fato, confrontasse aqueles responsáveis por violações de direitos humanos. Reed Brody, um dos líderes do lobby de ONGs pela criação do ACNUDH, saudou a renúncia de Ayala Lasso em um texto do *International Herald Tribune*. Brody (1997) classificou a performance do equatoriano como “apática” e como razão de grande desapontamento entre os defensores de direitos humanos. Segundo ele, em um campo no qual a publicização e a veiculação da vergonha e constrangimento estão entre as poucas armas de mobilização, Ayala Lasso escolheu não usar sua visibilidade e, assim, não se tornou “the conscience of humanity”, como esperava grande parte dos ativistas.

O importante a se reter deste panorama é que Ayala Lasso tinha um perfil eminentemente diplomático. Assim, estava habituado a negociações diplomáticas discretas e a programas de cooperação e não a pronunciamentos públicos condenatórios, o que, de fato, frustrou muitos daqueles ativistas (e alguns Estados, principalmente do norte da Europa) que haviam se mobilizado pela criação do posto e, de outro lado, agradou a maioria dos Estados, especialmente China e Rússia, que haviam, de forma reticente, aceitado a aprovação do

³⁹ Depois de se aposentar como diplomata, Ayala Lasso continuou a atuar com direitos humanos, especialmente os direitos dos indígenas, e a ministrar aulas no Instituto de Derecho Internacional da Universidad Central del Ecuador (ZAYAS, 2000; 2009a; 2010).

mandato do ACNUDH em 1993⁴⁰. Ainda que sob a pressão das ONGs e a difícil relação com o *Centre*, ele foi capaz de estabelecer a autoridade institucional e a credibilidade política daquele posto recém-criado diante dos Estados e dos órgãos e agências da ONU e de iniciar a expansão de campo, algo caro ao posterior desenvolvimento institucional do EACNUDH.

4.4.2 Mary Robinson

A segunda ocupante do posto foi Mary Robinson. Nascida em 1944, na Irlanda, de família católica, se formou em Direito em 1967 e no ano seguinte foi para Harvard, instituição pela qual se tornou mestre em Direito. Após findar o mestrado, Robinson voltou à Irlanda e se tornou professora de direito constitucional e penal, advogada e, ao mesmo tempo, foi eleita para o Senado⁴¹.

No senado, Robinson começou sem filiação partidária, o que enfraqueceu sua posição política. Apesar disso, ela conseguiu aprovar algumas leis relativas a planejamento familiar, particularmente o direito a métodos contraceptivos, divórcio e aborto. Ela tentou ainda, sem sucesso, descriminalizar a homossexualidade. Fora do senado, ela foi uma das líderes no estabelecimento de clínicas jurídicas para pessoas de baixa renda e uma ativista em matéria de direitos das mulheres.

Em 1976, ela se filiou ao partido trabalhista e tentou por duas vezes, sem sucesso, ser eleita para o parlamento irlandês. Mas na mesma época começou a advogar em casos da Corte Europeia de Direitos Humanos. Na maioria deles, representou mulheres, idosos e pessoas pobres. Já na década de oitenta, foi eleita para o Dublin City Council, a partir de quando começou a se interessar por questões internacionais. Em 1985, ela saiu do partido trabalhista e voltou ao senado como independente.

Em 1990, Robinson foi eleita a primeira mulher presidenta da história da Irlanda. É bom frisar que apesar do prestígio, a presidência na Irlanda representa somente a chefia de Estado, e não a chefia de governo. Assim, é uma posição quase cerimonial e com pouco poder, algo similar ao papel da monarquia no Reino Unido. Apesar desses empecilhos, Robinson começou a se destacar por se valer de seu posto para fazer denúncias públicas de violações de direitos humanos ocorridas na Irlanda. Mais do que isso, ela começou a se

⁴⁰ Possivelmente esse perfil discreto e diplomático seja uma das razões pelas quais haja poucas informações disponíveis na literatura sobre direitos humanos a respeito da trajetória de Ayala Lasso.

⁴¹ O Senado irlandês não tem o mesmo peso político que o Senado brasileiro ou o senado dos EUA. Na Irlanda, o Senado é uma instituição muito menos robusta e representativa do ponto de vista político (FORSYTHE, 2009).

pronunciar sobre violações de direitos humanos no mundo. Robinson foi, por exemplo, a primeira chefe de Estado a visitar Ruanda depois do genocídio em 1994. Como presidente da Irlanda, ela chefiou uma reunião europeia preparatória para a Conferência de Viena em Estrasburgo (à qual me referi no capítulo anterior) e dela participou ativamente.

Foto 2 - Mary Robinson



Fonte: <http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/Robinson.aspx>

Às vésperas de encerrar seu mandato na presidência em 1997, Robinson foi indicada ao posto de Alta Comissária por Kofi Annan, com amplo apoio das forças políticas ocidentais, estatais e não governamentais (TURNER, 1997)⁴². Robinson tinha um perfil bem diferente do perfil diplomático de Ayala Lasso, isto é, muito mais voltado ao exercício da voz pública do ACNUDH, o que muito agradou as ONGs. Seu mandato, além de ter elevado a agenda dos direitos humanos dentro da ONU e a visibilidade do ACNUDH, ficou marcado por fortes denúncias públicas, inclusive contra países como EUA, China, Israel e Rússia. Tal postura fez com que ela fosse lembrada por muitos ativistas, conforme pude perceber nas entrevistas, como a mais atuante Alta Comissária até agora, por um lado, mas, por outro, possivelmente tenha sido seu potencial de produção de constrangimentos e embaraços junto aos Estados e ao próprio Kofi Annan o principal motivo de sua saída do cargo (ATIVISTA

⁴² Ayala Lasso renunciou em março e Robinson assumiu em 12 de setembro. Nesse intervalo, quem ocupou interinamente o posto foi Ralph Zacklin, um funcionário britânico da ONU que vinha servindo o Secretariado desde 1973 e que, naquele momento, também ocupava a posição de *Assistant Secretary-General for Legal Affairs*.

JBÍ, 2014; ATIVISTA ICJ 1, 2014; ATIVISTA ICJ 2, 2014; ATIVISTA AI 2, 2014; ATIVISTA APT, 2014).

Robinson iniciou seu mandato em bases bastante diferentes de Ayala Lasso. Além do fato de ela não ser a primeira Alta Comissária e de, por isso, aproveitar as bases lançadas por seu antecessor, Robinson tinha acima de si na estrutura da ONU Kofi Annan, um Secretário-Geral que, em contraste com Boutros-Ghali, tinha como um dos seus propósitos elevar a importância internacional da agenda de direitos humanos e espalhá-la por todas as instâncias da ONU (o chamado *mainstreaming*). Desse propósito, resultou a extinção formal do *Centre* e o surgimento do chamado Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (EACNUDH). Isso não só elevou a importância do ACNUDH, agora assessorado por uma equipe muito maior, como também resolveu o impasse institucional e burocrático com o chefe do *Centre*, que passou a não existir mais e que tanto havia complicado a condução do mandato de Ayala Lasso. Voltarei a esse ponto no próximo capítulo.

Isso também contribuiu para que Robinson desse continuidade à política de assistência às INDHs, iniciada por Ayala Lasso. Segundo Thipanyane (2014), Robinson exerceu um importante papel ao forjar maior cooperação entre as instâncias da ONU para apoio às INDHs, esforço reconhecido pela própria Comissão de Direitos Humanos da ONU (UN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 1998).

Os esforços de Robinson para promover maior cooperação entre o EACNUDH e outras instâncias da ONU para apoio às INDHs levou à elaboração de um memorando de entendimento entre o EACNUDH e o PNUD, assinado em março de 1998 (OHCHR REPORT, 1999). Isso resultou em muitos projetos conjuntos entre eles de apoio ao estabelecimento e fortalecimento de INDHs em muitos países, como Albânia, Bangladesh, Letônia, Uganda e Moldávia, e desenvolvimento e implementação de planos nacionais de direitos humanos em países como Austrália, Bolívia, Brasil, Equador, Indonésia, Letônia, Malauí, México, Filipinas, África do Sul e Venezuela.

Tal como feito por Ayala Lasso em parceria com o *UN Centre for Human Rights*, Mary Robinson, mas agora já sob a alçada do EACNUDH, organizou a publicação de um novo manual, mais detalhado, para auxiliar INDHs a se desenvolverem e implantarem planos nacionais de direitos humanos (OHCHR, 2002c).

Robinson conseguiu avançar um pouco mais na trilha deixada por Ayala Lasso na Comissão de Direitos Humanos. A partir de 1998, as INDHs passaram a ter assentos exclusivos, isto é, separados das delegações governamentais. Robinson, especialmente por

meio de seu *National Institutions Team*, também promoveu maior interação entre as INDHs e os Comitês de Tratados. Robinson conseguiu mostrar aos membros desses Comitês como as INDHs poderiam exercer um papel importante na aplicação e monitoramento da implementação daqueles padrões internacionais de direitos humanos resguardados pelos Comitês.

Outro ponto importante do mandato de Mary Robinson em relação às INDHs foi o apoio político-institucional concedido por ela à participação dessas instituições na Conferência de Durban, em 2001, sobre a qual falarei mais abaixo. Esta foi a primeira vez em que INDHs participaram de uma conferência da ONU de forma independente (THIPANYANE, 2014).

Mas a grande marca do mandato de Robinson foi o uso até então inédito que ela fez da voz pública. Compreender as motivações desse uso passa por ressaltar a pressão exercida pelas ONGs de direitos humanos junto a ONU depois da renúncia de Ayala Lasso.

Após a saída do Alto Comissário equatoriano, Broody (1997) defendeu que fosse apontado para o cargo alguém que não temesse desafiar os governos. Deen (1997) chegou a enfatizar a necessidade de um “bravo czar dos direitos humanos”. O próprio Kofi Annan, ao anunciar Mary Robinson, em junho de 1997, afirmou que essa seria uma das mais importantes nomeações que ele provavelmente faria⁴³ (UN, 1997). A ONG Anistia Internacional sugeriu, em fevereiro de 1997, que o novo mandatário do ACNUDH influenciaria na agenda de direitos humanos do século XXI (ANISTIA INTERNACIONAL, 1997a).

Assim que se soube que Mary Robinson seria a indicada de Kofi Annan, entre maio e junho, a Anistia Internacional preparou um documento para tentar nortear a nova gestão do ACNUDH. Esse documento, intitulado *Agenda for a new UN High Commissioner for Human Rights*, ofereceu uma série de recomendações, com destaque para o fortalecimento dos escritórios de campo, a reestruturação do Centre (que seria extinto por Kofi Annan poucos meses depois) e, principalmente a necessidade do novo mandatário assumir sua função de voz pública diante dos violadores de direitos humanos (ANISTIA INTERNACIONAL, 1997b).

Felice Gaer do *Jacob Blaustein Institute*, que havia atuado na articulação para a criação do ACNUDH, conforme visto no terceiro capítulo, e também pressionado a gestão Ayala Lasso, publicou um artigo em abril de 1997, logo após a renúncia do equatoriano. O artigo era composto de várias recomendações acerca de como o próximo mandatário deveria

⁴³ Mary Robinson foi nomeada por Kofi Annan em 12 de junho de 1997 e foi aprovada por consenso pela Assembleia Geral cinco dias depois.

se portar no cargo (mesmo que ainda não soubessem quem seria o escolhido ou a escolhida do Secretário-Geral) e quais deveriam ser suas prioridades. Como é de se esperar vindo de uma ativista, o artigo começou recomendando que o próximo Alto Comissário criasse canais institucionalizados para maior participação das ONGs nos processos decisórios. Em seguida, Gaer ressaltou como as ONGs poderiam ser valiosas para a preservação das normas, para consultorias antes de visitas a países, para construção de sistemas nacionais de direitos humanos mais efetivos, etc. Vale dizer que a maioria das recomendações desse artigo já haviam aparecido em uma carta endereçada por Gaer e Kenneth Roth, da *Human Rights Watch*, a Ayala Lasso, em julho de 1995 (GAER, 1997).

No mesmo texto do *International Herald Tribune* que Reed Brody saudou a saída de Ayala Lasso, citado anteriormente, ele também publicou suas propostas para a nova gestão. Tal como Gaer (1997), Brody (1997) era favorável a um Alto Comissário de voz pública incisiva.

Formou-se, portanto, uma expectativa ao redor de Mary Robinson, que era abertamente apoiada por EUA e Reino Unido, muito alta por parte dos ativistas internacionais de direitos humanos (LEOPOLD, 1997). Conforme relatou um ativista que trabalhava à época na *Human Rights Watch* (e atualmente no *International Commission of Jurists*), ONGs como Anistia Internacional, *Human Rights Watch* e *Lawyers Committee for Human Rights*, entre outras, não só apoiaram publicamente a indicação de Mary Robinson, como trabalharam politicamente nos bastidores para que seu nome fosse aprovado pela Assembleia Geral (ATIVISTA ICJ 2, 2014). As palavras de Korey sintetizam bem a força dessas expectativas:

More than most other top government officials, she typified the personality who could conduct a human rights approach rather than a "diplomatic approach" to problems of abuse. [...] Clearly an activist, she would be expected to speak out against human rights abuses and, thereby, articulate the moral conscience of the international community (KOREY, 2001: p. 386).

Fica claro, portanto, como as expectativas sobre a indicação de um Alto Comissário estavam (e ainda estão) bastante ligadas ao papel ativo que as ONGs tiveram no processo de criação do cargo em Viena e ao projeto de ACNUDH que vislumbraram em 1993 (AOLAIN, 2004). Não à toa, a renúncia de Ayala Lasso foi bem recebida por elas e a pressão sobre os Estados e sobre o Secretário-Geral para a indicação de alguém de perfil mais “ativista”, tal como Mary Robinson, foi tão grande.

Tendo assumido o posto, Robinson apontou como a indivisibilidade dos direitos humanos, forte marca de Viena, seria um dos principais eixos de seu mandato. Isso se refletiu em vários de seus discursos e em suas práticas na tentativa de dar a mesma importância

política, institucional e orçamentária aos direitos econômicos, sociais e culturais e ao direito ao desenvolvimento quando comparados com os direitos civis e políticos, algo praticamente não tocado por Ayala Lasso. Ela declarou durante todo o seu mandato que a pobreza extrema é a pior violação de direitos humanos, na medida em que impede o alcance e o gozo dos outros direitos. (BADAWI, 2002) Em um discurso de 1998, ela afirmou:

Freedom of speech and belief are enshrined but also freedom from fear and want. Fair trial and the right to participatory democracy and representative Government sit shoulder to shoulder with the right to work, to equal pay for equal work, and the right to education. Both sets of rights are proclaimed as “the highest aspiration of the common people.” [...] We must be honest, however, and recognize that there has been an imbalance in the promotion at the international level of economic, social and cultural rights and the right to development (ROBINSON, 1998).

Do ponto de vista político, a preocupação com a indivisibilidade no cenário internacional significa, tal como pode ser visto na citação acima, elevar o *status* dos direitos econômicos, sociais e culturais e do direito ao desenvolvimento em relação aos direitos civis e políticos, os quais ocupam a centralidade da agenda de direitos humanos das potências ocidentais. Portanto, ao eleger a indivisibilidade como um de seus principais focos e ao colocar a pobreza no centro do debate sobre direitos humanos, Robinson começou a incomodar o interesse de várias potências tradicionais.

Mas um atributo de Robinson que aglutinou importância política a ela e, assim, ao posto de ACNUDH, era o fato de ela já ter sido presidenta de um país. As palavras do norte-americano Koh, uma figura de alta importância em matéria de direitos humanos na gestão Clinton, deixam isso muito claro:

One of Mary Robinson’s greatest assets was the fact that she was president of a country. When you’re a president of a country and you go to another country, protocol dictates that you be met at the presidential level. And if your next job is to be the High Commissioner for Human Rights, and you come to the same country, and they want to have a deputy assistant secretary meet with you, you say, “Excuse me, I want to be met at the proper level! I want to meet the President, the Secretary of State, the National Security Adviser, and all the people who work for them.” Now, obviously, this is a tricky business, because you cannot spend all your time worrying about protocol. But establishing these baselines is incredibly important (KOH, 2014: p. 51).

Em grande contraste com seu antecessor, e empoderada pelo apoio das ONGs, pelo apoio inicial das potências ocidentais e por um Secretário-Geral muito mais afeito às temáticas de direitos humanos, Robinson começou a denunciar aberta e publicamente violações de direitos humanos em uma série de países.

Durante seis viagens a China, ela inseriu o governo em programas de assistência técnica, firmou um pacto de cooperação, conseguiu negociar a assinatura chinesa ao Pacto de Direitos Civis e Políticos e a ratificação do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e

Culturais. Mas, ao mesmo tempo, ela criticou publicamente o país por sua conduta no Tibet, disse que a China ainda tinha um longo caminho a percorrer a fim de satisfazer os padrões internacionais de liberdade de associação, expressão e crença religiosa e repercutiu uma recomendação do Comitê contra a Tortura, criticando o sistema prisional chinês.

Robinson também criticou publicamente a Rússia por suas políticas na Chechênia, Burma pela sua repressão à oposição política, a Etiópia pela expulsão de nacionais eritreus, a Argélia pelos abusos de direitos humanos e Serra Leoa pelas violações contra civis (UN, 1999; 1998b; 1998a; DESLATTE, 1997; RELIEFWEB, 1999). Além disso, Robinson afirmou publicamente que Cuba, Líbia e Iraque eram países muito hostis aos direitos humanos (IRISH TIMES, 2001).

Robinson também relatou publicamente violações cometidas por países do bloco ocidental. Criticou, por exemplo, as forças sérvias no Kosovo e a OTAN pelo bombardeio de alvos civis (BOGGAN, 1999). Após o 11/09, Robinson expressou publicamente sua preocupação com as violações de direitos humanos cometidas pelos EUA e por seus aliados em resposta ao atentado em nome da segurança nacional. Teceu ainda fortes críticas às políticas de detenção dos EUA, inclusive sobre Guantánamo, e ao bombardeio no Afeganistão (BADAWI, 2002).

Portanto, o exercício da voz pública, conforme abordarei com mais vagar no próximo capítulo, foi a grande marca do mandato de Robinson. Apesar de isso ter angariado grande apoio entre as ONGs de direitos humanos e de ter tornado muito visível e conhecido o posto de ACNUDH, esse perfil gerou uma série de tensões com os Estados e com o próprio Kofi Annan, que via constantemente seu trabalho diplomático prejudicado pela voz pública de Mary Robinson⁴⁴.

A participação de Robinson na Conferência de Durban⁴⁵, entre fim de agosto e início de setembro de 2001, também foi outra situação de tensão política protagonizada pela Alta Comissária, ainda que não tenha se referido diretamente ao exercício de voz pública por parte da irlandesa. Antes disso, entretanto, vale destacar que o mandato de Robinson estava previsto para terminar em setembro de 2001, totalizando seus quatro anos.

Segundo consta em sua autobiografia, Robinson queria ser conduzida a um novo mandato. Entretanto, no início de 2001, ela teria notado que não contava mais com o apoio de

⁴⁴ Alguns antigos funcionários me relataram em entrevista que esse perfil de Robinson também tornou o ambiente de trabalho do EACNUDH bastante tenso, uma vez que os Estados passaram a pressioná-los com mais constância, tornando relativamente mais instável o desenvolvimento institucional da organização (RELATOR ESPECIAL 1, 2014; FUNCIONÁRIA CENTRE/EACNUDH 3, 2014).

⁴⁵ A Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância foi realizada em Durban, na África do Sul, de 31 de agosto a 8 de setembro de 2001.

Kofi Annan em razão de seus usos sucessivos e enfáticos da voz pública (ROBINSON, 2012). Robinson chegou a anunciar em março de 2001, durante uma sessão da Comissão de Direitos Humanos, citando os constrangimentos orçamentários da organização, que não ficaria para um novo mandato. Porém, depois desse anúncio, muitas ONGs de direitos humanos e ativistas pediram que ela permanecesse no cargo. Jacques Chirac, então primeiro ministro da França, também pressionou Annan para que Robinson permanecesse. Por outro lado, Annan vinha sendo pressionado principalmente por Rússia e China em virtude das contínuas críticas por Robinson feitas aos dois países. Depois de uma negociação direta entre Robinson e Annan, estabeleceu-se que ela ficaria mais um ano no posto, de modo a tentar acompanhar os resultados iniciais da vindoura Conferência de Durban, para a qual ela havia sido designada como a principal responsável dentro da ONU. O anúncio da postergação de seu mandato, que duraria até onze de setembro de 2002, foi confirmado pela Assembleia Geral em julho de 2001.

Esse ano adicional de Robinson, no entanto, seria extremamente tumultuado e polêmico. A Alta Comissária entrou em grandes e públicas tensões com os EUA, já tendo como presidente o republicano George W. Bush. Os EUA reprovaram publicamente as críticas de Robinson à conduta estadunidense no pós-11/09, assim como teceram fortes críticas à sua condução da Conferência de Durban (CAPDEVILLA, 2002).

A Conferência de Durban, dias antes dos atentados de 11/09, colocou Robinson em franca tensão com os EUA e Israel. Robinson foi criticada pelo que os seus críticos chamaram de “silêncio seletivo” no processo preparatório da Conferência. Nas três primeiras reuniões preparatórias, em Estrasburgo, Santiago e Dakar, respectivamente, Robinson, segundo Lantos (2002), fez fortes apelos para que os governos locais e da região reconhecessem e tomassem medidas para barrar a discriminação dentro de suas sociedades. Contudo, na quarta reunião, em Teerã, em fevereiro de 2001, ela não teria feito os mesmos apelos que vinha repetidamente fazendo ao governo iraniano e a outros países asiáticos. Robinson (2012), em sua autobiografia, afirma que sua postura em todas as reuniões regionais preparatórias foi a mesma.

Mas esse não foi o principal motivo da tensão. O que causou muita polêmica - e clara crítica por parte não só do governo dos EUA, mas de ativistas norte-americanos, como Gaer e Broecker (2014) - é que o documento aprovado na reunião preparatória de Teerã, que chegou a Durban, se valeu de uma linguagem que acabou igualando práticas sionistas com racismo. Essa equiparação foi lamentada pelo próprio Secretário-Geral e constituiu ponto de forte tensão entre ele e Robinson (UN, 1998c). Robinson não foi a autora de tal documento e

nem o defendeu publicamente. Mas foi criticada por governo e ONGs dos EUA pela relutância em condenar essa linguagem do documento preparatório da reunião de Teerã. Diante desse quadro de tensões, EUA e Israel se retiraram no meio da Conferência de Durban. Robinson afirma que trabalhou duramente nos bastidores para que a equiparação do sionismo ao racismo fosse retirada do documento final, o que, de fato ocorreu (ROBINSON, 2012). Entretanto, a essa altura, Robinson, que já vinha sendo pressionada por outros membros permanentes do Conselho de Segurança, como Rússia e China, agora contava com a franca oposição dos EUA. Oposição que só se agravaria com as críticas públicas feitas por Robinson em relação às formas de combate ao terrorismo levadas a cabo pelos EUA e seus aliados (MERTUS, 2009; BADAWI, 2002).

Após Durban e o 11/09, Robinson teve uma nova negociação com Annan a respeito da sua continuidade no posto por mais três anos, algo desejado por ela. Annan, no entanto, nunca retornou a ela com apoio⁴⁶. As potências do sistema internacional, como os EUA e outros membros permanentes do Conselho de Segurança, reagiram de modo negativo ao estilo “ativista” de Robinson, o que a levou à saída do cargo ao término do quinto ano de mandato, em setembro de 2002⁴⁷. Ao findá-lo, a maioria dos ativistas e ONGs elogiaram a postura de Robinson e creditaram a ela o aumento da credibilidade da ONU em matéria de direitos humanos.

Pode-se argumentar que Mary Robinson foi a responsável por inaugurar definitivamente o perfil de voz pública do posto de Alto Comissário. Ela foi a responsável pelo ACNUDH ter adquirido esse perfil e, mais do que isso, pela expectativa dos agentes políticos ser justamente essa acerca do ACNUDH. A gestão Mary Robinson foi, de certa forma, o gatilho para um consenso intersubjetivo de que o ACNUDH possui uma faceta de voz pública (por parte dos Estados) e que assim deve ser (por parte dos ativistas e ONGs).

⁴⁶ Nas palavras de Robinson: “On a personal level I was upset and saddened that Kofi had not backed me, after all the work I had done to improve the office and raise its profile, and the risks I had taken in speaking out even-handedly on highly sensitive issues. Of course, I was very conscious of the pressures he was under. The United States Government made it clear that it was against my reappointment. But, perhaps naively, I thought this was all the more reason for extending my term, as I would not flinch from speaking out against any policy, Western or otherwise, wherever I took the view that it was contrary to the international human rights agenda. Another factor that inevitably influenced the Bush administration’s views was its misperception of my role in the Durban world conference.” (ROBINSON, 2012: p. 271).

⁴⁷ Após sair do posto, Robinson fundou uma organização chamada *Realizing Rights: the Ethical Globalization Initiative*, cujo foco primordial é conectar direitos humanos, crescimento econômico e proteção ambiental em escala global. Além disso, Mary Robinson se tornou professora da Universidade de Columbia, ministrando cursos na área de direitos humanos e globalização (FORSYTHE, 2009; HORGAN, 1997a; 1997b; O’LEARY; BURKE, 1998; BOYLE, 2008; SIGGINS, 1997; ROBINSON, 2012).

4.4.3 Sérgio Vieira de Mello

Após a saída de Mary Robinson, Kofi Annan indicou para o posto de Alto Comissário o brasileiro Sérgio Vieira de Mello. Nascido em 1948 no Rio de Janeiro, Sérgio Vieira de Mello interrompeu a faculdade após o golpe de 1964 e transferiu seus estudos para a Universidade de Fribourg, na Suíça, por intermédio do pai, Arnaldo Vieira de Mello, um diplomata brasileiro.

Foto 3 - Sérgio Vieira de Mello



Fonte: <http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/Vieira.aspx>

Ele estava em Paris estudando filosofia na Sorbonne quando os movimentos de maio de 1968 eclodiram. Em 1969, seu pai foi forçado a se aposentar pelos militares brasileiros sem uma motivação clara. Nesse mesmo ano, Sérgio Vieira de Mello começou a trabalhar no ACNUR, em Genebra. Em 1974, se tornou doutor em filosofia pela Sorbonne e, em 1985, recebeu outro título de doutor da Sorbonne, o prestigiado *Doctorat d'État ès Lettres et Sciences Humaines*.

Como funcionário do ACNUR, ele participou de muitas operações da ONU, tais como em Bangladesh, Chipre, Moçambique, Peru e Sudão. Sua participação em missões importantes começou em 1981, quando ele foi o consultor político sênior da missão da ONU no Líbano, país em que viveu durante o período da invasão de Israel, em 1982. Em 1991, quando estava no Camboja, ele se envolveu em tensas e polêmicas negociações com o Khmer Vermelho a respeito do retorno de refugiados. Em 1993, integrou a missão da ONU na Bósnia durante um ano.

A escalada de Sérgio Vieira de Mello a altos postos da ONU se iniciou com o apontamento para Secretário-Geral, em dezembro de 1996, de Kofi Annan, com quem Sérgio Vieira de Mello mantinha um antigo vínculo de amizade. Em janeiro de 1998, o brasileiro se tornou o chefe do *Office of Coordination of Humanitarian Affairs*, sediado em Nova York. Em junho do ano seguinte, ele se envolveu novamente em uma complexa missão da ONU nos Bálcãs, servindo como Representante Especial do Secretário-Geral no Kosovo. Poucos meses depois, em setembro, foi designado como Representante Especial e Administrador Transicional da ONU no Timor Leste, cargo que ocupou até maio de 2002.

Diante do contexto do polêmico mandato de Robinson e agravado pelo comportamento unilateral dos EUA pós-11/09, Kofi Annan procurava para o ACNUDH um novo mandatário, que fosse confiável, habilitado diplomaticamente diante das grandes potências e conhecedor das grandes estruturas burocráticas que conformam a ONU. Annan indicou Sérgio Vieira de Mello, o qual foi aprovado pela Assembleia Geral em julho de 2002 e iniciou oficialmente seu mandato em setembro do mesmo ano.

Alguns ativistas de direitos humanos viram a indicação de Sérgio Vieira de Mello como um sinal de que Kofi Annan a partir daí teria um aporte mais cuidadoso em relação aos direitos humanos. Outros receberam bem a indicação em decorrência da reconhecida habilidade político-diplomática do mandatário (tanto dentro da ONU quanto na relação com os Estados), com a expectativa de que ele incrementaria os esforços de proteção aos direitos humanos no âmbito da ONU (GAER, 2005).

Em julho de 2002, antes de assumir oficialmente o posto de Alto Comissário, Sérgio Vieira de Mello havia ressaltado sua intenção “[...] to transform human rights into a source of unity, not of division.” (UN, 2002a). Devido não apenas a essa declaração, mas ao seu estilo político-diplomático e aos registros de seus desempenhos em outras funções politicamente delicadas da ONU, foi se confirmando a percepção entre os agentes internacionais envolvidos com direitos humanos de que a indicação de Sérgio Vieira de Mello por Kofi Annan era realmente uma tentativa de apaziguar os Estados, destacadamente os EUA de Bush, que haviam se tornado mais hostis à ONU e ao ACNUDH especialmente em decorrência da postura incisiva de Robinson (ORME, 2002)⁴⁸.

Sérgio Vieira de Mello assumiu o posto anunciando claramente sua visão de que o incremento da situação global dos direitos humanos estava vinculado à capacidade de

⁴⁸ Alguns entrevistados relataram que um forte motivo para a indicação de Sérgio Vieira de Mello como ACNUDH foi o fato de ele nutrir boa relação com George W. Bush, o que, naquele momento de tensa relação entre EUA e ONU, era imprescindível aos olhos de Kofi Annan (ATIVISTA NDH, 2014; RELATOR ESPECIAL 2, 2014; DIPLOMATA EUA, 2015).

negociação coletiva, inclusive com as grandes potências globais (GAER; BROECKER, 2014). Logo em seu início, enfatizou que os direitos humanos estavam no centro do debate intergovernamental e que o fortalecimento do Estado de Direito nos países seria o objetivo primordial de seu mandato (BBC, 2002).

Possivelmente (e ainda que a comparação sistemática seja desproporcional, tendo em vista o curto período que ocupou o posto), ele tenha sido, entre os Alto Comissários, aquele que mais tenha se distanciado do discurso da despolitização, tão comum na área de direitos humanos. Apesar do perfil diplomático e da delicada relação que a ONU, de forma geral, e o ACNUDH, de forma específica, viviam com os EUA, ele chegou a se pronunciar publicamente de forma crítica em relação, por exemplo, às formas de combate ao terrorismo e a Guantánamo, questões sobre as quais Sérgio Vieira de Mello tratou diretamente com Bush em visita feita aos EUA (UNITED NATIONS NEWS CENTRE, 2003).

O mandatário também se pronunciou fortemente a respeito da situação de direitos humanos no Congo. Quando visitou o país, Sérgio Vieira de Mello repercutiu as preocupações de dois relatores especiais da ONU em relação às sentenças de morte. No Paquistão, ele organizou uma conferência de imprensa na qual ele trouxe ao debate da agenda internacional a questão dos crimes de “honra” e das leis discriminatórias contra as mulheres, apelando para que as autoridades indiciassem os perpetradores desses crimes (OHCHR REPORT, 2002; 2003).

Sérgio Vieira de Mello possivelmente teria se beneficiado do perfil pró-direitos humanos de Annan (caso ele tivesse permanecido no cargo). Assim que o brasileiro tomou posse, Kofi Annan divulgou um documento intitulado *Strengthening of the UN: an Agenda for Further Change*, no qual ele propôs a revisão dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos, dos procedimentos dos Relatores Especiais e o fortalecimento do gerenciamento burocrático do EACNUDH⁴⁹ (UN, 2002b). Entretanto, em virtude do curto período que Sérgio Vieira de Mello ocupou o cargo de ACNUDH e por ter se seguido a ele um Alto Comissário interino, o EACNUDH viveu uma instabilidade institucional que não permitiu um aproveitamento desse apoio político-institucional, o qual só viria a maturar no mandato da canadense Louise Arbour.

⁴⁹ Nesse documento, Kofi Annan dedicou uma seção substancial ao fortalecimento do sistema de direitos humanos e quatro ações foram confiadas ao ACNUDH: fortalecimento da capacidade da ONU de auxiliar os países a construir instituições fortes de direitos humanos; revisar os procedimentos dos Comitês de Tratados a fim de simplificar as obrigações no envio de relatórios; revisar o sistema de procedimentos especiais (relatores especiais e grupos de trabalho) com o objetivo de torná-los mais efetivos; fortalecer o gerenciamento do EACNUDH (BOVEN, 2009).

Porém, depois de nove meses à frente do cargo, com amplo apoio dos EUA e do Reino Unido, Kofi Annan indicou, em maio de 2003, Sérgio Vieira de Mello como seu Representante Especial no Iraque, atendendo a uma resolução do Conselho de Segurança do mesmo mês. É importante mencionar duas coisas. A primeira delas é que Sérgio de Vieira de Mello foi um dos agentes políticos que mais pressionou para que componentes de direitos humanos integrassem os esforços humanitários da ONU na região, que operavam a partir do Chipre e da Jordânia⁵⁰. Segundo, apesar dessa pressão, ele aceitou muito relutantemente seu apontamento como Representante Especial de Annan. Diante dessa relutância, Annan chegou a informar o Conselho de Segurança, alguns dias depois da aprovação da resolução citada acima, que Sérgio Vieira de Mello ocuparia o posto no Iraque por apenas quatro meses e depois retornaria às suas funções como Alto Comissário.

Os movimentos de direitos humanos protestaram com veemência em relação a sua saída, pois, segundo eles, “The UN could hardly claim to prioritize human rights if it allowed the highest-ranking UN human rights position to remain vacant.” (MERTUS, 2009: p. 33). O corpo de funcionários também não ficou satisfeito com essa saída de Sérgio Vieira de Mello. Ramcharan (2005a) menciona tal insatisfação. Duas eram basicamente as razões do incômodo com a ida do Alto Comissário para o Iraque: a primeira era o temor de que a saída momentânea do brasileiro, que havia assumido o cargo há poucos meses e estava apenas começando a se ambientar, poderia desestabilizar a instituição. Outro motivo do incômodo devia-se ao fato de Sérgio Vieira de Mello ter sido chamado a assumir um cargo eminentemente “geopolítico”, o que despertou no staff do EACNUDH a desconfiança de que talvez ele não tivesse o perfil necessário ao posto de Alto Comissário, pois seria muito difícil que uma única pessoa conseguisse reunir os dois aspectos: uma *expertise* em direitos humanos e uma habilidade alta para lidar com problemas geopolíticos. Mais do que isso, havia o receio de que o brasileiro, assoberbado com a dimensão geopolítica dos conflitos, não tivesse condições de administrar burocraticamente o EACNUDH, que já vinha se expandindo.

⁵⁰ Segundo Theo van Boven, que foi diretor do *UN Centre for Human Rights* durante o início da década de oitenta e posteriormente relator especial para combate à tortura, os componentes de direitos humanos missões de paz devem se concentrar em quatro objetivos: assegurar que o processo de paz enfatize a justiça e a equidade; impedir e reparar violações de direitos humanos; incrementar as capacidades das instituições locais; e infundir elementos de direitos humanos em todos os programas de paz e desenvolvimento (*mainstreaming*) (BOVEN, 2009). A tendência da abertura dos mandatos de operações de paz se abrirem a componentes de direitos humanos tinha se iniciado já na década de noventa (KATAYANAGI, 2002). O EACNUDH já havia firmado um memorando de entendimento com o *Department of Peace Keeping Operations* (DPKO), em 1999, sob a gestão de Robinson, e voltou a firmar um novo memorando em 2002, já durante o mandato de Sérgio Vieira de Mello (OHCHR REPORT, 1999; 2002).

A quarenta dias de deixar o posto no Iraque e retornar ao cargo de Alto Comissário, um caminhão carregado de explosivos, em 19 de agosto de 2003, foi detonado sob a janela do escritório de Sérgio Vieira de Mello em Bagdá. Além de vários funcionários da ONU feridos, o brasileiro e outros dezesseis funcionários da organização foram mortos nesse atentado, fato que sensibilizou e ainda sensibiliza o corpo de funcionários do EACNUDH (GORDON-LENNOX; STEVENSON, 2004; POWER, 2008; MARCOVITCH, 2004; RISHMAWI, 2009).

4.4.4 Bertrand Ramcharan

O quarto indivíduo a ocupar o posto de Alto Comissário para os Direitos Humanos da ONU foi o guianense Bertrand Ramcharan. Ramcharan nasceu em 1943 e recebeu o diploma da Academia de Direito Internacional de Haia em 1973. Ramcharan participou ativamente da definição e formulação de muitas políticas e programas da ONU na área de direitos humanos. Entre elas, ele foi um importante agente na construção da Resolução 34/175, de 1979, por meio da qual a Assembleia Geral declarou seu comprometimento em responder a situações de violações sistemáticas de direitos humanos. Após a entrada em vigor dos Pactos de Direitos Civis e Políticos e Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 1976, Ramcharan também se envolveu ativamente na elaboração das resoluções da Assembleia Geral que responsabilizavam os Estados pelo cumprimento de tratados internacionais.

Ele foi assistente do diretor do *Center for Human Rights* de 1975 a 1982, sob a direção de Marc Schreiber, Theo van Boven e Kurt Herndl. Como assistente de Theo van Boven, Ramcharan participou do estabelecimento dos primeiros procedimentos especiais da ONU (sobre desaparecimentos forçados, execuções arbitrárias e tortura) e da instalação do primeiro relator especial para países (Chile). Também na função de assessor de Boven, Ramcharan elaborou a resolução da Subcomissão sobre Promoção e Proteção dos Direitos Humanos que levou ao estabelecimento do Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas, o primeiro fórum para povos indígenas na história da ONU.

De 1988 a 1992, ele foi diretor do serviço de porta-voz do Secretário-Geral da ONU Javier Pérez de Cuéllar. Em seguida, até 1996, foi diretor da Conferência Internacional sobre a ex-Iugoslávia e, logo depois, de 1996 a 1998, foi diretor para África do Departamento de Relações Políticas da ONU (DPA, em inglês).

Após sair do DPA, sediado em Nova York, Ramcharan retornou a Genebra para se tornar *Deputy High Commissioner*. Naquele momento, o posto de ACNUDH tinha apenas quatro anos e o EACNUDH havia acabado de ser formalizado por Kofi Annan. Por isso, um dos objetivos de Ramcharan à frente do cargo de *Deputy* foi profissionalizar o EACNUDH, enfatizando sempre que os funcionários do Escritório deveriam ter sua importância elevada a ponto de não serem considerados apenas como provedores de secretariado aos mecanismos de direitos humanos, mas também responsáveis por tarefas substantivas. Ramcharan foi forte defensor de que os *branches* de Comunicação e dos Procedimentos Especiais fossem mantidos e restabelecidos após a conversão do *Centre* em EACNUDH.

Foto 4 - Bertrand Ramcharan



Fonte: <http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/Ramcharan.aspx>

Ramcharan ocupou o cargo de *Deputy High Commissioner* de 1998 até 2002 e assumiu interinamente o posto de Alto Comissário em agosto de 2003, após a morte de Sérgio Vieira de Mello⁵¹. Conforme dito mais acima, o corpo de funcionários do EACNUDH havia ficado insatisfeito com a ida repentina de Sérgio Vieira de Mello para o Iraque e, depois do atentado, ficou bastante abalado (FUNCIONÁRIA SEÇÃO ESTADO DE DIREITO 2, 2014; RELATOR ESPECIAL 2, 2014).

Ramcharan assumiu, portanto, em um momento de falta de confiança do *staff* do EACNUDH, pois muita expectativa havia sido colocada na gestão de seu antecessor. Como uma das formas não só de reanimar o *staff*, mas também de se legitimar diante dele,

⁵¹ O *Deputy*, que equivaleria em português ao Secretário-Executivo de determinada instância burocrática, é responsável primordialmente pela administração interna do EACNUDH. Durante os quatro meses em que Sérgio Vieira de Mello estava no Iraque, Ramcharan já vinha assumindo interinamente o posto de ACNUDH diante da ausência momentânea do brasileiro.

Ramcharan iniciou um processo de planejamento das carreiras do *staff* e de estabilização de vários contratos temporários.

Apesar de ter ficado no cargo apenas até junho de 2004, Ramcharan, que havia sido assistente direto de Robinson durante todo seu mandato, se valeu do chamado “direito de iniciativa”, direito garantido pelo mandato do ACNUDH, segundo interpretação de ativistas e funcionários do EACNUDH, mas longe de ser consensual entre diplomatas (DIPLOMATA BRASIL 3, 2014; DIPLOMATA EGITO, 2015). Nesse sentido, lançou independentemente missões investigativas sobre as situações de direitos humanos em vários países (ZAYAS, 2009b).

Em 2003, por exemplo, Ramcharan elaborou e submeteu, pela primeira vez na história do ACNUDH, um relatório à Comissão de Direitos Humanos. Esse relatório tratava da situação dos direitos humanos na Libéria (UN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2003). Em 2004, no rastro das revelações de abuso de prisioneiros iraquianos em Abu Ghraib, Ramcharan elaborou um relatório sobre os abusos de direitos humanos no Iraque e submeteu-o à Comissão, novamente por sua própria iniciativa, reforçando a tensão do ACNUDH com os EUA (UN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2004b). Ele também atuou de maneira autônoma e independente quando, em 2004, despachou uma missão de investigação (*fact-finding*) para averiguar as alegações de violações sistemáticas aos direitos humanos em Darfur (UN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2004a). Entretanto, quando o Sudão ofereceu acesso irrestrito ao seu território às vésperas de uma sessão especial da Comissão de Direitos Humanos destinada a discutir a situação no país, Ramcharan optou por não submeter à Comissão o relatório da equipe de investigação, motivo pelo qual recebeu críticas. Mas, vale dizer, esse relatório vazou para a mídia, o que colocou Ramcharan e seu escritório em um grande embaraço diplomático⁵² (SUDAN TRIBUNE, 2004).

Ele também elaborou a resolução da Comissão de Direitos Humanos que levou a Declaração da ONU sobre os Defensores de Direitos Humanos e recomendou pessoalmente à Comissão o estabelecimento do relator especial sobre tráfico de pessoas e a designação de um Especialista Independente sobre a proteção dos direitos humanos em atividades de combate ao terrorismo, em 2004, mais uma vez entrando em rota de colisão com os EUA e seus aliados (OHCHR REPORT, 2004; UN, 2004; RAMCHARAN, 2014).

⁵² Em abril de 2004, Ramcharan ainda lançou uma missão independente para investigar as violações de direitos humanos cometidas pelo governo da Costa Marfim, que havia reprimido de forma abusiva um protesto organizado pela oposição ao final de março (GLOBAL POLICY, 2004).

Ramcharan teve que lidar também com as tensões produzidas na conturbada Conferência de Durban, conforme já abordado. Ramcharan, apesar de pouco tempo à frente do cargo, recebeu uma forte pressão política dos países africanos. Segundo os líderes desses países, o grupo ocidental e a ONU, de modo geral, vinham concedendo pouca atenção ao seguimento da Conferência de Durban. Havia, na verdade, um embate de visões acerca de Durban que colocava o ACNUDH entre o grupo africano e as poderosas ONGs judias, EUA e Israel, os quais repudiavam o legado de Durban acusando a Conferência de antissemita.

Em resposta a essa pressão do grupo africano, Ramcharan nomeou Moctar Cisse, do Burundi, que já trabalhava no escritório local do EACNUDH no país, para chefiar a *Anti-Discrimination Unit*. Além disso, Ramcharan passou a participar mais ativamente dos três grupos de trabalho que haviam se formado após a Conferência de Durban de modo a manter suas discussões na agenda da ONU: *Working Group on Follow-up to the Conference*; *Working Group on Persons of African Descent*; *Working Group of Eminent Experts to advise the High Commissioner on implementation of the recommendations of the Durban Conference*. Mais do que simplesmente participar ou acompanhar, Ramcharan, segundo um relator especial entrevistado, começou a vincular as discussões, sempre que possível, à alçada do EACNUDH (RELATOR ESPECIAL 1, 2014).

Ramcharan, grande conhecedor do funcionamento da arquitetura institucional dos direitos humanos, também apoiou, como *Deputy* e como interino, as INDHs, tal como seus antecessores⁵³. Nesse período, que cobre os anos de 2002, 2003 e 2004, o ACNUDH fomentou algumas iniciativas para angariar apoio das agências da ONU às INDHs. Por exemplo, o ACNUDH promoveu um *workshop* sobre INDHs em maio de 2003. Esse esforço se inseriu na esteira das diretrizes que o Secretário-Geral havia passado ao ACNUDH em seu *Strengthening of the UN: an Agenda for Further Change*, já mencionado acima. Nesse sentido, o ACNUDH organizou uma série de consultas ao PNUD e à UNESCO de modo a estabelecer como essas organizações poderiam apoiar e assistir as INDHs (OHCHR REPORT, 2003).

Mais de setenta INDHs receberam apoio do EACNUDH nesse período. Isso incluiu o apoio político-institucional para a realização de *workshops* regionais e internacionais para promover o estabelecimento de INDHs e reforçar a capacidade daquelas já existentes⁵⁴.

⁵³ Sérgio Vieira de Mello havia eleito o apoio às INDHs como uma das prioridades do EACNUDH durante a sua gestão, mas praticamente não a implementou, tendo em vista o curto período que esteve à frente da organização.

⁵⁴ Um exemplo, entre muitos outros, foi o *workshop* para os países lusófonos do continente africano que o EACNUDH ajudou a organizar em Maputo, Moçambique, em janeiro de 2003, intitulado “National Human Rights Institutions, their role, the Paris Principles and guidelines for their establishment and functioning.” Esse

Outro ponto de destaque foi a publicação de um manual sobre direitos econômicos, sociais e culturais para INDHs pelo EACNUDH de modo que elas se capacitassem a lidar com as questões e desafios específicos a esse rol de direitos.

Ramcharan implementou duas mudanças que Sérgio Vieira de Mello havia idealizado, mas apenas iniciado. Uma delas foi a inclusão das INDHs no processo de elaboração da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que veio a entrar em vigor em 2008. Esta foi a primeira vez que INDHs fizeram parte da elaboração de um tratado de direitos humanos da ONU na condição de atores distintos. A segunda importante inflexão para as INDHs foi a autorização de sua participação, com direito à voz livre, na então Subcomissão para Promoção e Proteção dos Direitos Humanos da Comissão de Direitos Humanos (THIPANYANE, 2014).

Apesar dessas tentativas de protagonizar iniciativas políticas, Ramcharan não pode ser considerado um Alto Comissário da mesma relevância política e institucional que seus antecessores e sucessores. Apesar de sua habilidade diplomática e de sua vinculação histórica ao sistema de direitos humanos da ONU, Ramcharan não gozava de grande apoio de Kofi Annan e menos ainda dos Estados. Essa instabilidade derivava do fato de ele ser interino no posto, de não ter sido apontado pelo Secretário-Geral e, principalmente, de não ter sido chancelado pelos Estados via Assembleia Geral, o que paradoxalmente demonstra como o ACNUDH atinge considerável legitimidade política quando apontado pelas vias previstas em seu mandato.

O próprio Ramcharan admite em seu livro de 2005 que logo percebeu como lhe faltava legitimidade na medida em que ele não havia sido apontado pela Assembleia Geral. Segundo ele, um mandatário apontado pela instância intergovernamental máxima da ONU pode monitorar e investigar as violações de direitos humanos com mais propriedade e prestígio político, enquanto que, no caso dele, a falta desse aval tornava-o mais vulnerável aos obstáculos políticos, uma vez que sua base de autoridade era muito mais frágil⁵⁵ (RAMCHARAN, 2005a).

Somou-se a isso o fato de Ramcharan ter estado a frente do EACNUDH sem um *Deputy* ou outro funcionário sênior, exceto os diretores de cada um dos branches, para auxiliá-lo. “This meant keeping in the air several leadership, trouble-shooting, diplomatic,

workshop levou ao estabelecimento de uma INDH em Moçambique, alguns anos depois (OHCHR REPORT, 2003; 2004).

⁵⁵ Não à toa, Ramcharan foi poucas vezes lembrado em minhas entrevistas. Com exceção de antigos altos funcionários, a maioria dos outros funcionários, ativistas e diplomatas raramente fizeram menção a ele durante as entrevistas e, quando perguntados, recorrentemente responderam que ele não havia sido de fato um Alto Comissário, mas um interino entre Sérgio Vieira de Mello e Louise Arbour.

mainstreaming, and structural-managerial balls at the same time.” (RAMCHARAN, 2005a: p. 5).

Cerca de duas semanas depois da morte de Sérgio Vieira de Mello, Kofi Annan esteve em Genebra e se reuniu com o *staff* do EACNUDH. Ele disse que apontaria o sucessor de Sérgio Vieira de Mello em um futuro próximo. Isso gerou uma expectativa de que a indicação ocorreria rapidamente. Entretanto, a escolha demorou seis meses para ser apenas anunciada, em março de 2004.

Segundo Ramcharan, do ponto de vista administrativo, esse foi um momento difícil, pois havia uma indefinição política muito grande. Durante parte importante de seu período como Alto Comissário, segundo o próprio Ramcharan (2005a), ele manteve o EACNUDH em “piloto automático”. Ramcharan ocupou o cargo de Alto Comissário até junho de 2004, quando foi substituído por Louise Arbour⁵⁶.

Do ponto de vista analítico, o período que se estende do início do mandato de Sérgio Vieira de Mello até a saída de Bertrand Ramcharan pode ser considerado como um período de fragilidade ou instabilidade institucional do ACNUDH/EACNUDH. Apesar do prestígio de Sérgio Vieira de Mello na ONU (o que pude perceber nas entrevistas não só com funcionários, mas com ativistas e diplomatas), sua saída para o Iraque representou uma perda de prestígio institucional do ACNUDH/EACNUDH diante dos outros atores internacionais envolvidos com direitos humanos. Sua ida para o Iraque emitiu a mensagem de que os direitos humanos e suas instituições dentro da ONU, ainda que sob o impulso pró-direitos humanos de Kofi Annan, permaneciam politicamente muito menos importantes que as instâncias e ocorrências voltadas ao universo da segurança internacional.

Logo em seguida, a morte do Alto Comissário em um atentado à bomba no Iraque aprofundou a instabilidade institucional que havia começado a surgir quando da sua ida para o Oriente Médio. Em qualquer instituição, nacional ou internacional, uma ruptura em sua liderança máxima gera instabilidades e incertezas. No caso do ACNUDH/EACNUDH isso foi ainda mais grave, pois, diferentemente de outros casos, o ACNUDH surgiu inicialmente em 1993 como um posto personificado, e não uma instituição propriamente dita.

⁵⁶ Desde 2006, Bertrand Ramcharan é professor de Direito Internacional dos Direitos Humanos no *Graduate Institute of International Studies*, em Genebra, além de ministrar cursos em Harvard e na Universidade de Lund. Vale lembrar que Ramcharan é o autor que mais produziu sobre o ACNUDH/EACNUDH. Entretanto, conforme longamente discutido no capítulo inicial, suas obras se caracterizam por um caráter altamente prescritivo e pouco afeito à exposição das questões políticas. É digno de nota também, conforme ressaltado no capítulo anterior, que Ramcharan foi o principal funcionário da ONU a sugerir à Anistia Internacional, no início do processo preparatório da Conferência de Viena, que adotasse a criação do ACNUDH como seu principal objetivo político a ser buscado durante o evento.

Um agravante desse período de instabilidade institucional foi o fato de Annan ter demorado a indicar um substituto para Sérgio Vieira de Mello, prolongando a permanência de um Alto Comissário interino, pouco empoderado no cargo e desprovido de um *Deputy* para auxiliá-lo em âmbito administrativo. Nesse contexto político de instabilidade interna, mas também externa (haja vista a forte pressão exercida pelos EUA diante das denúncias públicas feitas pelos Alto Comissários às formas de combate ao terrorismo), apesar de continuidades institucionais em relação aos períodos anteriores e posteriores, seria artificial apontar algum traço perene que realmente singularize o ACNUDH/EACNUDH no período 2002-2004, restando a opção analítica e coerente de caracterizá-lo como um período de instabilidade institucional.

4.4.5 Louise Arbour

A canadense Louise Arbour foi a escolhida de Kofi Annan para substituir o interino Ramcharan. Nascida em Montreal, no Canadá, em 1947, Arbour graduou-se em Direito em 1970 pela Universidade de Montreal. Continuou seus estudos em nível de pós-graduação na Faculdade de Direito da Universidade de Ottawa.

Durante os anos de 1972 e 1973, Arbour trabalhou como pesquisadora na Comissão de Reforma Legislativa do Canadá. No ano seguinte, ela iniciou sua carreira acadêmica na Universidade de Toronto, na qual se especializou em Direito Criminal. Saiu da academia em 1987, quando foi apontada como Juíza da Suprema Corte de Ontário. Três anos mais tarde, ela foi promovida à Corte de Apelação de Ontário. Como uma jurista experiente, Arbour participou de importantes decisões a respeito da nova constituição canadense, documento altamente baseado nas normas internacionais de direitos humanos.

Como vice-presidenta da *Canadian Civil Liberties Association*, Arbour se posicionou diversas vezes como defensora dos direitos dos acusados. Em 1994 e 1995, ela liderou uma comissão de inquérito sobre violações de direitos das mulheres na penitenciária feminina de Kingston.

A carreira internacional de Arbour se iniciou em 1995, quando Richard Goldstone, então promotor dos tribunais penais internacionais da ONU para Ruanda e ex-Iugoslávia, propôs a Boutros-Ghali que ela o sucedesse. Arbour, assim, assumiu a função em setembro de 1996. Nela, a canadense conduziu os primeiros julgamentos dos dois tribunais, ainda vistos naquele momento com certa desconfiança pela comunidade internacional. É bom

frisar, conforme lembra Schabas (2009: p. 89), “Nothing in Arbour’s background, either as a law professor and judge, had prepared her for what were essentially political functions at a high international level [...]” Arbour, em seus anos como juíza internacional, passou por casos difíceis, que envolviam o alcance e a precisão da definição de genocídio e de crimes contra a humanidade.

Foto 5 - Louise Arbour



Fonte: <http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/LouiseArbour.aspx>

Naquele contexto, vinham ocorrendo os processos de negociação do Tribunal Penal Internacional (TPI). Arbour contribuiu com essas negociações, oferecendo opiniões sobre a relação entre tribunais internacionais, governos nacionais e sistemas de justiça. Durante os debates dessas negociações, a figura de Arbour foi lembrada como um possível modelo para a figura do procurador independente, uma das inovações do TPI, cuja autoridade o permitiria iniciar processos mesmo na ausência de um mandato do Conselho de Segurança ou de Estados-membros.

Em maio de 1999, durante um bombardeio da OTAN à ex-Iugoslávia (em resposta à perseguição de minorias étnicas no Kosovo), aquele criticado por Robinson conforme ressaltado anteriormente, Arbour obteve uma acusação formal contra o presidente Slobodan Milosevic por crimes de guerra e crimes contra a humanidade e uma autorização para congelar todos os seus bens ao redor do mundo. Essa foi a primeira vez que um líder de Estado foi processado por um tribunal internacional.

Depois desse episódio envolvendo o líder iugoslavo, Arbour retornou à Suprema Corte canadense. Em julho de 2002, quando o Estatuto de Roma do TPI entrou em vigor, o nome de Arbour circulou como um bom nome para ocupar a cadeira de procurador, mas ela recusou.

Após a morte de Sérgio Vieira de Mello, Kofi Annan entrou em contato com Louise Arbour e a convidou para ser a nova Alta Comissária. Inicialmente, a juíza canadense recusou, mas depois de uma longa negociação com Annan, ela decidiu aceitar, se retirou da Suprema Corte e, em 1º de julho de 2004, tornou-se a segunda mulher a ocupar o mais alto cargo de direitos humanos dentro da ONU.

Segundo Gaer e Broecker (2014), os ativistas em grande medida aprovaram a indicação de Arbour para o cargo de Alta Comissária, enfatizando que ela detinha tanto habilidades diplomáticas e vontade política quanto postura incisiva de denúncia quando atuou em tribunais (ANISTIA INTERNACIONAL, 2008).

A gestão de Arbour ficou marcada por grandes mudanças institucionais do EACNUDH e do sistema de direitos humanos da ONU⁵⁷. Quanto ao primeiro, Arbour, depois de conseguir obter um incremento considerável do orçamento a partir de 2005 (vide gráficos 1, 3 e 5), liderou uma grande expansão de campo do EACNUDH. Já em relação ao segundo, Arbour participou ativamente da substituição da Comissão de Direitos Humanos pelo Conselho de Direitos Humanos, mas não foi exitosa em seus esforços para reformar os comitês de tratados. Voltarei às razões desse insucesso no próximo capítulo.

Além de sua própria capacidade, a expansão do EACNUDH comandada por Arbour foi amparada politicamente por um novo impulso reformista de Kofi Annan. Em março de 2005, Annan publicou um relatório intitulado *In Larger Freedom: towards development, security, and human rights* (UN, 2005a). Entre vários elementos, Annan fez um apelo para que os direitos humanos, na condição de pilar estrutural da ONU, tivessem sua importância político-institucional elevada dentro da ONU diante de seus outros dois pilares, segurança e desenvolvimento. Mais do que isso, Annan estabeleceu que os direitos humanos deveriam ser inclusos nas atividades, políticas e programas dos outros dois pilares. Em suma, Annan fez um chamado ao *mainstreaming* e à expansão institucional e de campo do EACNUDH, as duas principais marcas do mandato de Arbour. Esse chamado foi muito importante, pois juntamente com o documento elaborado na *World Summit 2005* (no qual se

⁵⁷ Vale mencionar que a partir do meio do mandato de Arbour, devido inclusive à pressão dos ativistas, o EACNUDH voltou a ter um *Deputy High Commissioner*. A sul-coreana Kyung-wha Kang assumiu em setembro de 2006 e permaneceu no cargo até março de 2013, quando foi substituída pela atual, a italiana Flavia Pansieri.

propôs a substituição da Comissão pelo Conselho de Direitos Humanos), criou um momento e um impulso político que resultou em um incremento institucional e orçamentário do ACNUDH/EACNUDH bastante representativo (UN, 2005b).

Arbour, tal como seus antecessores, se valeu do fortalecimento institucional do EACNUDH para implementar uma política de apoio às INDHs, a qual veio se mostrando uma estratégia perene ao longo do desenvolvimento institucional do EACNUDH. Arbour afirmou em setembro de 2004: “[...] the UN can do little to ensure respect for human rights without the support of national actors [...] the need for strong national human rights institutions is greater than ever.” (ARBOUR, 2004a).

Em maio de 2005, Arbour publicizou, em resposta ao *In Larger Freedom*, de Kofi Annan, um relatório, intitulado *OHCHR Plan of Action: protection and empowerment*, detalhando sua visão acerca dos encaminhamentos futuros do EACNUDH. Nesse relatório, enfatizou deliberadamente o fortalecimento dos sistemas nacionais de proteção aos direitos humanos e, nesse sentido, afirmou que conduziria seus esforços institucionais para a elaboração de planos nacionais de direitos humanos, educação em direitos humanos e fortalecimento das INDHs em termos de monitoramento e técnicas de investigação⁵⁸ (OHCHR, 2005c).

Em 2005, as INDHs, em grande medida graças à pressão política do ACNUDH, deram mais um passo rumo a uma participação mais significativa no sistema de direitos humanos da ONU. A partir daquele ano, as INDHs passaram a ter assento exclusivo e fala livre na Comissão de Direitos Humanos. Mais do que isso, o EACNUDH auxiliou cerca de trinta e seis INDHs a participarem da sexagésima sessão da Comissão. A manifestação da concretização do esforço do ACNUDH para introduzir as INDHs como atores legítimos naquele espaço foi a criação de uma série documental específica para essas organizações (E/CN.4/2005/NI/-), o que permitiu a elas submeterem documentos escritos à Comissão.

Arbour ainda deu continuidade aos esforços de Sérgio Vieira de Mello e Ramcharan e apoiou fortemente a participação de INDHs no trabalho dos Comitês de Tratados. A entrada em vigor da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, em maio de 2008, foi outro ponto de importante desenvolvimento de integração das INDHs

⁵⁸ Em 2005, Arbour, em parceria com a *International Council on Human Rights Policy* (ONG que encerrou suas atividades em fevereiro de 2012), elaborou um relatório acerca da efetividade das INDHs. O estudo propôs recomendações para incrementar a efetividade dessas organizações. O EACNUDH também estabeleceu uma parceria com a ONG *International Service on Human Rights* para sistematizar as possibilidades de cooperação entre INDHs e ONGs de direitos humanos (OHCHR REPORT, 2005).

ao sistema de direitos humanos da ONU, pois a Convenção contém pontos específicos sobre os papéis de monitoramento, relatoria e recebimento de queixas pelas INDHs.

Em um de seus primeiros pronunciamentos para a imprensa na condição de Alta Comissária, ela destacou, tal como havia feito anteriormente Mary Robinson, a pobreza extrema como a principal negação de direitos humanos e como a principal fonte de muitos conflitos e abusos. Ela reconheceu a necessidade de respostas robustas e legítimas ao terrorismo, desde que dentro dos marcos legais previstos. Mas, por outro lado, afirmou que a guerra contra o terrorismo não poderia eclipsar todos os outros problemas sociais caros à vigência dos direitos humanos. A estratégia de seu mandato, segundo ela, seria focar nos mais vulneráveis (paupérrimos, prisioneiros, marginalizados, os alvos de intolerância e ódio) e, como se pode esperar de alguém com formação eminentemente jurídica, prestar assistência a eles por meio dos mais efetivos meios legais a sua disposição (ARBOUR, 2004b).

Apesar de um pouco menos confrontadora que Mary Robinson, Arbour se valeu da voz pública de Alta Comissária para criticar algumas situações, inclusive de países sensíveis, como Israel e EUA. Por isso, Arbour, tal como seus antecessores, seguiu em tensão política com os EUA. Arbour criticou diversas vezes as formas de combate ao terrorismo empregadas pelo governo Bush e seus aliados, assim como a pena de morte nos EUA (NEGUS, 2008). Mas, nesse momento, segundo um diplomata norte-americano entrevistado, um ingrediente a mais adicionava tensão na relação entre EUA e ACNUDH: o anúncio de que o mandatário do ACNUDH seria o responsável por organizar uma revisão, em 2009, da controversa Conferência de Durban de 2001, na qual as tensões entre o ACNUDH, liderado por Robinson, e os EUA chegaram a um de seus picos, conforme evidenciado anteriormente (DIPLOMATA EUA, 2015).

Mas, de fato, em comparação com Mary Robinson, Arbour se valeu um pouco mais da diplomacia discreta. Segundo uma ativista do *Jacob Blaustein Institute*, Arbour chegou a dizer que a prática de *naming and shaming* não funcionaria com países como China e Rússia e vários outros do G-77 (ATIVISTA JBI, 2014). Na visão dela, negociações mais fechadas e discretas, tenderiam a obter melhores resultados com esses atores. Apesar de uma aprovação geral em relação ao seu mandato por parte de ativistas (com destaque para a Anistia Internacional), essa postura de Arbour, especialmente em relação à China, não agradou muitos ativistas (ANISTIA INTERNACIONAL, 2008; GAER; BROECKER, 2014). Vale lembrar que a China, grande alvo dessa estratégia diplomática, se recusou a permitir que Arbour visitasse o Tibet, a despeito do fato de ela ter evitado fortemente condenar publicamente o desempenho chinês em matéria de direitos humanos.

Arbour, se aproveitando do rastro institucional deixado por Ramcharan, mas muito mais empoderada que seu antecessor guianense, produziu diversos relatórios e provocou a atenção das instâncias da ONU para diversas situações de violações de direitos humanos no mundo. Dentre elas, destaca-se o caso de Darfur, sobre o qual Ramcharan já havia também se debruçado. Arbour produziu uma série de relatórios sobre as violações de direitos humanos lá ocorridas e estabeleceu uma missão de investigação atendendo ao pedido do Conselho de Segurança. Essa iniciativa resultou em um relatório que, entre outras coisas, recomendou que a situação de Darfur fosse remetida ao TPI. Vale salientar que o Conselho de Segurança acatou o relatório, adotou a sua recomendação e, pela primeira vez, exerceu sua autoridade para remeter ao TPI uma situação em um país não signatário do Estatuto de Roma.

Afora esse caso emblemático de Darfur, iniciado pelo trabalho do ACNUDH, Arbour também criticou os governos de Myanmar e Zimbábue pela repressão à oposição política, assim como repreendeu publicamente o Congo por impedir uma investigação demandada pelo Conselho de Segurança a respeito das mortes de civis e refugiados em 1997 (UNITED NATIONS NEWS CENTRE, 2007; 2008; LYNCH, 2008).

A tentativa de conexão entre a agenda dos conflitos internacionais e a agenda dos direitos humanos foi um traço saliente no mandato de Arbour (MERTUS, 2009). Em seu discurso diante da 81ª sessão do Comitê de Direitos Humanos, apenas uma semana após sua posse, em julho de 2004, Arbour vinculou explicitamente as violações de direitos humanos ocorridas no Iraque e Afeganistão ao padrão de violência contínua nesses locais. Nas palavras de Arbour:

These examples show us that the prevention of, and solution to, conflicts depend on the implementation of fundamental human right standards. Respect for human rights and human security are inextricably linked. Rights are invariably violated in situations of violence; history is replete with examples of this terrible linkage and, all too sadly, this is still the situation in the world today. Conflict not only has an immediate devastating impact on the rights of those caught up in its unfolding; it also has a malevolent, lingering presence, hindering progress in all spheres of life, civil, political, as well as cultural, economic and social (UNITED NATIONS NEWS CENTRE, 2004).

Um dos principais argumentos de Arbour para essa conexão era a forte interdependência entre os três pilares da ONU proposta por Annan. Amparada por esse apelo do Secretário-Geral e por ter escolhido o combate à impunidade como um dos eixos do seu mandato, o que é pouco surpreendente advindo de uma juíza, ela criou uma unidade de resposta rápida dentro do EACNUDH, de modo a tentar assegurar respostas velozes e sistemáticas a situações urgentes.

Essa proposta normativa de conexão entre campos, que se traduz institucionalmente no princípio do *mainstreaming* (uma das marcas mais fortes da gestão Arbour), gerou tensões e disputas com outras partes da ONU. Em entrevista com uma funcionária do PNUD, pude perceber o desconforto gerado por essa diretriz de Arbour (FUNCIONÁRIA PNUD IRÃ, 2014). Tal desconforto se confirma nas palavras de Dorota Gierycz (2012), que trabalhou em missões de campo do EACNUDH:

I know from my field experience, that such priorities were not welcomed by supporters of compromises with local warlords and the advocates of the priority of the peace process over justice. Also unpopular among the local authorities and some heads of UN field offices was her demand for public reporting on the human rights situation in various states where human rights offices were located (GIERYCZ, 2012: p. 66).

Ao término de seu mandato, Arbour anunciou que não permaneceria mais quatro anos. Segundo ela, razões pessoais motivavam sua decisão. Entretanto, um relator especial entrevistado e um diplomata brasileiro sugeriram, o que também foi especulado por Schabas (2009), que a razão política para sua desistência em relação a um segundo mandato adveio da forte pressão exercida por Israel e EUA, sob o governo Bush, ambos descontentes com os pronunciamentos públicos e críticos da canadense (MERTUS, 2009; ANTHONY, 2008; RELATOR ESPECIAL 2, 2014; DIPLOMATA BRASIL 2, 2014). Além disso, havia a expectativa de que o ACNUDH perderia independência caso se confirmasse a especulação de que Kofi Annan seria substituído por Ban Ki-moon.

4.4.6 Navi Pillay

Em substituição a Louise Arbour, uma nova juíza: a sul-africana Navanethem Pillay, conhecida como Navi Pillay. Pillay nasceu em Durban, em 1941. Filha de uma família pobre de origem indiana, conseguiu, graças à ajuda da comunidade indiana de seu bairro, fundos para se formar em Direito em 1965. Dois anos depois, ela abriu seu próprio escritório de advocacia, o primeiro conduzido por uma mulher na África do Sul. Trabalhando como advogada durante o *apartheid*, a ela e a seus colegas negros não era permitido entrar nos tribunais. A partir de 1973, Pillay começou a advogar pelos direitos dos presos políticos de Robben Island, entre eles, Nelson Mandela. A partir disso, começou a ser vigiada e monitorada pelas forças de segurança sul-africanas.

Em 1995, depois da eleição de Mandela como presidente e após ter findado o doutorado em Direito em Harvard (instituição na qual já havia obtido o mestrado), Pillay foi

indicada para a Suprema Corte do país, tornando-se a primeira mulher não branca a ocupar tal posto. Mas ela praticamente não o ocupou, pois logo foi indicada pela Assembleia Geral da ONU para o Tribunal Internacional de Ruanda, no qual protagonizou importantes casos que estabeleceram o estupro em massa como uma forma de genocídio. Em 1999, passou a presidir o Tribunal.

Em 2003, Navi Pillay foi indicada para ser juíza da corte de apelação do TPI, cargo ocupado até ser escolhida por Ban Ki-moon, atual Secretário-Geral da ONU, para substituir Louise Arbour. Em setembro de 2008, Pillay foi referendada pela Assembleia Geral, tornando-se, assim, a primeira mulher não branca Alta Comissária para os Direitos Humanos (UN, 2008).

Foto 6 - Navanethem Pillay



Fonte: <http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/NaviPillay.aspx>

O mandato de Pillay foi bastante marcante. Como voz pública, ela fez críticas a muitos países, de variadas regiões e por vários tipos de violações: Sri Lanka, Congo, EUA (por conta da questão de Guantánamo), Arábia Saudita, Maldivas, China e outros, além de seus pronunciamentos durante a chamada Primavera Árabe⁵⁹. Já em sua primeira fala para a imprensa, Pillay chamou a atenção para aqueles privados de liberdade (incluindo um milhão

⁵⁹ Com a explosão de protestos no mundo árabe no início de 2011, vários governos da região caíram. Nesse contexto, Pillay fez pronunciamentos públicos condenando a violência contra aqueles que protestavam, contra as detenções arbitrárias, os abusos nas detenções e as restrições injustificadas à liberdade de expressão (UNITED NATIONS NEWS CENTRE, 2011).

de crianças), especialmente aqueles aprisionados ilegalmente. Especificamente, tratou da liberação de sete prisioneiros políticos pelo governo de Myanmar, do caso de Aung San Suu Kyi, líder pró-democracia e Nobel, que esteve em prisão domiciliar por doze anos e, especialmente, da prisão de Guantánamo e de seu uso indevido pelos EUA⁶⁰ (NEWS POST INDIA, 2008).

Amparada por um *staff* robusto e de alta expertise, produziu muitos relatórios influentes junto ao Conselho de Segurança. A maioria desses relatórios tiveram consequências políticas e institucionais significativas. Desde 2009, Pillay vinha se debruçando sobre o conflito no Sri Lanka e a conduta do governo e dos rebeldes. Nesse processo, afirmou diversas vezes que deveria se estabelecer uma comissão internacional de investigação sobre o conflito, mesmo tendo ele se encerrado. Depois de uma série de denúncias públicas, Pillay conseguiu criar um momento político no Conselho de Direitos Humanos, que autorizou, em março de 2014, a realização de uma investigação a respeito das violações de direitos humanos ocorridas no país sob a responsabilidade do EACNUDH, conforme recomendado por Pillay (OHCHR REPORT, 2009; UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2014a).

Essa estratégia política e institucional de Pillay já havia surtido efeito anteriormente, qual seja, a feitura reiterada de denúncias públicas a respeito de violações, amparadas em um EACNUDH legitimado por sua expertise, gerando no Conselho de Direitos Humanos momentos políticos favoráveis à aprovação de missões de investigação conduzidas pelo próprio EACNUDH. Conforme discutido no primeiro capítulo, a iniciativa de propor soluções para as quais o proponente é o mais indicado para a incumbência é típico de organizações burocráticas, tal como o ACNUDH/EACNUDH.

⁶⁰ Neste trecho abaixo de uma fala de Pillay em um evento no *Jacob Blaustein Institute* em 2012, percebe-se como o ACNUDH referencia a si mesmo a partir de um perfil de voz pública (que é como ele se apresenta aos atores da sociedade civil) e como um “interventor” na agenda internacional de direitos humanos “[...] unfortunately, institutions and governments do not have the quality of conscience that individual have. And so there, I stay strictly to obligations. [...] Conscience, of course, appeals to everyone, ordinary people, who don’t like to see suffering anywhere. *That’s why there’s a huge volume of correspondence addressed to my Office. Because when people see something is wrong, they want some action to be taken, and they write to us. They see this as a very important office that could take the matter to international fora or draw public attention to it.*” (PILLAY, 2014: p. 73. Grifo meu). Em uma entrevista à CNN, após ser perguntada como ela lidava com as muitas críticas inevitavelmente recebidas por alguém em um posto como o ACNUDH, Pillay respondeu, deixando evidente como, de fato, o apelo moral é uma das fontes de autoridade do posto: “I am supremely confident that I speak with moral authority”. Nessa mesma entrevista afirmou acerca dos EUA: “Issues such as addressing racism, racial discrimination and suppression of freedom of assembly, Guantanamo, the use of armed drones, the assassination contracts that have been issued. I feel that the United States is moving so far away from the standards that we require from other states, that the United States requires from other states.” (HULLAH, 2014)

Em 2011, por exemplo, foram autorizadas Comissões de Inquérito na Líbia e na Síria (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2011a; 2011b; OHCHR NEWS, 2011a; HAARETZ, 2011). Em 2013, foi aprovada uma Comissão de Inquérito para a Coreia do Norte, e em 2014, poucos meses antes da saída de Pillay, o Conselho de Direitos Humanos também aprovou comissões para investigar violações de direitos humanos ocorridas na Eritreia e na Faixa de Gaza, sob acusações de Pillay de ocorrência de crimes contra a humanidade pelas forças de Israel⁶¹ (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2013b; 2014b; 2014c; UNITED NATIONS NEWS CENTRE, 2013). Todas elas sob a alçada do EACNUDH (OHCHR REPORT, 2011; 2013).

É interessante ressaltar que em poucos anos o Conselho de Segurança passou de uma postura de questionamento à mera presença de Arbour como observadora das sessões a outra de convite à Pillay para relatar as situações críticas em matéria de violações de direitos humanos⁶². Um dos fatores pouco ressaltado pela literatura para essa presença mais frequente de Pillay no Conselho de Segurança, mas mencionado nas entrevistas e frequentemente demandado por algumas ONGs (HRW, 2008), foi a elevação do status institucional do representante do ACNUDH em Nova York em 2010, que passou a ser considerado na hierarquia da organização um subassistente do Secretário-Geral (FUNCIONÁRIO EACNUDH NY, 2015; ATIVISTA AI 2, 2014). Isso possibilitou que Pillay trouxesse para o posto uma pessoa de alto nível (Ivan Simonovic), a qual, legitimada por seu novo status institucional, viabilizasse politicamente uma presença mais assídua de Pillay no Conselho de Segurança⁶³.

Realmente Pillay usou intensamente a expertise do seu Escritório para produzir relatórios substantivos acerca de violações e, com eles, criar momentos políticos e trazer pautas para a agenda internacional. Em 2010, Pillay tomou uma atitude extremamente polêmica nesse sentido. Ela supervisionou o relatório de mais de 550 páginas, produzido pelo EACNUDH, documentando 617 violações de direitos humanos e direito humanitário cometidas por vários atores africanos estatais e não estatais no Congo (com destaque para o exército de Ruanda), entre março de 1993 e junho de 2003. Esse relatório ficou conhecido como *Congo Mapping Report*. A liberação desse relatório foi tensa, pois, além de ter sido

⁶¹ Gerando grande insatisfação no governo de Israel e acusações de viés político, Pillay afirmou em uma sessão emergencial do Conselho de Direitos Humanos a respeito do ataque das forças de Israel a Faixa de Gaza: “There seems to be a strong possibility that international law has been violated, in a manner that could amount to war crimes.” (BBC, 2014).

⁶² Todos os antecessores de Pillay juntos foram ao Conselho de Segurança dezesseis vezes. Pillay, ao final de 2013, já havia estado trinta e sete vezes.

⁶³ Pillay também conseguiu aumentar em muito a cobertura da mídia em relação às atividades do EACNUDH (MERTUS, 2009; GAER, BROECKER, 2014; RANDALL, 2014; FISHER, 2008).

feito sem apoio de Ban Ki-moon, o governo de Ruanda ameaçou, caso o relatório fosse divulgado, expulsar os *peacekeepers* das missões de *peacekeeping* da ONU em retaliação. A reação do governo de Ruanda foi forte, pois o relatório responsabilizava o exército de Ruanda por massacres civis no Congo com proporções afeitas a um genocídio⁶⁴ (GETTLEMAN, 2010; PILLAY, 2010). A reação do governo ruandês evidencia como uma burocracia internacional, tal como o ACNUDH/EACNUDH, autorizada moralmente e por sua expertise, emprega significados ao mundo classificando comportamentos e situações (tal como sugerir a ocorrência de um *genocídio*) que geram desdobramentos e tensões políticas, a despeito da ausência do emprego de qualquer recurso material significativo.

Algumas ONGs, com destaque para a *UN Watch*⁶⁵, criticaram Pillay por não ter se pronunciado publicamente sobre violações de direitos humanos quando visitou os países do Golfo, em abril de 2010 (CANADA FREE PRESS, 2010). Entretanto, em visita à Jedá, na Arábia Saudita, Pillay publicamente fez críticas às longas detenções e ausência de respostas judiciais aos trabalhadores que escapavam de empregadores abusivos, assim como fez fortes críticas ao sistema de tutela masculina (*male guardianship*) (OHCHR REPORT, 2010; ARAB NEWS, 2010).

Não foram poucas as vezes que Pillay optou por provocar tensões políticas com os Estados. Em novembro de 2011, por exemplo, em visita às Maldivas, ela condenou veementemente as práticas de surrar as mulheres acusadas de terem traído seus maridos e afirmou que uma provisão constitucional proibindo cidadãos de professarem outra fé que não a Sunita Islâmica era altamente discriminatória e completamente alheia aos padrões internacionais (THE INDEPENDENT, 2011).

Já em novembro de 2012, após renovar seu mandato por mais dois anos (mediante acordo com Ban Ki-moon e aprovação da Assembleia Geral em junho), Pillay se indis pôs com uma potência do cenário internacional: a China. Ela provocou a condenação por parte das autoridades chinesas quando proferiu um pronunciamento público criticando os abusos de direitos humanos ocorridos no Tibet e requisitou que a China permitisse a visita de monitores

⁶⁴ Em 2012, Pillay publicou um outro relatório inédito mapeando violações de direitos humanos e direito humanitário no Nepal entre 1996 e 2006

⁶⁵ Estando em Genebra e em contato com funcionários do EACNUDH, ativistas internacionais de direitos humanos de diferentes ONGs e diplomatas, do sul e do norte, pude perceber como, de modo geral, a *UN Watch* é uma ONG que goza de baixo prestígio na ONU. Isso decorre da percepção de que ela quase invariavelmente defende os interesses e os pontos de vista do governo de Israel dentro da ONU.

da ONU ao território tibetano e acatasse as recomendações dos mecanismos de direitos humanos da ONU⁶⁶ (UNITED NATIONS NEWS CENTRE, 2012).

Conforme dito acima, em junho de 2012, foi requisitado a ela por Ban Ki-moon que permanecesse no cargo por mais dois anos. Aprovada a extensão do mandato pela Assembleia Geral, a sul-africana tornou-se a mais longeva no posto de Alta Comissária até agora. Em setembro de 2014, Pillay foi substituída por Zeid Ra'ad Al Hussein, diplomata jordaniano e atual Alto Comissário⁶⁷. Segundo vários diplomatas entrevistados, apesar de muitos pronunciamentos duros e polêmicos, o fato de Pillay ser uma mulher não branca de origem pobre advinda de um país externo ao grupo ocidental e de ter relativamente conseguido diversificar e equilibrar, aos olhos dos Estados, os alvos de suas críticas (não se restringindo apenas a países em desenvolvimento ou a países desenvolvidos), foram os elementos políticos que permitiram que sua extensão de mandato fosse aprovada na Assembleia Geral (DIPLOMATA EGITO, 2015; DIPLOMATA NORUEGA, 2014; DIPLOMATA EUA, 2015).

O perfil de Pillay, portanto, é de uma juíza-ativista de origem pobre advinda de um país semiperiférico do sistema internacional. Isso deu a ela, conforme dito acima, uma capacidade grande de interlocução com governos e ativistas de países em desenvolvimento, especialmente no âmbito do Conselho de Direitos Humanos. Essa capacidade de interlocução, entretanto, não a poupou de críticas e tentativas estatais de controlar o EACNUDH no âmbito desse mesmo Conselho. Conforme abordarei no capítulo seguinte, a relação política tensa de Pillay com os membros do Conselho foi um dos traços marcantes de seu mandato.

Outro traço marcante do mandato de Pillay, ao qual também voltarei no capítulo seguinte, foi seu intenso envolvimento político com o fortalecimento dos Comitês de Tratados. Quando comparado ao apoio aos Comitês, Pillay foi menos intensa em relação aos Relatores Especiais, com os quais Pillay construiu uma estratégia de apoio discursivo, mas distanciamento em momentos de tensões políticas por eles provocadas. No âmbito da arquitetura institucional de proteção aos direitos humanos, Pillay, tal como seus antecessores, também despendeu apoio político às INDHs.

Assim que assumiu o posto, Pillay requisitou ao EACNUDH que fizesse um *survey* junto às INDHs a fim de identificar as áreas prioritárias de suporte a elas pela ONU.

⁶⁶ Pillay nutriu uma relação delicada também com a Rússia, especialmente em virtude da situação da Ucrânia. Nesse caso, no entanto, Pillay pessoalmente acabou se envolvendo menos do que seu representante em Nova York, o ucraniano Ivan Simonovic.

⁶⁷ Para mais informações sobre Zeid Ra'ad Al Hussein, o atual Alto Comissário, ver <http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/HighCommissioner.aspx>

Em resposta aos resultados desse *survey*, o EACNUDH criou um programa de *fellowship* que permite que membros de INDHs possam passar temporadas em Genebra ganhando experiência a respeito do sistema de direitos humanos da ONU.

O EACNUDH e o PNUD desenvolveram uma ferramenta para ajudar as equipes nacionais da ONU (chamadas de *United Nations Country Teams* - UNCTs) a prover assistência mais efetiva às INDHs e estabeleceram, em 2008, uma parceria para o desenvolvimento de uma estratégia global de apoio às INDHs. O primeiro grande resultado dessa parceria foi o desenvolvimento de um manual de avaliação das INDHs, usado crescentemente, para verificar as necessidades dessas instituições (OHCHR REPORT, 2008).

Pillay também facilitou a participação de INDHs na Conferência de Revisão de Durban, ocorrida em Genebra, em 2009 (THIPANYANE, 2014). Mas o envolvimento das INDHs no mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU) do Conselho de Direitos Humanos é o mais recente e, talvez, mais significativo exemplo de integração das INDHs no sistema de direitos humanos da ONU viabilizado pelo ACNUDH/EACNUDH. Esse processo permite às INDHs submeter relatórios próprios acerca das situações de direitos humanos em seus respectivos países, aconselhar e pressionar pelo engajamento de seus governos na RPU e, ainda, compartilhar experiências com outras INDHs. Segundo um ativista asiático entrevistado, o EACNUDH auxiliou e auxilia INDHs a se engajarem no processo da RPU por meio de treinamento e facilitação de trocas de informações entre diferentes INDHs.

Os esforços do ACNUDH em auxiliar a integração das INDHs no sistema de direitos humanos da ONU, particularmente no Conselho de Direitos Humanos e na RPU e nos Comitês de Tratados, foram elogiados pela Assembleia Geral (UN, 2009). Por meio de uma resolução do Conselho de Direitos Humanos em 2011, a qual contou com amplo apoio de Pillay, as INDHs passaram a ter um papel ampliado no processo da RPU e a participar de forma mais ativa na designação de relatores especiais (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2011c). Essa resolução foi seguida por outra, a 20/14, também do CDH, que apoia a participação das INDHs em todos os mecanismos de direitos humanos da ONU, inclusive a Assembleia Geral (THIPANYANE, 2014).

Percebe-se analisando o apoio perene do ACNUDH/EACNUDH às INDHs que essas instituições nacionais gradativamente vêm se tornando um ator jurídica e politicamente relevante dentro do sistema de direitos humanos da ONU. Sua participação iniciou-se na Subcomissão, passou pela extinta Comissão e pelo Conselho e atualmente está autorizada na Assembleia Geral. Apesar de as INDHs não serem o foco desta tese, percebe-se que elas são

um novo tipo de ator dentro da ONU em grande medida devido à contribuição política e ao apoio logístico do ACNUDH/EACNUDH⁶⁸.

Por outro lado, o mandato de Pillay não teve um bom desempenho gerencial. A partir de 2010, agravado pela crise econômica internacional, conforme relatado por uma pessoa que trabalha no setor de orçamento do EACNUDH, a organização passou a gastar mais do que arrecadava, sendo entregue ao atual Alto Comissário em condição deficitária, situação que deixou todo o *staff* muito apreensivo, pelo que pude captar *in loco* (FUNCIONÁRIA SEÇÃO DOAÇÕES EXTERNAS, 2014). Não se pode creditar tal situação simplesmente a uma suposta falta de habilidade gerencial de Pillay. De um lado, Pillay teve que lidar com a crise econômica internacional a partir de 2008 e 2009, que gerou a redução do orçamento. De outro, Pillay assumiu um EACNUDH com suas atribuições, quantidade de funcionários e atividades expandidas em função do crescimento institucional do mandato de Arbour. Além disso, em geral é muito difícil para qualquer burocracia institucional reduzir despesas rapidamente. Há uma inércia institucional que resiste à diminuição de *branches*, programas, pessoal etc. Conforme essa mesma pessoa do setor de orçamentos, enquanto ainda planejavam o gerenciamento da crise orçamentária, os diferentes *branches* resistiram a ver seus orçamentos específicos diminuídos (FUNCIONÁRIA SEÇÃO DOAÇÕES EXTERNAS, 2014). Por isso, os cortes de despesas só vieram após ter se internalizado institucionalmente o diagnóstico da crise.

4.5 Breves apontamentos finais

Conforme observado no primeiro capítulo desta tese, os elementos que possibilitam a caracterização de um ente como uma instância burocrática são quatro: uma base racional-legal, a delegação de tarefas a ele, expertise e apelo moral. A exposição das quatro seções do capítulo traz justamente a afirmação desses quatro elementos em relação ao ACNUDH/EACNUDH.

A apresentação e análise do mandato mostram como esse documento fundador da organização é a sua plataforma racional-legal de atuação, ou seja, como ele materializa e cristaliza um consenso construído politicamente a partir do qual o ACNUDH/EACNUDH se

⁶⁸ O principal meio para fazer isso é uma unidade mantida dentro do EACNUDH que se foca nas INDHs, promove treinamentos, presta assistência a essas instituições, estimula cooperação entre elas e apoia a participação das INDHs nos fóruns internacionais de direitos humanos.

organiza, se estrutura e se legitima diante dos outros agentes internacionais envolvidos com a temática dos direitos humanos. Mais do que isso, ao inserir o ACNUDH/EACNUDH no Secretariado da ONU, o mandato torna seus funcionários servidores civis internacionais por excelência, pois os submete a todas as regras de hierarquia e carreira previstas pela instância central e gerencial da ONU, outra característica definidora do modo de estruturação burocrática. O mandato ainda encerra dentro de si as tarefas delegadas ao ACNUDH pelos Estados. Ao encerrá-las, o mandato delinea suas atribuições e, ao fazê-lo, oferece um parâmetro analítico para a observação de transbordamentos, expansões imprevistas e transgressões, entre as quais o uso da voz pública pelo Alto Comissário talvez seja o exemplo mais latente, conforme mostrarei no capítulo seguinte.

A estrutura de atuação, exposta na segunda seção deste capítulo, também evidencia com clareza a formação e o adensamento burocrático pelo qual o ACNUDH/EACNUDH vem passando ao longo de seus vinte anos de história. A sistematização crescente de funções, expressas no organograma geral e nos organogramas dos diferentes *branches*, é um indício forte de como o EACNUDH se organiza a partir de uma lógica racional-legal e burocrática na medida em que se observa uma clara divisão e especialização de funções. Os organogramas, assim, mais do que meras “fotografias institucionais”, evidenciam como a instituição estrutura, viabiliza e traduz seu mandato, notadamente amplo e vago.

Essa estrutura de atuação, sistematizada e especializada, traz ao ACNUDH/EACNUDH um apelo de *know-how*. Mas essa expertise não poderia ser reivindicada e mobilizada como recurso de poder sem a presença de um *staff* altamente especializado e, conforme dito acima, regulado pelas burocráticas regras de pessoal advindas dos regulamentos de servidores civis internacionais do Secretariado da ONU.

Por fim, uma burocracia internacional também depende de emanar um apelo moral. No caso do ACNUDH/EACNUDH, duas são as principais fontes articuladas de apelo moral. Uma delas é a própria temática. Os direitos humanos, especialmente após a Conferência de Viena, tornaram-se um tema de importância na agenda internacional e, mais do que isso, se tornaram crescente referencial de legitimidade internacional. Portanto, qualquer organização internacional de direitos humanos traz consigo esse capital político de apelo moral advindo do próprio status atingido pelo tema na agenda internacional. Mas no caso da organização aqui em debate, o apelo moral também decorre do perfil da liderança personificadora, ou seja, do ACNUDH. Especialmente a partir de Mary Robinson, o perfil, o

currículo, a trajetória e a vinculação aos temas, debates e lutas por direitos humanos passaram a ser importantes fontes de afirmação política e moral da organização.

Além da discussão desenvolvida ao longo do capítulo permitir a afirmação de que o ACNUDH/EACNUDH se caracteriza como uma organização dotada de lógica e estruturação burocráticas, a discussão também permite a afirmação de outro argumento articulado. A partir do exame dos atributos da organização, em especial da crescente complexidade de suas divisões e variedade de temas com os quais elas lidam e da trajetória de incremento de recursos (regulares e voluntários) e pessoal, é possível dizer que o desenvolvimento do ACNUDH/EACNUDH ao longo desses vinte anos apresenta uma trajetória de crescente fortalecimento institucional e político.

Em suma, apresentados o mandato, a estrutura de atuação, o desenvolvimento em matéria de recursos e *staff*, os perfis de cada um dos Alto Comissários e um breve panorama de seus respectivos mandatos, isto é, apresentadas as características institucionais que permitem compreender o ACNUDH/EACNUDH como uma organização internacional de direitos humanos de lógica burocrática, é possível afirmar que ela é uma organização em tendência de consolidação institucional. Resta agora analisar como ela se vale de tais características para se inserir politicamente nos debates internacionais sobre direitos humanos e, assim, se colocar como um ator internacionalmente relevante nesta matéria, tema do próximo capítulo.

Capítulo 5 - O Desenvolvimento Institucional do ACNUDH/EACNUDH

O objetivo deste quinto e último capítulo é analisar o desenvolvimento institucional do ACNUDH e de seu Escritório ao longo dos seus vinte anos de existência. No capítulo anterior, foram apresentados os elementos de cunho mais formal que permitem dimensionar o que é o ACNUDH/EACNUDH, como ele se organiza, quais são suas funções, qual é a trajetória de desenvolvimento de seus recursos (orçamentário e de pessoal) e quais foram os diferentes perfis dos indivíduos que ocuparam o posto de ACNUDH e um panorama de seus mandatos. Daquela exposição, foi possível argumentar como o ACNUDH/EACNUDH funciona a partir de uma lógica de estruturação burocrática e como a organização internacional vem apresentando uma tendência de crescimento e consolidação institucional. Ter esses dois argumentos em mente é essencial para o propósito deste capítulo, qual seja, compreender como essa organização em expansão se vale de seus atributos para se inserir politicamente nos debates internacionais sobre direitos humanos e, a partir disso, se alçar à condição de interlocutor internacionalmente relevante nessa matéria.

Conforme discutido nos capítulos anteriores, a fórmula que trouxe sucesso à aprovação do mandato do ACNUDH possui todas as características de um típico compromisso diplomático multilateral. Ela teve que tentar responder às diferentes expectativas e interesses dos variados agrupamentos políticos (inclusive não estatais) que estavam presentes naquele momento do debate. Justamente por isso, seu mandato, amplo e abrangente, manteve vivas essas diferentes expectativas e interesses a respeito da atuação do ACNUDH. Não tendo conformado um todo coerente e tampouco precisado como de fato seria essa atuação, o norteamiento do mandato do ACNUDH ficou consideravelmente aberto à prática de seu desenvolvimento institucional e às diferentes disputas, pressões competitivas, cursos dos acontecimentos políticos, perfis dos mandatários e agendas nas quais o ACNUDH/EACNUDH se inseriu ou foi inserido.

Portanto, o objetivo deste capítulo é compreender como o ACNUDH/EACNUDH se desenvolveu ao longo desses vinte anos a partir da identificação de suas linhas de atuação mais marcantes. Porém, como organizar essa exposição de uma maneira analiticamente coerente e profícua? De imediato, duas foram as opções que se vislumbraram. A primeira delas seria analisar separadamente cada um dos mandatos ao longo desses vinte anos. A segunda, seria organizar a exposição a partir de eixos temáticos transversais a esses mandatos. Ambas, entretanto, em seu formato puro, incorreriam em algum tipo de fragmentação. A exposição cronológica segundo os mandatos provocaria uma fragmentação dos temas aos

quais o ACNUDH/EACNUDH vem se dedicando, prejudicando a identificação das tendências institucionais mais perenes. A exposição a partir de temas, por sua vez, geraria a fragmentação dos mandatos dos diferentes Alto Comissários, prejudicando a captura dos traços mais salientes a cada um deles, o que seria particularmente problemático para uma instituição surgida a partir da aprovação de um posto individual e para a qual a figura do seu líder é especialmente relevante.

Diante desse dilema, optei por uma forma de exposição híbrida entre as duas alternativas. As linhas de separação da exposição serão os mandatos. Para cada um deles, foram identificados um ou dois traços mais marcantes. Entretanto, a apresentação do traço marcante de um determinado mandato não se restringe exclusivamente a ele, mas se abre aos vinte anos de existência da organização. Assim, tal traço é apresentado na sua inteireza, enfatizando-se, é claro, o mandato no qual ele se fez mais saliente, já que essa saliência é que justifica a decisão de colocá-lo sob a alçada de um mandatário específico na exposição. Com isso, ficam fortes as relações dinâmicas entre a ideia de construção institucional do EACNUDH e da atuação do ACNUDH/EACNUDH ao longo do tempo.

Dessa maneira, o capítulo se estrutura a partir de quatro partes, além de uma última seção destinada aos apontamentos finais: o mandato de Ayala Lasso e os recursos básicos da instituição; Mary Robinson e o exercício da voz pública; Louise Arbour, a expansão de campo e o *mainstreaming*; e Navi Pillay, a relação com os mecanismos de direitos humanos da ONU e o Conselho de Direitos Humanos. Conforme ressaltado ao final da discussão a respeito do panorama do mandato de Ramcharan no capítulo anterior, o período no qual estiveram a frente da organização Sérgio Vieira de Mello e Bertrand Ramcharan caracteriza-se como um período de fragilidade institucional. A instabilidade advinda da ida do brasileiro para o Iraque e de seu posterior e inesperado falecimento, de um lado, e da permanência estendida no cargo de um interino sem o respaldo e o crivo dos membros da Assembleia Geral, de outro, impossibilitou a construção de um traço saliente a esse período entre 2002-2004. Essa é a razão que justifica a ausência de uma seção separada para esses dois mandatários, que, na verdade, formam um bloco contínuo ligados pela condição de instabilidade institucional. Por outro lado, eles são trazidos à exposição diversas vezes ao longo da apresentação dos traços inseridos nas outras seções.

O principal argumento do capítulo é que o ACNUDH/EACNUDH é dotado de agência política (e, assim, metodológica) e um interlocutor altamente autorizado nos debates internacionais sobre direitos humanos. A afirmação de tal agência se justifica e se constrói politicamente pela legitimidade advinda dos atributos burocráticos e morais que caracterizam

o ACNUDH/EACNUDH, os quais, não raramente, levam a transgressões de seu mandato original ou a atuações a partir de nichos pouco esperados e, com isso, a uma série de tensões políticas. O capítulo se vale criticamente da literatura sobre o ACNUDH/EACNUDH, de documentação da ONU e do EACNUDH, de notícias e da série de entrevistas realizadas com funcionários da organização, ativistas internacionais de direitos humanos e diplomatas.

5.1 Ayala Lasso e os recursos básicos da instituição

Conforme argumentado no capítulo inicial desta tese, poucos estudiosos da área de Organizações Internacionais levam em consideração, de fato, a ideia de burocracia, definida por Olsen (2006: p. 1) como “[...] a distinct organizational setting, the bureau or office: formalized, hierarchical, specialized with a clear functional division of labor and demarcation of jurisdiction, standardized, rules based and impersonal.” É muito comum encontrar afirmações, especialmente no discurso dos ativistas, de que as burocracias das organizações internacionais são lentas, ineficientes, rígidas, ineptas e inchadas (ATIVISTA RIDH, 2014; ATIVISTA GHR, 2014). Esse tipo de crítica, quando exacerbada, perde de vista a importância e a utilidade da forma organizacional burocrática para o modo como as instituições são estruturadas e funcionam e negligencia o fato de que a burocracia é o modelo absolutamente dominante das organizações internacionais. Portanto, ainda que isso traga os problemas típicos desse formato, como especialização demasiada e rigidez de procedimentos, a burocracia permanece, como argumentou primordialmente Weber (2004), sendo considerada ainda a forma mais racional e eficiente de conduzir a administração.

No momento atual, as organizações internacionais vêm voltando gradativamente a ganhar destaque entre os focos analíticos escolhidos no campo de RI. Isso decorre, tal como nos outros dois momentos históricos que ocorreu (ao final do século XIX e no imediato pós-Segunda Guerra), das demandas crescentes sobre tais organizações observadas após o fim da Guerra Fria. Demandas que pressionam especialmente seus secretariados a se reformarem (MULDOON, 2006). Assim, é possível afirmar que os três momentos históricos que caracterizam o interesse crescente e focado sobre as organizações internacionais foram períodos de mudanças e transformações significativas do sistema internacional e um tempo no qual as organizações internacionais, especialmente seus secretariados, estiveram sob forte pressão para adaptar procedimentos e operações.

O ACNUDH, portanto, é caudatário desse momento de imediato pós-Guerra Fria no qual a ONU, em especial seu Secretariado, se via (e ainda se vê) pressionada por reformas. O ACNUDH, de certa forma, foi uma dessas respostas a demandas por mudanças. Como visto no capítulo inicial, burocracias tendem a responder às demandas criando mais burocracia. Portanto, a resposta da ONU às pressões por mudanças na área de direitos humanos foi a criação do ACNUDH. Entretanto, como já afirmado algumas vezes, o ACNUDH nasceu como um posto, e não como uma instância burocrática robusta. Na realidade, essa instância burocrática da área de direitos humanos já existia, o *UN Centre for Human Rights*.

Contudo, o mandato aprovado em 1993 criou uma situação complicada para o primeiro Alto Comissário, o equatoriano Ayala Lasso. De um lado, um mandato extremamente ambicioso e abrangente, cuja satisfação dependeria da construção de uma burocracia maior do que uma mera equipe de assistentes. De outro lado, a burocracia já existente, o *Centre*, era pequena e restrita basicamente a serviços de secretariado. Para complicar ainda mais a situação de Ayala Lasso, o mandato estabeleceu que o ACNUDH seria o chefe do *Centre*, mas não extinguiu o posto de Diretor do *Centre*, então ocupado por Ibrahima Fall (que havia tido uma participação de destaque na Conferência de Viena que o fez crer, segundo alguns entrevistados, que ele poderia ser alçado à condição de ACNUDH), criando uma intensa disputa não só por prestígio político-institucional, mas também por recursos de pessoal e orçamentários (BOVEN, 2009; BROECKER, 2014; DIPLOMATA BRASIL 1, 2013; RELATOR ESPECIAL 1, 2014; FUNCIONÁRIO CENTRE/EACNUDH 2, 2014; FUNCIONÁRIA CENTRE/EACNUDH 3, 2014; ATIVISTA JBI, 2014). Diante da necessidade de lidar com todas essas questões envolvendo a estruturação do posto, é que a questão do estabelecimento de recursos básicos para a instituição tornou-se o traço mais saliente dos três anos de Ayala Lasso à frente do posto.

Vale lembrar que Boutros-Ghali era contrário à criação do posto. A própria indicação de um diplomata cuidadoso, que pouco uso fez de sua voz pública, é sintoma dessa posição política do então Secretário-Geral. Mas, segundo Alston (1997), ainda que o mandato não fosse claro quanto à relação entre ACNUDH e *Centre*, Boutros-Ghali poderia ter esclarecido mediante regulamentação interna essa relação e não o fez. A disputa política entre Ayala Lasso e Ibrahima Fall praticamente paralisou ou interrompeu muitos aspectos do trabalho do *Centre*, facilitou uma polarização entre os *staffs* e assegurou que ambos ficassem preocupados com disputas hierárquicas e burocráticas em detrimento do desenvolvimento de direções políticas mais claras.

Como resultado dessa disputa, conforme afirmaram funcionários do *Centre* que depois de 1997 vieram a se tornar funcionários do EACNUDH, Ayala Lasso teve dificuldade para estabelecer uma linha de autoridade satisfatória sobre o *staff*. Isso dificultou sua administração sobre os esparsos recursos do *Centre* que a ele estavam disponíveis (FUNCIONÁRIA CENTRE/EACNUDH 3, 2014; FUNCIONÁRIA CENTRE/EACNUDH 1, 2014; FUNCIONÁRIO CENTRE/EACNUDH 2, 2014).

Ayala Lasso chegou a iniciar uma reforma administrativa do *Centre*, que ficou a cargo da *Price Waterhouse*. Essa reforma, apesar de alguns avanços no sentido de uma montagem mais otimizada do organograma do órgão e da distribuição de funções, não conseguiu modificar o *ethos* do *Centre*, que até então se via como uma burocracia insulada responsável majoritariamente pelo secretariado da Comissão de Direitos Humanos, dos Comitês de Tratados e dos poucos relatores especiais então existentes¹.

Em virtude da disputa com Fall, o equatoriano ficou praticamente somente com seus próprios (poucos e esparsos) recursos. Nos primeiros dois anos do ACNUDH, foi concedido a ele um orçamento de apenas US\$ 1.471.400, uma equipe de três profissionais e um orçamento muito limitado para viagens e operações. Pedidos de *staff* adicional foram negados em 1996. Vários pedidos para converter um grande número de funcionários temporários do *Centre* em funcionários regulares também foram adiados em razão dessa disputa. Além disso, o ACNUDH também sofreu com os cortes orçamentários do sistema ONU como um todo.

O que se pode argumentar, e que também foi sugerido em algumas entrevistas com pessoas do alto escalão do EACNUDH apesar da difícil comprovação, é que a escassez de recursos humanos e financeiros disponíveis ao ACNUDH naquele momento era reflexo de um acordo tácito entre os proponentes do cargo, de um lado, e aqueles que tinham sua criação (inclusive Boutros-Ghali), do outro (FUNCIONÁRIO CDH, 2014; RELATOR ESPECIAL 4, 2014).

¹ Cerca de oitenta funcionários eram responsáveis pela administração, fluxo de comunicações, suporte aos procedimentos especiais e aos comitês de tratados, provimento de serviços consultivos, publicações e outras prioridades do *Centre* (ZAYAS, 1994). Enquanto o orçamento exclusivo do ACNUDH era de US\$ 1,47 milhões, o *Center* tinha um orçamento de cerca de US\$ 22 milhões, suplementados por mais US\$ 14 milhões advindos de fundos voluntários. Apesar de o orçamento do *Centre* ser naquele momento muito maior do que os recursos destinados exclusivamente ao ACNUDH, ele não poderia ser considerado um orçamento significativo no âmbito da ONU. Aliás, o *Centre for Human Rights*, conforme relataram alguns diplomatas entrevistados, não gozava de grande prestígio político. Uma das principais razões, em comparação com o prestígio gozado pelo ACNUDH, é que a escolha do diretor do *Centre* não passava pela alçada dos Estados na Assembleia Geral, subtraindo seu peso político (DIPLOMATA BRASIL 2, 2014; DIPLOMATA BRASIL 1, 2013; DIPLOMATA POLÔNIA, 2014).

A pressão por um ACNUDH atuante e bem estruturado burocraticamente advinda das ONGs existiu desde o primeiro momento em que Ayala Lasso foi indicado. Como visto no terceiro capítulo, as ONGs internacionais de direitos humanos construíram uma expectativa alta ao redor do poder de atuação do novo posto. Por isso, a indicação de Ayala Lasso, um diplomata com pouca relação com as temáticas de direitos humanos, causou desapontamento entre elas (KOREY, 2001). Reed Brody, que havia sido um dos principais lobistas da pauta na Assembleia Geral em nome das ONGs, expressou o desalento generalizado da comunidade de ONGs de direitos humanos com a indicação do ex-Ministro das Relações Exteriores do Equador: “Ayala Lasso has never conducted a human rights investigation or even written a major article on human rights.” (COMEAU, 1994: p. 13). Sintomático desse desapontamento foi um artigo veiculado no *New York Times*, cujo subtítulo era “*Critics say the UN Nominee Will Need On-the-Job Training*” (NEW YORK TIMES, 1994).

Por um lado, conforme dito por um funcionário do *Centre*, Ayala Lasso, um típico diplomata, não poderia deixar de reconhecer que o posto do qual estaria à frente a partir de então era uma instituição resultante, em grande parte, de um intenso e determinado lobby de ONGs (FUNCIONÁRIO CENTRE/EACNUDH 2, 2014). Por isso, em seus primeiros discursos e pronunciamentos, ele externou sua consideração por essas organizações e suas expectativas de trabalhos em parceria. Por outro lado, manteve certa distância delas. As referências a elas eram frequentemente genéricas e relacionadas a como poderiam auxiliar na implementação dos direitos humanos, especialmente em projetos de educação em direitos humanos. Ao afirmar que mantinha relações estreitas com essas organizações, Ayala Lasso evitava ao máximo detalhar quais eram essas ONGs especificamente e qual era o tipo de trabalho que realizavam (OHCHR REPORT, 1994; UN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 1995).

Mas a relação entre o equatoriano e as ONGs começou efetivamente a se deteriorar a partir do momento no qual iniciou suas visitas a países sem consultá-las previamente. Quando visitou Cuba, por exemplo, como mencionado no capítulo anterior, país tradicionalmente presente na agenda das ONGs em virtude da prisão de dissidentes políticos, Ayala Lasso não pediu nenhum tipo de assessoria ou aconselhamento junto a ONGs internacionais a respeito de como ele poderia lidar com essa visita, a quem ele deveria entrevistar e quais seriam as declarações estratégicas que poderia fazer estando no país. As ONGs também repudiaram o fato de Ayala Lasso não ter consultado o relator especial para o

país, o diplomata sueco Carl-Johan Groth, ao qual, aliás, Cuba nunca havia permitido acesso a seu território².

Diante desse cenário de alta pressão advinda das ONGs e de disputas internas ferrenhas com o diretor do *Centre*, Ayala Lasso encontrou em um modo de ação discreto e diplomático, bastante condizente com sua trajetória, o caminho para tentar promover o fortalecimento burocrático inicial da organização. Além da ocorrência muito baixa de pronunciamentos públicos condenatórios, com a exceção do caso de Ruanda, mencionado no capítulo anterior, Ayala Lasso elegeu a expansão dos serviços de consultoria especializada e programas de assistência técnica como uma de suas maiores prioridades.

A opção por essa forma de ação, que alia a condição burocrática à capacidade diplomático-negociadora, também se relaciona com o estilo *low profile* do mandatário, que chegou a afirmar: “[...] in political terms, technical cooperation is among the activities of the UN human rights programme which are least threatening to governments and therefore most acceptable.” (AYALA LASSO, 1994). De certa forma, esse era o tipo de atuação (burocrático-negociadora) para a qual as expectativas da maioria dos Estados que aprovaram a criação do ACNUDH convergiram. Por isso, muitos governos em Viena e na Assembleia Geral de 1993 enfatizaram os componentes de cooperação técnica como um elemento central do mandato do ACNUDH e da própria Declaração e Programa de Ação de Viena. Cook (1995) alertou para a possibilidade de os governos requisitarem assistência técnica como um meio de evitar formas mais contundentes de escrutínio e crítica internacionais diante de um histórico reprovável de observância dos direitos humanos. Certamente, esse é um recurso do qual se valem os Estados para evitar constrangimentos. No entanto, seria bastante arriscado institucionalmente que Ayala Lasso contrapusesse demais os Estados com pronunciamentos públicos condenatórios em um momento no qual o posto do ACNUDH ainda se encontrava em um estágio muito inicial e com baixa densidade burocrática.

Mas existia também uma dimensão política inscrita na opção pelo oferecimento de assistência técnica. Até então, esse tipo de atividade não era o foco da atuação do *Centre for Human Rights*. E a assistência técnica em direitos humanos exige conhecimento especializado que englobe áreas como, por exemplo, reforma constitucional e legislativa, sistemas criminais, treinamento de forças de segurança, educação, processos eleitorais e de construção institucional, assim como um denso conhecimento acerca das dimensões políticas,

² Por outro lado, a escolha por um formato de ação diplomático-negociador também não foi desprovida de resultados concretos. Prova disso foi que Ayala Lasso conseguiu negociar com as autoridades cubanas a liberação de vinte prisioneiros políticos (OHCHR REPORT, 1995).

sociais e históricas acerca da região para a qual será oferecido o programa de assistência técnica. E o *Centre* não detinha as capacidades e os recursos para tal.

Ao enfatizar essa dimensão da assistência técnica, Ayala Lasso conseguiu encontrar uma forma de fortalecer politicamente o ACNUDH sem levantar tantos constrangimentos e tensões, uma vez que esta era a forma de ação predileta dos Estados e tendo em vista que seu fortalecimento passava pelo adensamento burocrático, processo que exala muito mais neutralidade, imparcialidade e racionalidade que outras possíveis ações políticas, conforme debatido no capítulo inicial. Mas ao fazer isso, Ayala Lasso também estava capacitando institucionalmente a organização para atuar de uma forma pouco prevista pelo mandato e menos confortável aos Estados: a expansão de campo³. E essa opção pela expansão de campo do ACNUDH também representaria uma mudança ou até uma ruptura com o foco até então privilegiado pelo *Centre*.

Como a pouca literatura existente sobre o ACNUDH/EACNUDH possui aquelas características prescritivas ressaltadas no primeiro capítulo desta tese, em geral a visão que se explicita a respeito da gestão de Ayala Lasso é bastante crítica, abastecida pelo desapontamento das ONGs em relação ao perfil discreto do equatoriano e sua predileção pela assistência e cooperação. Um ativista da Anistia Internacional entrevistado afirmou que a condução de Ayala Lasso havia sido desapontadora e que o Alto Comissário havia falhado em confrontar os governos responsáveis por sistemáticas violações de direitos humanos (ATIVISTA AI 2, 2014). Brody (1997), por sua vez, argumentou que Ayala Lasso teria confiado em demasia na *quiet diplomacy*, limitando seu potencial de apontar e publicizar condutas ilegais. A *Human Rights Watch* chegou a afirmar, em uma carta endereçada ao Secretário-Geral, que a saída de Ayala Lasso e a transferência de poder para seu substituto criariam uma oportunidade sem precedentes de revisar ou reformar o maquinário de direitos humanos da ONU.

O que raramente aparece nessa literatura é a aprovação que vários governos importantes fizeram da gestão de Ayala Lasso. Na sessão da Comissão de Direitos Humanos na qual o equatoriano se despediu do posto, a delegação chinesa, por exemplo, cujo aval foi vital para a construção do consenso em 1993, exaltou o fato de Ayala Lasso ter optado por um caminho de diálogo e de cooperação em detrimento da confrontação. O governo holandês também afirmou que ele teria conseguido transformar, ainda que inicialmente, o incipiente (e

³ Ayala Lasso conseguiu negociar, por exemplo, a abertura de escritórios de campo na Colômbia e no Burundi, e despachou funcionários temporários em missões de campo em áreas em conflito, como Camboja, Ruanda, Bósnia, Haiti e El Salvador (OHCHR REPORT, 1994; 1995; 1996; 1997).

ainda inexistente do ponto de vista formal) escritório do ACNUDH em uma instituição burocrática bem estabelecida, ativa e aberta ao diálogo com os Estados. A representante dos EUA ressaltou a importância de Ayala Lasso para reestruturação do *Centre* (que viria a se converter meses depois no EACNUDH). Além desses três posicionamentos, representantes de El Salvador, Ilhas Mauricio, Gabão, Alemanha, Malásia, República Tcheca e Paquistão exaltaram justamente a capacidade de diálogo, a promoção da cooperação e a capacidade de reestruturação burocrática de Ayala Lasso (UN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 1997).

Diante de um contexto de poucos recursos, disputas internas e baixo apoio do Secretário-Geral, Ayala Lasso abdicou, a contragosto das ONGs, de um exercício mais aberto de voz pública, que poderia incomodar justamente aqueles atores (os Estados) que haviam recentemente aprovado a criação do ACNUDH, e optou por tentar consolidar a autoridade política e a estrutura burocrática do posto recém-criado por meio de uma postura mais discreta e diplomática com vistas a fomentar programas de cooperação e assistência técnica e, com isso, abrir a possibilidade da expansão de campo da instituição. Mais do que isso, Ayala Lasso, com seu perfil discreto e foco na estruturação burocrática, apaziguou os Estados (naquele momento, ainda bastante desconfiados do recém-criado ACNUDH) e preparou as bases institucionais para a indicação de uma Alta Comissária de voz pública mais eloquente, a irlandesa Mary Robinson.

Robinson chegou ao posto de ACNUDH em um momento diferente daquele vivenciado por Ayala Lasso. Robinson não só herdou um posto mais legitimado diante dos Estados e a reestruturação burocrática do *Centre* levada a cabo pelo equatoriano, como teve acima de si um Secretário-Geral muito mais afeito às temáticas de direitos humanos do que Boutros-Ghali, Kofi Annan.

Uma iniciativa decisiva de Annan foi propor a extinção formal do *UN Centre for Human Rights* e a transformação do seu *staff* no Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (EACNUDH). Essa proposição, feita em julho de 1997, três meses antes de Robinson tomar posse, se inseriu em um grande relatório de Annan que propunha uma série de reformas institucionais da ONU aos Estados (ENGSTROM, 2010). No parágrafo 79, a afirmação de Annan deixa claro como a coexistência de ACNUDH e *Centre* havia dificultado a tarefa de Ayala Lasso na medida em que ele não contou com uma base institucional sólida na qual se apoiar:

[...] Secretary-General is consolidating the Office of the High Commissioner for Human Rights and the Centre for Human Rights, into a single Office of the High Commissioner. The new High Commissioner for Human Rights will, therefore, have

a solid institutional basis from which to lead the Organization's mission in the domain of human rights (ANNAN, 1997).

Poucos dias após a posse de Robinson, Kofi Annan, via regulamentação interna, formalizou a estrutura do EACNUDH, advinda justamente daquela reestruturação do *Centre* promovida por Ayala Lasso. Nesse documento, pouco referenciado pela literatura, foram dispostas as funções do *staff* e do *Deputy* do EACNUDH, além de especificadas as funções do escritório de Nova York⁴ e dos então três *branches*: *Research and Right to Development Branch*, responsável pela produção de análises e políticas para o ACNUDH; *Support Services Branch*, incumbido da assessoria aos Comitês de Tratados, à Comissão de Direitos Humanos e a outras instâncias menores; e *Activites and Programmes Branch*, então responsável pelo apoio logístico e substantivo aos relatores especiais e pelas missões de campo (UN SECRETARIAT, 1997). Mais uma vez é interessante ressaltar como a propositura de uma reforma pela ONU buscou se traduzir por meio de um maior adensamento burocrático.

Além de seu perfil mais próximo aos direitos humanos, esse encaminhamento de Annan deixou Mary Robinson em uma situação institucionalmente mais confortável quando comparada à de Ayala Lasso. Robinson, que não precisou lidar com disputas diretas com o diretor do *Centre* (cargo que foi extinto) e passou a ter um *Deputy*⁵, essencial para a administração burocrática da organização, teve que lidar, contudo, com os altos funcionários do *Centre*, que resistiam a se identificar como funcionários do EACNUDH.

Um outro ponto de tensão entre Robinson e os antigos funcionários do *Centre*, também raramente destacado pela literatura, deveu-se ao fato de a irlandesa ter trazido várias pessoas de fora da instituição para ocupar cargos-chave no EACNUDH. A Alta Comissária começou a ocupar tais postos de alto escalão, em geral, com europeus, com vínculos com ONGs ou diplomatas experientes, completando esse processo em 1999. Em algumas das entrevistas com altos funcionários mais antigos, o desconforto em relação a essa atitude de Robinson ficou evidente, pois tais funcionários se viam na condição de portadores do *know-how* em matéria do sistema de direitos humanos da ONU e, na sua percepção, aquela atitude havia comprometido a lógica da meritocracia, pilastra essencial da estruturação burocrática

⁴ Em razão do que foi dito acerca da situação de Ayala Lasso, o equatoriano praticamente não teve condições de estruturar o escritório de Nova York, responsável pela interface com a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança. Robinson (2012: p. 202) afirma a respeito da sua primeira visita ao escritório nos EUA: "We found the small liaison office chaotic, with papers everywhere. Bride even found an unchashed cheque, payable to the office, in a desk drawer."

⁵ O pretendido inicialmente era o sueco Thomas Hammarberg, ex-Secretário Geral da Anistia Internacional, mas a questão do balanceamento geográfico impediu sua nomeação. Quem assumiu então foi o venezuelano Enrique ter Horst. Mas depois de apenas sete meses, ele renunciou ao cargo, que foi assumido por Bertrand Ramcharan, em dezembro de 1998.

(RELATOR ESPECIAL 1, 2014; FUNCIONÁRIO CENTRE/EACNUDH 2, 2014; FUNCIONÁRIO CENTRE/EACNUDH 3, 2014).

Robinson, assim, dispunha de uma estruturação burocrática mais assentada, do apoio do Secretário-Geral e das ONGs (em decorrência de suas credenciais em matéria de direitos humanos) e do respeito político dos Estados (em razão de sua condição de ex-Presidenta)⁶. Porém, por outro lado, Robinson viu suas atribuições e de seu Escritório aumentarem consideravelmente, não apenas em virtude da afirmação institucional deixada por Ayala Lasso e incrementada por ela mesma, mas também da expansão de campo que o EACNUDH vivia. Tudo isso em um contexto de tensas relações com o *staff* e um orçamento pequeno.

Diante disso, Robinson optou por empreender reformas burocráticas a fim de fortalecer seus procedimentos administrativos, racionalizar as posições hierárquicas do *staff*, regularizar contratos temporários e otimizar recursos financeiros. Por isso, a partir de 1997, o EACNUDH começou a se submeter a várias auditorias. Em 1998 e 1999, o *Office of Internal Oversight Services* (OIOS) realizou uma auditoria na operação de campo do EACNUDH em Ruanda e, desde então, o OIOS auditou várias outras operações de campo, como Burundi, Colômbia, Congo, além da própria sede do EACNUDH. Somada à auditoria realizada pelo OIOS em 2002, atendendo ao pedido da Assembleia Geral, o *United Nations Department Management*, a pedido de Mary Robinson, realizou, em 1999, uma revisão da capacidade administrativa do EACNUDH. Ainda em 1999, novamente a *Price Waterhouse*, também requisitada pela Alta Comissária, fez uma nova revisão (RAMCHARAN, 2005a; OHCHR REPORT 1997; 1998; 1999; 2000a).

Uma das principais consequências dessas auditorias às quais o EACNUDH se submeteu foi a criação da *Fundraising Unit*, a qual passou a ser responsável pela profissionalização da captação de recursos do EACNUDH. Conforme é possível observar a partir dos gráficos apresentados no capítulo anterior, Robinson experimentou uma queda no orçamento regular, provavelmente decorrente dos constrangimentos frequentes, em virtude do uso constante de sua voz pública, causados por ela aos Estados, agentes decisórios no Quinto Comitê da Assembleia Geral da ONU, responsável pelas questões orçamentárias da organização. Entretanto, Robinson conseguiu compensar tal queda com um aumento considerável das doações voluntárias ao EACNUDH (MERTUS, 2009; ALSTON, 1997).

⁶ Foi também durante a gestão de Mary Robinson que o EACNUDH passou a ter sede própria (o Palais Wilson). Antes disso, o EACNUDH estava espalhado pela sede da ONU em Genebra, no Palais des Nations.

Na realidade, com a profissionalização da captação de recursos, Robinson inaugurou as doações voluntárias destinadas exclusivamente ao EACNUDH⁷, fenômeno que veio a se tornar perene no desenvolvimento institucional da organização. Comparando seu primeiro ano de mandato, 1997, e seu último ano, 2002, o crescimento das doações voluntárias foi da ordem de 62%. Do ponto de vista do orçamento global, a despeito da queda no orçamento regular, o crescimento foi de aproximadamente 31% (OHCHR REPORT, 1997; 2002a).

O ano de 2000 é marcante para a questão orçamentária, com reflexos importantes na esfera política. Foi a partir de 2000, com a consolidação da *Fundraising Unit*, que o EACNUDH começou a elaborar *Annual Appeals* e modificou o formato dos relatórios anuais. Os *Annual Appeals* servem para explicitar as prioridades do EACNUDH para o ano seguinte (lançado sempre em novembro), especialmente em relação aos gastos a serem feitos com as contribuições voluntárias vindouras. E os relatórios anuais, por sua vez, lançados em junho, são prestações de contas das atividades do ano anterior aos doadores, apesar de também prestarem contas do orçamento regular (RAMCHARAN, 2005a). Segundo um diplomata mexicano entrevistado, a mudança dos formatos dos relatórios anuais, a partir de 2000, bem como a iniciativa de lançamento dos *Annual Appeals*, também anuais a partir de 2000, foram importantes para que o ACNUDH/EACNUDH passasse a ser considerado uma burocracia mais sólida (porque mais transparente) (DIPLOMATA MÉXICO, 2015). E dessa consideração, pode-se argumentar, passasse a extrair mais atributos de poder.

Robinson, do ponto de vista da estruturação burocrática, entregaria ao seu sucessor um EACNUDH com uma agenda ampliada (decorrente não só da continuidade da expansão de campo, mas também da implementação do princípio da indivisibilidade de modo mais arraigado) e provido de mais recursos financeiros e de pessoal e, portanto, mais visível internacionalmente. Além disso, seu sucessor não teria mais que lidar com as tensões do legado do *Centre*, a essa altura, em 2002, já completamente fundido ao EACNUDH. Por outro lado, Robinson havia colecionado uma série de episódios tensos e polêmicos com os Estados, o que ajudou a fortalecer a imagem do posto diante das ONGs, mas a deteriorar a imagem do ACNUDH junto a Kofi Annan. Isso trouxe um ambiente de trabalho mais instável

⁷ As poucas doações voluntárias que existiam anteriormente advinham de Fundos Voluntários e eram direcionadas ao *Centre*, e não ao ACNUDH. Robinson também conseguiu arrecadar mais fundos para o EACNUDH com a elaboração de um Plano de Ação para o Fortalecimento da Implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança e outro relativo ao Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ZAYAS, 2000).

e tenso aos funcionários do EACNUDH, conforme relatado nas entrevistas (RELATOR ESPECIAL 1, 2014; FUNCIONÁRIA CENTRE/EACNUDH 3, 2014).

Tendo ficado um período muito curto como Alto Comissário (de setembro de 2002 a agosto de 2003, tendo ido para o Iraque em maio), Sérgio Vieira de Mello praticamente não implementou qualquer mudança representativa do ponto de vista da estruturação burocrática do EACNUDH. Quem o fez foi seu interino, Bertrand Ramcharan. Sendo um *insider* e conhecedor dos meandros burocráticos da ONU e do EACNUDH, haja vista que era o *Deputy* desde 1998, de um lado, e, de outro, tendo politicamente pouca expressão diante dos Estados, decorrente justamente da sua condição interina, restou a ele investir no adensamento institucional interno.

Em 1997, o EACNUDH havia passado por aquela primeira revisão da *Price Waterhouse*. Essa reestruturação levou ao fechamento do *branch* dedicado a receber as petições individuais e do *branch* exclusivamente destinado aos relatores especiais. A partir da sua entrada como *Deputy*, em 1998, Ramcharan tentou reverter esse quadro. Em 2000, o *Communications Branch*, que havia desaparecido na reestruturação promovida por Ayala Lasso e no qual havia se concentrado grande parte do trabalho jurídico do *Centre*, foi restabelecido parcialmente, fruto da mobilização de Ramcharan, na forma da nova *Petitions Unit*, responsável por processar todas denúncias endereçadas aos Comitês de Tratados (ZAYAS, 2010). Mas ele só obteve êxito em relação ao *branch* relativo aos relatores especiais em 2003, quando já ocupava a condição interina de Alto Comissário. Ramcharan criou o *Special Procedures Branch*, tornando-se o ponto focal e especializado no apoio logístico e substantivo aos relatores⁸ (OHCHR REPORT, 2002a; 2003a).

Para o Escritório de Nova York, até então muito reativo apenas, também foram sistematizadas por Ramcharan funções de acompanhamento dos debates sobre direitos humanos ocorridos em Nova York, especialmente aqueles voltados a questões de conflito e segurança. Vale dizer que a reestruturação de 2003 consolidou a figura de um Diretor do EACNUDH-NY, mas o cargo só ganhou, de fato, proeminência política e institucional quando, em 2010, já no mandato de Navi Pillay, ao Diretor passou a ser atribuído o status de *Assistant Secretary-General for Human Rights*.

Comparado aos outros Alto Comissários, Ramcharan realmente é menos lembrado em virtude da sua condição interina e não chancelada pela Assembleia Geral. Isso talvez explique por que ele foi poucas vezes recordado ao longo das minhas várias entrevistas.

⁸ Atualmente, esse *branch* está alocado no *Human Rights Council and Special Procedures Division*.

Entretanto, nessas poucas vezes, quase invariavelmente ele foi mencionado por antigos funcionários do EACNUDH em razão de suas tentativas de estabilização e regularização dos contratos de trabalho do *staff* (RELATOR ESPECIAL 1, 2014; FUNCIONÁRIA CENTRE/EACNUDH 3, 2014; FUNCIONÁRIO SEÇÃO TRATADOS, 2014).

Especialmente durante a primeira década de existência, o EACNUDH sofreu com problemas de estruturação de pessoal⁹. A grande questão é que havia muitos regimes de contratação diferentes e sob responsabilidade de instâncias diferentes. Por exemplo, o EACNUDH possuía *staff* regular administrado pelo *United Nations Personnel System*, assim como parte do *staff* de curto prazo. O corpo de funcionários de Genebra voltado a projetos era administrado pelo *United Nations Office of Project Services* (UNOPS). Parte do *staff* de campo estava sob a alçada do *United Nations Personnel System*, mas o pessoal de campo dedicado exclusivamente a projetos era gerenciado pelo UNOPS.

Essa multiplicidade de regimes contratuais fazia aparecer problemas de três ordens: para o *staff*, para a administração em si e para a instituição como um todo. A multiplicidade gerava no *staff* clara expectativa ao fim de cada ano, pois não sabiam se seus contratos seriam renovados, conforme relataram vários entrevistados (ATIVISTA GHR, 2014; ATIVISTA RIDH, 2014). Para a administração o problema era o volume de trabalho ao final de cada ano em virtude das renovações contratuais. Para a instituição, havia uma série de questões: em primeiro lugar, o pessoal contratado em regimes temporários ou termos curtos não recebiam o mesmo tipo de preparação e treinamento. Segundo, nem sempre tinham o mesmo comprometimento e, muitas vezes, abandonavam o cargo por terem encontrado algo mais seguro e de longo prazo. Terceiro, não havendo um sistema integrado, as regras de regulamentação das carreiras variavam. Quarto, os profissionais em diferentes regimes contratuais se sentiam tratados de maneira injusta em relação aos outros. Por último, em virtude dessa multiplicidade contratual, era muito difícil realizar mudanças ou intercâmbios entre áreas diferentes, especialmente entre a sede e os escritórios de campo.

Ramcharan, sendo um funcionário de carreira da ONU, tinha bastante clareza acerca desses problemas de recursos humanos. Desde quando assumiu como *Deputy* de Mary Robinson, mas, principalmente, depois de assumir o posto interinamente, tentou fomentar essa discussão acerca da necessidade de integração dos regimes contratuais. Avançou um pouco nesse objetivo por meio do diálogo com o *United Nations Office of Geneva* (UNOG) e

⁹ Durante a operação de campo em Ruanda, por exemplo, durante a gestão Ayala Lasso, um entrevistado do EACNUDH que integrou tal missão afirmou que teve que assinar algumas vezes contratos de trabalho de apenas quinze dias (FUNCIONÁRIO SEÇÃO MISSÕES DE PAZ, 2014).

com o *United Nations Director of Administration* e com a formação de um grupo de trabalho sobre isso. Apesar, portanto, da condição interina e da instabilidade institucional vivida durante o período 2002-2004¹⁰, Ramcharan entregou um EACNUDH não só mais consciente acerca de como o seu papel excedia as funções de secretariado, mas como tal extravasamento estava ligado ao estabelecimento de uma burocracia bem instituída e organizada, reforçando, assim, o *ethos* deixado por Robinson.

Durante a gestão de Louise Arbour, o EACNUDH viveu um período de grande incremento burocrático. Conforme já mencionado no capítulo anterior, ainda sob a gestão de Annan, Arbour foi beneficiada pelo momento político criado pelo *In Larger Freedom*, relatório reformista no qual o Secretário-Geral argumentou em favor de uma elevação da importância dos direitos humanos diante dos outros dois pilares da organização (segurança e desenvolvimento) e de sua inclusão nas mais variadas atuações da ONU (UN, 2005a).

Esse documento de Annan requisitou a Arbour que preparasse um grande plano de ação para o EACNUDH. Ainda em 2005, a canadense divulgou seu *OHCHR Plan of Action: protection and empowerment* (OHCHR, 2005c). Nesse plano, Arbour estabeleceu cinco áreas de prioridade para a atuação do ACNUDH/EACNUDH: engajamento maior junto aos países por meio da integração dos direitos humanos nas políticas nacionais; reforço no papel de liderança do ACNUDH em matéria de direitos humanos; parcerias com a sociedade civil e as agências da ONU; maior sinergia na relação entre EACNUDH e as outras instâncias de direitos humanos da ONU; e fortalecimento da administração e planejamento do EACNUDH. Essa visão apresentada no Plano de Ação foi detalhada e traduzida a um nível mais prático e operacional nos até então inéditos *Strategic Management Plans* (2006-2007 e 2008-2009).

Todas essas inovações de Arbour trouxeram ganhos políticos para o ACNUDH/EACNUDH. Em entrevista com diplomatas, com destaque para a fala de uma diplomata norueguesa, eles mencionaram como esse tipo de publicação concedeu uma imagem de instituição mais sólida e perene, indispensável para incrementar a legitimidade das falas do ACNUDH e sua participação nos mais variados debates políticos internacionais que caracterizam o campo de direitos humanos (DIPLOMATA NORUEGA, 2014). Outro elemento importante dessas publicações inovadoras foi, segundo uma alta funcionária do EACNUDH, o processo interno e participativo que caracterizou suas respectivas elaborações. De acordo com essa experiente funcionária, esse processo envolveu praticamente todas as

¹⁰ Depois da posse interina de Ramcharan, o EACNUDH ficou sem *Deputy* até a ascensão de Pillay.

áreas do EACNUDH e promoveu uma série de encontro entre elas, o que possibilitou não só que o corpo de funcionários passasse a ter uma visão melhor do todo organizacional, como sedimentou um pertencimento coletivo àquela instituição (FUNCIONÁRIA CENTRE/EACNUDH 3, 2014).

Ao lado de um maior planejamento burocrático, o mandato de Arbour também marcou, do ponto de vista político-burocrático, pelo incremento orçamentário. De novo, a participação política e institucional de Annan foi importante. Ele, desde o início de seu mandato, teve como objetivo promover uma reforma ampla da ONU, com destaque para a reforma do Conselho de Segurança. Porém, no contexto pós-11/09 as possibilidades de qualquer mudança na instância máxima responsável pela segurança dentro da ONU tornou-se praticamente impossível, pois a postura unilateral dos EUA no combate ao terrorismo, acompanhada por vários de seus aliados, diminuiu muito a margem de negociação do Secretário-Geral em relação a essa pauta. Diante disso, Annan, com auxílio direto de Arbour, direcionou seus impulsos reformistas para a área de direitos humanos.

Em setembro de 2005, em comemoração aos sessenta anos de fundação da ONU, realizou-se um grande encontro multilateral, denominado *World Summit 2005*. Annan se valeu desse encontro e do momento político gerado por ele para propor a substituição da Comissão de Direitos Humanos, altamente criticada pelos Estados e ONGs por sua “politização”, por um Conselho de Direitos Humanos, o qual teria o mesmo status institucional que os outros dois conselhos da ONU (o EcoSoc e o Conselho de Segurança) e seria responsivo apenas à Assembleia Geral, e não mais ao EcoSoc.

A proposição de criação do Conselho, que se concretizou no ano seguinte, foi inserida em um novo apelo institucional de Annan por elevação da importância transversal dos direitos humanos dentro da ONU. Todo esse processo colocou o ACNUDH/EACNUDH, maior responsável pela temática na ONU, em evidência política porque o alçou à condição de principal vetor institucional de viabilização desses apelos. Arbour, por sua vez, também se valeu desse momento político para conseguir negociar a inclusão de uma passagem no documento final da *World Summit*, posteriormente aprovado pela Assembleia Geral, segundo a qual os Estados se comprometiam a dobrar o orçamento regular do ACNUDH/EACNUDH ao longo dos cinco anos seguintes (UN, 2005b). A partir daí, conforme é possível observar nos gráficos do capítulo anterior, a expansão do orçamento e, consequentemente, de pessoal foi representativa (OHCHR REPORT, 2005a; 2006a; 2007a; 2008a).

Em última instância, a decisão acerca do orçamento regular é dos Estados, pois depende do aval no Quinto Comitê da Assembleia Geral. Porém, a construção de uma boa

relação entre o ACNUDH e o Secretário-Geral, tal como houve entre Arbour e Annan, é importante para compreender como Arbour conseguiu viabilizar esse aumento.

O orçamento regular da ONU como um todo é submetido pelo Secretário-Geral à Assembleia Geral, sempre sob forte pressão dos países mais poderosos. A maioria dos países em desenvolvimento, por sua vez, pressionam o Secretário-Geral a dar prioridade a atividades voltadas ao campo do desenvolvimento e costumam ser bastante sensíveis ao aumento orçamentário no campo dos direitos humanos, pois temem que o Alto Comissário e outras instâncias e atores desse âmbito interfiram nas suas relações com seus respectivos governados. Essa situação politicamente complexa faz com que o Alto Comissário tenha que persuadir o *Department of Management* da ONU, pois essa é a instância que possui alguma margem de manobra para o direcionamento ou redirecionamento de recursos, a aumentar o orçamento do ACNUDH/EACNUDH, pedido este que passa pela autorização do Secretário-Geral. A proximidade política, portanto, mantida por Arbour em relação a Annan foi bastante importante para a expansão orçamentária do ACNUDH/EACNUDH no período 2004-2008.

A sul-africana Navi Pillay, indicada já por Ban Ki-moon, herdou, assim, um EACNUDH mais robusto do ponto de vista do orçamento, do número de pessoal e de escritórios espalhados pelo mundo¹¹. A disseminação de escritórios de campo pelo mundo, iniciados por Ayala Lasso e não previstos no mandato original do ACNUDH, é um ponto de grande importância do desenvolvimento institucional do EACNUDH. Esses escritórios de campo são fontes de tensão com os Estados, pois a negociação do mandato local é sempre tensa na medida em que ele envolve monitoramento e, com isso, a possibilidade de produção de embaraços públicos e diplomáticos. Essas presenças de campo também acrescem muita legitimidade à instituição aos olhos de ativistas e defensores locais de direitos humanos e combatem um insulamento histórico dos programas de direitos humanos da ONU em Genebra e provêem o escritório central de informações de campo mais confiáveis e verificáveis.

Voltarei à questão dos escritórios de campo ainda neste capítulo. O que interessa neste momento especificamente é argumentar como o fortalecimento das presenças pelo mundo representa uma consolidação burocrática que permite que o EACNUDH exerça, com maior autoridade, sua capacidade de classificação e atribuição de significado aos fatos (FINNEMORE; BARNETT, 2004). Por exemplo, já na gestão de Pillay, o escritório

¹¹ A expansão de campo durante a gestão de Arbour foi tão grande que criou-se um novo *branch* (atualmente chamado de *Division*) exclusivamente para isso em 2007: *Field Operations and Technical Cooperation Division* (OHCHR REPORT, 2007a). Do ponto de vista do número de funcionários, a expansão foi significativa, conforme atesta o gráfico 6 do capítulo anterior. Ao final de seu mandato, Arbour praticamente dobrou o número de pessoal, saltando para quase mil funcionários (OHCHR REPORT, 2008a).

colombiano do ACNUDH, o mais antigo e mais estabelecido entre os escritórios de campo, afirmou que o que vinha ocorrendo na Colômbia poderia ser considerado um *conflito armado*. O presidente Uribe negou prontamente essa classificação do EACNUDH-Colômbia. A negativa decorreu do fato de que ao ser considerado um conflito armado, a situação colombiana, em especial as vítimas daquele conflito, estaria sob a regulamentação do direito internacional humanitário, portanto, mais protegidas do ponto de vista normativo e o governo colombiano mais exposto aos holofotes do sistema internacional de direitos humanos. O escritório colombiano do ACNUDH discordou do posicionamento de Uribe e insistiu na classificação de conflito armado e, assim, na vigência do direito internacional humanitário para as vítimas. A insistência do escritório local parece ter surtido algum efeito, uma vez que o atual presidente, Juan Manuel Santos, admitiu oficialmente a existência de um conflito armado na Colômbia e reconheceu que as soluções deveriam ser propostas dentro da estrutura do direito internacional humanitário (RODRIGUEZ-RESCIA, 2014).

Seria simplista argumentar em favor de uma relação de causalidade entre a insistência do EACNUDH-Colômbia e a mudança de postura dos governos colombianos. Tal mudança envolve uma série de fatores complexos e articulados que fogem ao escopo desta tese. O que interessa aqui é mostrar como um EACNUDH burocraticamente mais forte vê sua capacidade de classificação do mundo incrementada e, independentemente da alteração de comportamento, a tensão que a propositura da classificação desperta é indicativo da relação entre burocracia internacional e possibilidades de exercício de agência política.

Pillay, portanto, herdou um EACNUDH com uma capacidade político-burocrática fortalecida. Ela se valeu diversas vezes dessa alta capacidade de coleta de informações ou produção de conhecimento, materializada em relatórios, para legitimar seus exercícios de voz pública ao longo de seu mandato, conforme ainda abordarei neste capítulo. A elevação de importância política dos relatórios do EACNUDH assistida durante a gestão Pillay refletiu um incremento de legitimidade da organização, pois na medida em que os relatórios ganharam papel de autoridade (descritiva e normativa), mais credível tornou-se a fala do ACNUDH enquanto fonte autorizada de relato político¹².

¹² Na visão de Ignatieff, o caso da participação de Pillay na recente situação síria foi emblemático nesse sentido: “The current High Commissioner made herself the gold standard on the human rights situation in Syria. Her count of the victims and her blunt reporting to the Security Council have consolidated the authority of her office at a time when the UN itself has lost credibility because of the Security Council impasse on Syria” (IGNATIEFF, 2014: p. 38).

Mas a principal contribuição incremental trazida pela Alta Comissária sul-africana, do ponto de vista da estruturação burocrática, foi a elevação do status institucional do diretor do escritório de representação em Nova York.

Como já abordado anteriormente, durante a gestão de Ramcharan consolidou-se a figura de um Diretor em Nova York. Porém, o cargo só ganhou proeminência política e institucional quando, em junho de 2010, sob o mandato de Pillay, ao Diretor passou a ser atribuído o status de *Assistant Secretary-General for Human Rights*. Isso possibilitou que Pillay recrutasse para o posto Ivan Simonovic, que possuía ótimo trânsito junto ao sistema ONU e aos Estados, inclusive junto aos membros permanentes do Conselho de Segurança. O croata Simonovic, legitimado por seu status institucional de alto nível, conseguiu aumentar a incidência política do ACNUDH em Nova York, destacadamente viabilizando uma presença mais assídua de Pillay no Conselho de Segurança¹³.

Outra razão, não mencionada pela literatura, para Pillay ter buscado a elevação do status de seu representante em Nova York foi a questão orçamentária¹⁴. Em função da crise financeira internacional, as contribuições voluntárias começaram a apresentar uma tendência de queda a partir de 2008. Observando-se o gráfico 3 do capítulo anterior, pode-se dizer que tais contribuições só voltaram ao nível de 2008 em 2013. Nesse mesmo período, as atribuições do ACNUDH/EACNUDH só aumentaram, especialmente em decorrência das reuniões mais frequentes do Conselho de Direitos Humanos (quando comparado à extinta Comissão), dos novos relatores especiais instituídos por esse Conselho e pelo enorme volume de trabalho e atividades dos escritórios de campo. Esse contraste entre queda no orçamento voluntário (ainda que o regular se mantivesse) e aumento nas atribuições fez com que a organização passasse a atuar a partir de 2010 em situação deficitária. Essa situação chegou a um limite ao final de 2014, quando o atual Alto Comissário anunciou que precisaria fazer cortes representativos nos gastos da instituição, o que deixou todo o corpo de funcionários muito apreensivo, de acordo com o que pude presenciar *in loco*.

¹³ Um funcionário do Escritório de Nova York, que lá trabalha desde antes de 2010, disse que a mudança do status institucional da chefia do escritório e o perfil ativo e articulado de Simonovic foram importantes para tornar o ACNUDH/EACNUDH mais relevante politicamente nos debates da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança. Um diplomata dos EUA entrevistado fez a mesma observação (FUNCIONÁRIO EACNUDH NY, 2015; DIPLOMATA EUA, 2015).

¹⁴ Essa razão foi mencionada discretamente por alguns funcionários do alto escalão do EACNUDH (FUNCIONÁRIO FOTCD 1, 2014; FUNCIONÁRIO EACNUDH NY, 2015). Foi também exposta de forma bem mais clara por um diplomata dos EUA: “Essa é a razão pela qual Navi [Pillay] realmente colocou Simonovic em Nova York, pois é em Nova York que as decisões orçamentárias são tomadas, e ela precisava ter alguém permanentemente lá para lutar pelo EACNUDH.” (DIPLOMATA EUA, 2015).

Contudo, não é o intuito aqui discutir as razões explicativas da crise orçamentária. O mais interessante para os propósitos deste trabalho é ressaltar como essa crise durante o mandato de Pillay potencializou um debate político tenso ao redor do viés no mandato do ACNUDH. Em praticamente todas as entrevistas com diplomatas, de maneira mais explícita com aqueles de países em desenvolvimento (como Brasil e Egito), a proporção crescente das doações voluntárias no orçamento global, a presença ainda representativa de doações direcionadas e a preponderância da participação de países ocidentais foram motivos de acusação de enviesamento ou de subtração de independência do ACNUDH/EACNUDH (DIPLOMATA BRASIL 3, 2014; DIPLOMATA EGITO, 2015). O diplomata egípcio afirmou: “Se elas [doações voluntárias] são direcionadas [*earmarked*], quem disse que esses recursos não poderiam comprometer a independência e a visão do Alto Comissário? Pois se você recebe o dinheiro, eles dizem a você como gastá-lo”¹⁵ (DIPLOMATA EGITO, 2015).

O mais interessante em um trabalho orientado pela ideia de intersubjetividade como este não é tanto *verificar* se, de fato, há viés ou não no orçamento do ACNUDH, mas destacar como existe essa percepção, especialmente entre os representantes dos Estados. Mais interessante, principalmente por estar trabalhando com a noção de organizações internacionais como burocracias, é notar o grande esforço feito pela instituição para negar qualquer possibilidade de enviesamento político de seus recursos e falta de transparência. Isso ficou bastante visível em uma entrevista feita com uma pessoa que trabalha no setor de orçamentos:

*Ser financiado por contribuições voluntárias não cria o risco de viés na agenda?
Por quê? Se eu tenho um...*

¹⁵ Atualmente, as doações voluntárias correspondem a aproximadamente 54% do orçamento total da organização. E assim continuou o diplomata egípcio: “Assim, há mandatos, projetos e departamentos que possuem muitos recursos. E outros que estão se esforçando para obter o suporte financeiro mínimo para ser capaz de fazer o seu trabalho do dia-a-dia. Deixe-me dar um exemplo. O Egito é um dos autores de uma resolução que está sendo apresentada em nome do grupo africano sobre o impacto do fluxo de fundos ilícitos no gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais. Nós atribuímos as atividades operacionais dessa resolução ao especialista independente sobre dívida externa. Ele já reclamou diversas vezes que ele não tem recursos financeiros e humanos suficientes a ponto de ele não ser capaz de cumprir as demandas requisitadas a ele pelo Conselho de Direitos Humanos. Ele não é capaz de realizar as atribuições repassadas a ele pelo Conselho. Eu digo a você que esse especialista independente que mencionei trabalha com meio assistente, o que significa que nem mesmo a pessoa trabalhando para ele se dedica 100% a assessorá-lo. Sim, ele presta suporte a outros mandatos. Enquanto isso, há outros mandatos, basicamente aqueles sobre direitos civis e políticos, como tortura, liberdade de assembleia, liberdade de religião e crença, assassinatos extrajudiciais, que são mandatos providos com muitos recursos, os quais não só são suficientes para as requisições do Conselho e da Assembleia Geral, como também para atividades extracurriculares. O tempo todo você encontrará esses mandatos realizando livretos, revistas, guias, editoriais, pôsteres, *workshops*, seminários e todo tipo de atividades que você possa imaginar, pois eles possuem recursos quase infinitos. Isso, claro, reflete na visibilidade do mandato. Assim, você pode dar uma olhada no último relatório do Escritório, de 2013. Você verá que na parte final - e nós travamos uma batalha tensa para que no fim de todo ano se divulgue quem paga o quê e com qual direcionamento.” (DIPLOMATA EGITO, 2015). Um diplomata mexicano foi na mesma linha ao ser perguntado sobre as consequências políticas da dependência do ACNUDH/EACNUDH em relação ao orçamento voluntário: “isso afeta indubitavelmente a independência. Talvez independência não seja a palavra, mas sim as capacidades da organização para decidir independentemente o que vai fazer.” (DIPLOMATA MÉXICO, 2015)

Porque o dinheiro é marcado [earmarked], não?

Vamos ser claros a respeito do que estamos falando. Se eu tenho um apelo anual [*annual appeal*], dizendo: ‘isso é o que eu quero fazer’, e você me dá o dinheiro para fazer o que eu digo que eu quero fazer, onde está o viés?

Ok...

Independentemente se você marca ou não marca o recurso, eu digo: ‘este é o meu programa, e para isto é que eu quero recursos. Às vezes, os países precisam marcar o recurso, pois suas legislações não permitem a eles repassar recursos sem marcá-los. Sendo assim, eles me escrevem basicamente e me dizem: ‘onde vocês precisam de dinheiro?’, e nós fazemos a marcação do recurso baseada nas nossas necessidades. Isto não é viés, pois eles estão nos pagando para fazer o que nós dissemos que vamos fazer (FUNCIONÁRIA SEÇÃO DOAÇÕES EXTERNAS, 2014).

Nessa fala fica visível uma estratégia recorrente da instituição (e que pude captar em outras falas de funcionários): afirmar que a existência de um planejamento anterior afasta as acusações de enviesamento político. Obviamente, todo e qualquer planejamento, a despeito de ser uma ferramenta administrativa, também é pautado politicamente. Mas o que interessa destacar aqui é como o EACNUDH se esforça para revestir sua atuação de uma tecnicidade neutra, ou seja, como existe um esforço institucional para se apresentar o mais próximo possível daquilo que os agentes políticos internacionais esperam que seja o ideal de burocracia. Em última instância, o que existe é um grande esforço institucional da parte do ACNUDH e do EACNUDH para se colocar acima da esfera da política (reivindicação que se reflete naquela literatura prescritiva analisada no primeiro capítulo), seja pela natureza moral dos direitos humanos, pela pretensão suprapolítica de suas normas internacionais ou pela condição burocrática aspirante à neutralidade¹⁶.

E por qual razão a instituição se esforça tanto para se mostrar como não enviesada, neutra e independente? Porque tais atributos, conformadores do ideal de burocracia, são recursos dos quais o ACNUDH/EACNUDH se vale para se inserir politicamente nos debates sobre direitos humanos e ter na sua fala um diferencial de legitimidade. Assim, ser uma burocracia aqui não significa apenas uma descrição estática da

¹⁶ Isso ficou evidente em várias das entrevistas. Em uma delas, um funcionário do alto escalão disse: “Se o Alto Comissário não fosse independente, não fosse corajoso, ele não diria coisas quando elas precisam ser ditas (fazer escolhas muito difíceis, que às vezes não são populares, podem colocá-lo em conflito com entes muito poderosos e importantes, é claro) e o valor da instituição seria subtraído. Se você tem um Alto Comissário que está sempre na linha de frente pelo respeito às vítimas, aos direitos humanos e pela implementação de seu mandato, então esse valor institucional sobe. Você olhará na imprensa pela manhã e verá direitos humanos aqui, lá, você verá o EACNUDH nesse país, naquele país; verá relatórios sobre isso e aquilo; comissões de inquérito sobre isto e aquilo. Assim, isso é o que dá credibilidade e valor à instituição, o fato de estar fazendo seu trabalho de forma profissional, que tem informações e coragem para dizer que as coisas estão como estão, e não como outros gostariam que estivessem. Em consonância com as normas e padrões internacionais, com o mandato do Alto Comissário e com as regras e regulações da ONU.” (FUNCIONÁRIO FOTCD 2, 2014). Um outro, também de alto escalão, afirmou: “nós somos respeitados pelos nossos conhecimentos, habilidades e profissionalismo, e isso é ótimo. Eu acho que nós não deveríamos nos esquecer do profissionalismo, pois habilidades e conhecimentos são uma coisa, mas eu acho que nós precisamos ser muito profissionais no sentido de que nós precisamos ter o mesmo objetivo para cada país para o qual trabalhamos, as mesmas demandas e ser muito imparciais e neutros. [...] Isso é parte do trabalho também, ser imparcial e neutro.” (FUNCIONÁRIO SEÇÃO TRATADOS, 2014).

organização, mas uma forma de apresentação intersubjetiva aos outros agentes políticos. Fortalecer-se burocraticamente, como foi mostrado ao longo desta seção, tem um grande significado político, pois tornar-se uma instituição mais sólida e apresentar-se como tal diante dos outros atores (que justamente veiculam a expectativa de que o ACNUDH seja objetivo e independente) é uma forma de se legitimar como ator internacional e de dar diferenciada credibilidade a suas ações e posturas¹⁷.

O desenvolvimento de atributos institucionais básicos, que teve em Ayala Lasso seu momento mais saliente (porque era o momento de maior fragilidade da instituição, justamente por não gozar de uma estrutura burocrática), é indispensável para uma organização como o ACNUDH/EACNUDH. É a estruturação burocrática que enseja tendências perenes, como mostrarei nas próximas seções, consolidando seu desenvolvimento institucional. É ela que permite que as informações produzidas ou divulgadas pela organização sejam credíveis e tragam consigo uma aura de autoridade.

A credibilidade das informações trazidas pelo ACNUDH e seu Escritório, a legitimidade política trazida por tais atributos burocráticos e, especialmente, a percepção do ACNUDH/EACNUDH como um produtor de “verdades” em matéria de direitos humanos fica visível nesta fala de uma diplomata norueguesa:

Agora, por exemplo, o trabalho que o EACNUDH está fazendo na Ucrânia. Eles fazem esses relatórios de monitoramento a cada seis semanas. E o que é muito importante desses relatórios é que eles são concebidos a partir de informações objetivas sobre o que está acontecendo na Ucrânia. Quais são os desafios na Ucrânia, nas províncias do leste, em outras partes da Ucrânia? Qual é a verdade? Nós precisamos disso para sermos capazes de arrefecer os conflitos, pois se não tivéssemos esses relatórios, haveria muito mais discussões, polarizações, baseados na falta dessa informação de alta qualidade (DIPLOMATA NORUEGA, 2014).

É essa estrutura burocrática, considerada intersubjetivamente como produtora de “verdades” e integrada por funcionários altamente qualificados em direitos humanos, que autoriza a voz pública singular do ACNUDH no sistema internacional, tema da próxima seção. Assim, um traço recorrente, por vezes paradoxal, da literatura prescritivo-ativista sobre

¹⁷ A resposta de um diplomata brasileiro, quando perguntado a respeito da credibilidade do EACNUDH, evidencia de forma clara o que apareceu nas entrevistas com quase todos os outros diplomatas: como a condição burocrática é um capital político na medida em que os Estados nutrem sobre o EACNUDH uma expectativa intersubjetiva de “neutralidade”. “A legitimidade da atuação do escritório do Alto Comissariado decorre não apenas dos fins que ele persegue, mas a percepção de que, ao exercer os meios necessários à realização desses fins o faz de uma maneira objetiva, profissional, previsível, transparente e ancorada em um conjunto de normas que seja de consentimento de todos. [...] a preservação, é, se não dessa independência ao menos a percepção de que o órgão atua de forma independente é fundamental ao trabalho do escritório” (DIPLOMATA BRASIL 4, 2014). O comentário de um ativista do Sri Lanka também mostra como a questão da neutralidade e da expertise conforma as expectativas a respeito do EACNUDH também no círculo de ativistas: “O EACNUDH exerce um papel muito importante em termos de ser um observador especializado e neutro e um comentarista de questões de direitos humanos.” (ATIVISTA FAHRD, 2014).

o ACNUDH/EACNUDH, apresentada no primeiro capítulo, e captada em várias falas de ativistas entrevistados, é o lamento em relação aos obstáculos burocráticos do ACNUDH/EACNUDH (ATIVISTA ISHR, 2014; ATIVISTA RIDH, 2014). No entanto, o que essa literatura e esses ativistas parecem por vezes negligenciar é que o ACNUDH/EACNUDH, sendo uma instituição material e politicamente pouco poderosa dentro do arcabouço da ONU, angaria grande parte de sua autoridade, além da dimensão moral dos direitos humanos, de seus atributos burocrático-rationais. Portanto, cobrar que a organização se desburocratize em nome da urgência ético-moral representada por uma crise de direitos humanos pode atentar contra uma de suas principais fontes de legitimidade e autoridade, de onde ela extrai parte importante do seu poder, independência e credibilidade. Isso mostra novamente como o ACNUDH/EACNUDH persegue simultaneamente sua agenda normativa e sua manutenção e crescimento institucional, evidenciando, conforme discutido na proposição de abordagem exposta no primeiro capítulo, como dimensões normativas e estratégicas não são mutuamente excludentes, mas convivem em tensão.

5.2 Mary Robinson e a voz pública

O uso da voz pública pelos Alto Comissários é sem dúvida um dos traços mais marcantes do desenvolvimento institucional do posto. Exceto por Ayala Lasso, todos os outros mandatários fizeram, em maior ou menor medida, usos enfáticos da voz pública do ACNUDH. Apesar dessa perenidade, o mandato de Mary Robinson é o mais saliente nesse sentido e traz consigo peculiaridades. Além de possivelmente ter sido o mandato que mais fez uso desse modo de ação pouco confortável no âmbito diplomático, Robinson foi a responsável por praticamente inaugurar o uso sistemático da voz pública pelo ACNUDH, tendo em vista o perfil diplomático e discreto de seu antecessor equatoriano. Robinson, que despertou uma série de polêmicas e tensões políticas pelo uso reiterado dessa voz, imprimiu de determinada maneira tal traço ao cargo que ele acabou se tornando quase um pré-requisito de seus outros ocupantes, ou seja, a despeito do exercício da voz pública não estar consagrado explicitamente pelo mandato, ele terminou se tornando um traço perene e estruturante da condição de Alto Comissário.

Alguns dias antes de sair do cargo, Ayala Lasso afirmou: “I’m not convinced that simply speaking out is the best way of obtaining results. We have a history of countries speaking out, U.N. institutions speaking out. I’m asking if the results obtained have been

enough.” (KABAN, 1997). Conforme dito acima e no capítulo anterior, a discrição e a diplomacia a portas fechadas, importantes para a estabilização de uma instituição frágil em seu início, foram as grandes marcas de Ayala Lasso como ACNUDH (AYALA LASSO, 2009). Quanto à voz pública, o equatoriano chama a atenção pelo seu quase não uso, o que desagradou as ONGs e, por isso, tornou-se marca crítica recorrente na literatura prescritiva sobre o ACNUDH/EACNUDH, como também nas entrevistas com ativistas (ATIVISTA JBI, 2014; ATIVISTA GHR, 2014).

A grande exceção durante o mandato de Ayala Lasso foi sua participação na Conferência de Pequim sobre os direitos das mulheres, em 1995. Segundo a própria literatura prescritiva, o equatoriano teve uma participação decisiva na Conferência. Em Pequim, atores políticos como a Santa Sé e a Organização da Conferência Islâmica se mobilizaram para substituir alguns termos do documento final, de modo a refrear alguns direitos das mulheres que se contrapõem a ditames religiosos. Diante disso e pressionado por ONGs feministas e de direitos humanos (que enviaram muitas mensagens por fax para Genebra), Ayala Lasso escreveu ao Secretário-Geral para explicitar suas preocupações quanto a esses impasses de linguagem, pois ele temia que algumas expressões acomodáticas pudessem ser lidas para indicar que particularidades culturais e religiosas tinham prioridades sobre os direitos humanos, contrariando o legado da Conferência de Viena, realizada dois anos antes (DAYAL, 1995). Ayala Lasso também enfatizou que o reconhecimento da “dignidade das mulheres” não seria expressão adequada e intercambiável com o reconhecimento do conceito de “dignidade e valor da pessoa humana e dos direitos iguais entre homens e mulheres”. Além dessa intermediação junto ao Secretário-Geral, Ayala Lasso fez um pronunciamento enfático no Plenário da Conferência, reiterando muitos desses pontos, e, assim, catalisou a ação de várias ONGs e foi replicado por várias delegações (AYALA LASSO, 1995; GAER, 1997; ABEYSEKERA, 2014).

Exceto nesse episódio e em alguns pronunciamentos e relatórios mais contundentes sobre Ruanda, a tônica de Ayala Lasso foi a não utilização da voz pública do ACNUDH e a não articulação junto aos relatores especiais, inclusive nas visitas feitas a países¹⁸. Nesse contexto, o *Jacob Blaustein Institute*, chefiado por Felice Gaer, conseguiu

¹⁸ Ayala Lasso, por exemplo, não reagiu ao relatório de Nigel Rodley, então relator especial sobre o combate à tortura, sobre a situação na Rússia. Rodley havia estado na Rússia e publicado um relatório detalhado três meses após a posse de Ayala Lasso, o qual não fez qualquer comentário público a respeito dessa visita de Rodley. O que o equatoriano fez foi designar um membro (Fausto Pocar) do Comitê de Direitos Humanos da ONU, responsável por monitorar a observância do Pacto sobre Direitos Civis e Políticos, para servir como seu enviado na Chechênia. Coerente com seu perfil discreto, Ayala Lasso não tornou público o relatório do enviado, que

promover o encontro entre Ayala Lasso e cerca de quinze altos funcionários das mais importantes ONGs internacionais de direitos humanos e alguns especialistas independentes para uma discussão fechada de dois dias, de 4 a 6 de junho de 1995 (KOREY, 2001).

Poucos dias após esse encontro em Atlanta, Kenneth Roth, da *Human Rights Watch*, afirmou que a discussão com o Alto Comissário havia sido útil, mas reconheceu que a visão de mundo de Ayala Lasso era pouco sensível aos problemas do universo dos direitos humanos. Roth descreveu Ayala Lasso como “[...] the master of the unquotable phrase”. A própria Gaer afirmou que o mandatário havia admitido em Atlanta ter dificuldade para se comunicar publicamente e que tentaria promover mudanças em seu estilo a fim de atender parte dos anseios das ONGs. Provavelmente, o resultado mais palpável dessa pressão feita pelas ONGs tenha sido a participação incisiva de Ayala Lasso na Conferência de Pequim, mencionada logo acima, e a recusa aos convites para visitar Irã, Iraque e Sudão, países que não aceitavam as visitas de relatores especiais (HRW, 1996).

Mas o silêncio público de Ayala Lasso quando de sua visita a Cuba, à Colômbia e a alguns outros países e sua indisposição de tentar incidir no Conselho de Segurança, condizente com seu perfil diplomático, fizeram com que algumas das principais ONGs internacionais de direitos humanos fossem se tornando cada vez mais críticas ao seu mandato. Segundo alguns ativistas entrevistados, a predileção de Ayala Lasso por uma diplomacia discreta foi vista como uma abdicação da responsabilidade moral e um não aproveitamento do potencial do posto de ACNUDH (ATIVISTA JBI, 2014; ATIVISTA AI 2, 2014; ATIVISTA GHR, 2014). Neider (1997) afirmou que a escolha por um perfil diplomático mais discreto tornou Ayala Lasso virtualmente invisível¹⁹.

Assim que Kofi Annan foi selecionado para ser o novo Secretário-Geral da ONU, as grandes ONGs internacionais de direitos humanos se mobilizaram para pressionar pela mudança do ACNUDH, com destaque para a *Human Rights Watch*. Parte importante desse ímpeto veio do primeiro discurso de Annan na Assembleia Geral, no qual ele explicitamente enfatizou, de uma forma jamais feita por Boutros-Ghali, a necessidade de avançar os

esteve duas vezes na Chechenia. Segundo ativistas russos, “While Ayala Lasso made occasional statements to the press on Chechnya, they were very mild.” (MOSKALENKO et al, 2014: p. 333).

¹⁹ O próprio Ayala Lasso chegou a reconhecer explicitamente que seu perfil diferia daqueles que defendiam uma atuação do ACNUDH mais voltada à ação como voz pública. Em um evento com vinte ONGs canadenses, em março de 1995, ele afirmou: “I do not share the approach of NGOs to human rights issues, but I do respect the approach.” (LOGAN, 1995: p. 14). Em relação ao Conselho de Segurança, Ayala Lasso afirmou em uma apresentação para a *Human Rights Watch*, em dezembro de 1995, que aquele âmbito da ONU era pouco receptivo à sua presença e que, portanto, intervenções em matéria de direitos humanos naquele espaço seriam contraproducentes.

objetivos de direitos humanos da ONU.

Em janeiro de 1997, Kenneth Roth (HRW) e Joanna Weschler (Representante da HRW na ONU) escreveram uma carta para Kofi Annan elogiando seu discurso inaugural e requisitando que o novo Secretário-Geral encorajasse Ayala Lasso “[...] to take a more activist approach and become a leading public voice and moral authority on human rights issues worldwide.” (KOREY, 2001: p. 380). A cobrança dessa postura ativista era uma cobrança por um exercício da voz pública do posto mais frequente e enfático, inclusive em Nova York.

A Anistia Internacional também foi crítica a Ayala Lasso. Em abril de 1997, publicou um relatório no qual o acusou de exercer um “role as traveling diplomat [...] a chasm between the expectations and the delivery.” (ANISTIA INTERNACIONAL, 1997b: p. 3). Acusou-o também de só se valer de seus discursos públicos em visitas para elogiar os esforços dos governos. Tal silêncio reiterado foi visto inevitavelmente, segundo a Anistia Internacional, por violadores e ONGs como sua principal fraqueza.

Conforme exposto no capítulo anterior, diante da renúncia de Ayala Lasso no início de 1997, os ativistas de direitos humanos e os Estados ocidentais passaram a pressionar Kofi Annan pela indicação de um novo Alto Comissário com maior filiação ao universo dos direitos humanos. Em especial, os ativistas cobravam a indicação de alguém disposto a proferir declarações públicas denunciando violações de direitos humanos e seus autores. Robinson assumiu o posto de ACNUDH nesse contexto de reivindicações.

Ao assumir, Robinson se frustrou com o tipo de pronunciamentos preparados pelos altos funcionários do *Centre* (que havia acabado de se tornar EACNUDH), com quem a irlandesa não construiu uma boa relação, como exposto na seção anterior. Sua frustração se devia justamente ao teor protocolar dos discursos, pouco incisivos para alguém de inclinação ativista tendente a pronunciamentos públicos veementes como ela (ROBINSON, 2012).

Robinson havia assumido o posto disposta (e pressionada a tal pelo círculo de ativistas que trabalhou nos bastidores por sua aceitação na Assembleia Geral) a modificar o perfil discreto do ACNUDH e a dar ao cargo visibilidade. O caminho optado por ela para atingir tal objetivo foi o exercício constante da voz pública, o que produziu uma série de tensões com os Estados, inclusive grandes potências como China, Rússia e EUA, e até com Kofi Annan.

Dois meses apenas após assumir, Robinson fez um discurso em Oxford no qual expôs quais seriam as principais linhas de atuação do ACNUDH/EACNUDH durante a sua gestão (ROBINSON, 1997a). Mas ao fazer isso, a Alta Comissária criticou abertamente os Estados ocidentais pelo privilégio político-institucional concedido aos direitos civis e

políticos em detrimento dos direitos econômicos, sociais e culturais. É sempre bom recordar, tal como exposto no terceiro capítulo, que a ênfase dada a esse segundo grupo de direitos, e ao direito ao desenvolvimento, foi indispensável para conquistar o apoio dos países de fora do eixo ocidental tradicional ao mandato do ACNUDH. Robinson também criticou os países desenvolvidos por evitarem o vínculo necessário e indispensável, na visão dela, entre pobreza e direitos humanos. Aqueles mesmos países que haviam não só estado na liderança em 1993 para criação do ACNUDH, mas que haviam apoiado a indicação de Robinson em 1997, se sentiram incomodados com o tom incisivo da irlandesa. Pressionado por tais Estados (entre eles, os EUA), Annan alertou, em âmbito interno, que Mary Robinson deveria se recordar da sua lealdade à ONU e a ele. Por isso, deveria tomar cuidado com seus pronunciamentos.

Entretanto, apenas um mês depois, em dezembro de 1997, após uma reunião difícil entre Robinson e Kagame (então vice-Presidente de Ruanda), a Alta Comissária fez um forte pronunciamento na conferência de imprensa que encerrava sua visita ao país. Quase imediatamente depois, o governo de Ruanda publicou uma nota ameaçando cortar todos os seus laços com a ONU em virtude disso. Por outro lado, não só as ONGs de direitos humanos, como agências da ONU, especialmente o ACNUR, apreciaram o discurso da mandatária condenando as muitas violações de direitos humanos que vinham ocorrendo em Ruanda (ROBINSON, 2012).

Algo muito recorrente no desenvolvimento institucional do EACNUDH é a realização de reuniões privadas entre embaixadores e o ACNUDH. Normalmente, os representantes estatais procuram o mandatário para tratar de problemas em outros países. Robinson, segundo um entrevistado do alto escalão da organização (o que não se encontra na literatura sobre o ACNUDH/EACNUDH), desenvolveu a estratégia de levantar os problemas de violações nos países representados por tais embaixadores durante essas reuniões, o que sempre as tornava tensas e relativamente peculiares para encontros diplomáticos (FUNCIONÁRIO CDH, 2014).

Em uma dessas reuniões, Robinson recebeu a norte-americana Madeleine Albright, em 1998, que havia ido a Genebra para a reunião da extinta Comissão de Direitos Humanos. Ao tratar de forma inesperada sobre temas delicados para os EUA, como pena de morte, Albright afirmou: “A word in your ear, Mary. Don’t worry about the United States, we can take care of ourselves”. Robinson respondeu a Albright que, como Alta Comissária, ela não poderia tirar nenhum país da sua agenda, correndo o risco de ser criticada por viés político. Esse encontro foi um prenúncio da difícil relação que Robinson construiria com os

EUA (que se deterioraria após a vitória de Bush), e com outras potências internacionais, tal como China e Rússia.

Robinson, depois de muita negociação e de se valer de seu capital simbólico como nacional de um país colonizado e em desenvolvimento (ainda que do norte da Europa), conseguiu uma visita oficial à China (a primeira de sete), inclusive com uma passagem pelo Tibet. Nessa visita, ela também conseguiu firmar um acordo de cooperação com os chineses, a partir do qual foram realizados *workshops* (inclusive sobre a prática chinesa da “reeducação por meio do trabalho”), assim como obteve a assinatura do país junto ao Pacto de Direitos Civis e Políticos (o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais havia sido assinado logo depois da entrada de Robinson no cargo). Em março de 2001, depois de negociação mediada por Robinson, os chineses ratificaram o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, mas rejeitaram o artigo que trata do direito à formação de sindicatos (OHCHR REPORT, 2001a).

Apesar desses avanços, exaltados em seus discursos públicos, Robinson não privou o governo chinês de críticas também públicas, especialmente sobre o Tibet. A Alta Comissária disse publicamente que a China ainda tinha um longo caminho a percorrer a fim de satisfazer os padrões internacionais de liberdade de associação, expressão e crença religiosa e repercutiu uma recomendação do Comitê contra a Tortura, criticando o sistema prisional chinês (KLEINE-AHLBRANDT, 2014). Essa postura, apesar de não ter impedido a assinatura de um memorando de entendimento entre o EACNUDH e o governo chinês para a realização de atividades de cooperação técnica, criou tensões políticas que dificultaram a realização de um dos principais objetivos do EACNUDH (até hoje não alcançado): a abertura de um escritório local na China.

Em novo episódio de tensão junto às potências ocidentais, Robinson, depois de visitar o Kosovo, em 1999, fez não só críticas a Milosevic, mas também criticou abertamente a desproporcionalidade da reação da OTAN, que vinha atingindo alvos civis. Isso gerou alto descontentamento no embaixador dos EUA, Richard Holbroke, que se articulou junto a outros embaixadores europeus para pressionar Kofi Annan (BOGGAN, 1999). A pressão surtiu efeito sobre Annan, pois ele repreendeu Robinson por fazer tais críticas em um momento, segundo ele, tão sensível como aquele (ROBINSON, 2012).

Robinson também exerceria sua voz pública contra a Rússia, gerando altas tensões. Em meio à sessão da Comissão de Direitos Humanos em março de 2000, Robinson começou a receber denúncias de violações de direitos humanos cometidas por soldados russos e forças governamentais na Chechênia. O conflito havia sido reaberto em agosto de 1999,

quando forças russas responderam à invasão chechena do Daguestão. O consenso em Genebra era que não havia espaço algum para uma Alta Comissária agir nesse caso na medida em que ele envolvia um membro permanente do Conselho de Segurança. Entretanto, Ronan Murphy, funcionário do alto escalão de Mary Robinson e que havia sido embaixador irlandês na Rússia de 1995 a 1999 (ou seja, um daqueles indivíduos externos à ONU trazidos por Robinson), conseguiu organizar uma visita da Alta Comissária à Chechênia, com a contrapartida imposta pelas autoridades russas de que ela também visitasse o Daguestão.

Depois de uma viagem extremamente tensa, na qual Robinson e sua comitiva se encontraram com autoridades russas, chechenas e do Daguestão, além de muitas vítimas de violações pelas forças russas, Robinson voltou a Genebra, onde a sessão da Comissão de Direitos Humanos ainda estava em curso. Lá fez um pronunciamento extremamente contundente. Em resposta, o representante russo também se pronunciou de forma extremamente crítica ao papel desempenhado por uma servidora civil internacional da ONU como Mary Robinson, além de negar as violações por ela denunciadas. Entretanto, Robinson fez um uso tão enfático de sua voz pública que criou um ambiente político que levou a algo até então inédito: a adoção pela Comissão de Direitos Humanos de uma resolução condenando a postura russa na Chechênia. Foi a primeira vez que um membro permanente do Conselho de Segurança recebeu tal tipo de condenação pública no âmbito da Comissão²⁰ (UN, 1999).

É interessante destacar, desse pronunciamento de Robinson na Comissão de Direitos Humanos, como a mandatária, tal como em outros momentos, se via na necessidade de se afirmar no cargo. Tendo em vista seu perfil mais engajado e de denúncia, era recorrente nos pronunciamentos de Robinson diante dos Estados que ela lembrasse a seus representantes como o uso da voz pública era coerente com o mandato que a ela havia sido investido: “My contacts with the Government of the Russian Federation, my public statements, my offer to send a personal envoy and my visit to Chechnya were all made in the context of my mandate as High Commissioner.” (RAMCHARAN, 2002a: p. 97. Grifo meu).

Robinson também se pronunciou a respeito do conflito Israel-Palestina. A segunda intifada, conforme foi vista pelos palestinos, começou entre setembro e outubro de 2000. Uma sessão especial da Comissão de Direitos Humanos emitiu uma resolução

²⁰ Em 2001, ao exaltar as ratificações ao Tribunal Penal Internacional e as condenações proferidas pelo tribunal para a ex-Iugoslávia, Robinson citou novamente e abertamente a questão da Chechênia e criticou o governo russo: “That was the position I took in regard to allegations of human rights abuses by security personnel in Chechnya in the Russian Federation. Recent further disturbing reports strengthen my view that the Russian authorities should respond adequately to these allegations.” (UN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 2001).

requisitando à Alta Comissária e a vários relatores especiais que visitassem a região, examinassem a situação de direitos humanos e reportassem à Comissão de volta. Diante disso, Robinson visitou regiões de Israel e Palestina em novembro de 2000. Concluída a visita, Israel teceu fortes críticas à Alta Comissária, acusando-a de viés em favor dos palestinos. Já prestes a sair do posto, em setembro de 2002, Robinson disse abertamente que a raiz dos problemas de direitos humanos nos territórios palestinos era a ocupação de Israel (CAPDEVILLA, 2002).

Robinson, portanto, vinha colecionando pronunciamentos públicos condenatórios geradores de tensões políticas junto não só a Estados pouco lembrados pela agenda internacional (como Myanmar, Etiópia, Argélia e Serra Leoa), mas também a Estados geopoliticamente sensíveis, como Cuba, Líbia, Iraque e Austrália, além das potências do Conselho de Segurança (UN, 1998b; 1998a; DESLATTE, 1997; RELIEFWEB, 1999; AAP, 2000; IRISH TIMES, 2001).

O nível de tensão proporcionado pelas condenações públicas de Robinson chegou ao seu nível mais alto quando a Alta Comissária confrontou abertamente a maior potência do sistema internacional: os EUA. Os EUA, já sob o governo de George W. Bush, foram criticados publicamente por Robinson em relação às suas práticas de combate ao terrorismo. A relação, aliás, entre o ACNUDH/EACNUDH e os EUA já não vinha bem em decorrência principalmente do ocorrido em Durban, dias antes dos atentados às torres gêmeas. Como exposto no capítulo anterior, apesar de Robinson não ter feito pronunciamentos condenatórios aos EUA (que se retiraram da Conferência junto com Israel), ela, como responsável pela Conferência, arcou politicamente com a equiparação entre sionismo e racismo, advinda da reunião preparatória asiática (LANTOS, 2002; ROBINSON, 2012; IGNATIEFF, 2014).

Robinson foi uma das primeiras e poucas vozes dentro da ONU a denunciar as formas de combate ao terrorismo empregadas pelos EUA e seus aliados, inclusive o bombardeio ao Afeganistão (BADAWI, 2002). Além de criticar as práticas, denunciou o fato de que muitos países, após o 11/09, passaram a justificar reformas em suas legislações e procedimentos legais, que estavam em desacordo com as normas internacionais de direitos humanos, com base nas práticas norte-americanas. Segundo Robinson, após os atentados às torres gêmeas e o estabelecimento da chamada Guerra ao Terror, muitos países confrontados por sua voz pública respondiam a ela: “[...] look at what is happening in the United States.” (CAPDEVILLA, 2002). Isso foi uma razão adicional para a Alta Comissária se posicionar publicamente, por exemplo, contra as formas de tratamento dispensadas pelos EUA aos prisioneiros do Talebã e da Al Qaeda em Guantánamo. Em entrevista, ela afirmou:

The worrying thing is that secure democracies such as the U.S. are not holding the standards properly. Just look at the treatment of prisoners in Guantánamo Bay, and even more so those who have been arrested under immigration laws with no access to lawyers and no information. Nobody knows exactly what his or her situation is (WILLIAMS, 2002: p. 4).

A relação de Robinson com os EUA, justamente em virtude do seu uso da voz pública contra operações comandadas pelo país (como o caso dos bombardeios da OTAN no Kosovo), já não era muito harmônica no governo Clinton, que havia apoiado a criação do ACNUDH em 1993. Esse perfil de Robinson a desgastou em Washington e também junto aos neoconservadores, mesmo antes de eles assumirem o poder em 2001.

Um exemplo disso foram as críticas recorrentes feitas por John Bolton a Robinson e ao EACNUDH²¹. Bolton dizia que as declarações públicas de Robinson colocavam em discussão a questão dos limites de um servidor civil internacional para expressar suas próprias opiniões publicamente. Havia, na ótica dele, algo na condução de Robinson que a distinguia de seus predecessores e de seus contemporâneos em posições relativamente análogas. Por conta do caráter incisivo dos pronunciamentos de Robinson, Bolton dizia que a demarcação entre a condução legítima e ilegítima por funcionários internacionais tinha se tornado menos nítida. Ele argumentava que os pronunciamentos de Robinson ultrapassavam a importante linha entre a legitimidade democrática e o *power unaccountable*. Segundo ele, ela estava atuando à frente do ACNUDH não como uma servidora civil, mas como uma ativista, algo inadequado para seu posto. Por isso, Bolton (1999: p. 60) acreditava ser necessário “[...] to drive Robinson back across it.”. Apesar dessas críticas, Robinson não cessou seus pronunciamentos públicos (RAMCHARAN, 2002a; OHCHR REPORT, 2001a; 2002a). Ou melhor, não só não cessou como os mirou abertamente contra os EUA no pós-11/09, sob essa gestão neoconservadora com quem ela já não mantinha boas relações antes de 2001.

Esse exercício constante da voz pública do ACNUDH foi o maior responsável por desgastar o mandato de Mary Robinson diante de Annan e de funcionários de alto escalão de outras instâncias da ONU (como PNUD ou DPA), que observavam seu trabalho diplomático ser dificultado constantemente pelas declarações da Alta Comissária (RAMCHARAN, 2012; HURST, 2006).

Do lado das ONGs, a avaliação do desempenho de Robinson, marcado pelo uso da voz pública, era frequentemente positiva (GLOBAL POLICY, 2002). Não à toa, na literatura sobre o ACNUDH/EACNUDH, essa avaliação positiva se repete (RAMCHARAN,

²¹ Bolton, então membro do *think tank American Enterprise Institute* e posteriormente Subsecretário de Estado para Controle de Armas e Segurança Internacional entre 2001 e 2005, tornou-se, entre agosto de 2005 e setembro de 2006, Representante Permanente para as Nações Unidas.

2002a). Isso ocorre porque se dá grande valor à possibilidade peculiar do ACNUDH poder usar sua voz pública de uma maneira que nenhuma outra instância da ONU pode fazer²² (LORD, 1995; CLAPHAM, 1994; AOLAIN, 2004; GAER; BROECKER, 2014; KOH, 2004; 2014).

Já do lado dos Estados, o grau de insatisfação atingido por Robinson foi muito alto. Seu uso recorrente da voz pública, algo não explicitamente consagrado no mandato aprovado em 1993, colocou uma série de situações internas dos Estados (das mais variadas regiões e espectros de poder) sob os holofotes internacionais e, por isso, gerou uma série de tensões. Na medida em que esta tese não está interessada em verificar se o exercício da voz pública (e o *naming/shaming* ensejados nela) causa ou gera modificações de comportamento, o que interessa destacar aqui é que Mary Robinson, sob ampla aprovação das ONGs, introjetou com tamanha envergadura política esse modo de ação no repertório do ACNUDH que ele se tornou não só praticamente um pré-requisito para o exercício do mandato desde então, como uma tendência institucional perene garantida pela qualidade das informações coletadas ou produzidas pela estrutura burocrática profissional do EACNUDH. Isso é muito relevante, pois a voz pública do ACNUDH é uma das visíveis manifestações do projeto normativo de monitoramento da relação governante-governado trazido pela ascensão dos direitos humanos enquanto pauta da agenda internacional. Portanto, após Mary Robinson, colocar sob os holofotes internacionais a relação governante-governado observada nos Estados passou a ser um dos traços mais marcantes do desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH.

O primeiro a dar continuidade a essa marca institucional foi Sérgio Vieira de Mello, ainda que por pouco tempo. Apesar de seu perfil mais diplomático quando comparado ao perfil de Mary Robinson, razão inclusive pela qual ele foi escolhido por Kofi Annan,

²² Clapham (1994: p. 567), refletindo sobre o processo de criação e a singularidade da voz pública do ACNUDH, afirma: “[...] ironically, the controversy surrounding the creation of the Office has fuelled a sense that this post is more than just another UN bureaucratic job and actually symbolizes humanity's aspirations to achieve greater dignity for all human beings. Despite inadequate resources this high-level official can galvanize things and is more than merely a servant of a UN body.” Lord (1995: p. 34) afirma: “The potential for the office to provide greater transparency to violations of human rights should not be underestimated. Calling attention to human rights abuses can pressure a country into making concessions - such as the release of political prisoners - in order to prevent cuts in foreign aid or the withholding of loans from international financial institutions.” Segundo Koh (2014: p. 50), “The High Commissioner is part of an orchestra - the UN orchestra - but his voice is so distinctive you always hear it. This is a unique role that the High Commissioner plays, which then is enhanced if you play the role of ‘insider/outsider’ - in other words, someone who’s part of the system, but also a little bit outside the system, the ‘in-house NGO’, as it were.” Koh, avaliando os dez primeiros anos do ACNUDH/EACNUDH, argumentou a respeito da importância do uso da voz pública: “Sometimes, quiet diplomacy alone cannot work. The U.S. government, like everyone else, knows that the squeaky wheel gets the grease; if you make enough noise, and make it publicly enough, then sooner or later, even the most skeptical administration will be forced to talk to you.” (KOH, 2004: p. 498).

Sérgio Vieira de Mello chegou a usar a voz pública do ACNUDH ao longo do seu período à frente da instituição. Na maioria das vezes, o uso se dirigiu às violações envolvidas na chamada Guerra ao Terror, levada a cabo pelos EUA e seus aliados, destacadamente o Reino Unido.

Em uma visita a Estocolmo, em 16 de dezembro de 2002, o brasileiro expressou publicamente sua preocupação com os métodos que vinham sendo utilizados no contexto do contraterrorismo. Ainda que de maneira mais cuidadosa do que vinha sendo feita por Robinson, ele criticou os EUA, que ele politicamente chamou de “[...] a stable democracy that ought to set the example for others.” (RISHMAWI, 2009: p. 280).

Tal como Robinson, o Alto Comissário brasileiro criticou várias vezes as democracias ocidentais por estarem suprimindo direitos no contexto de combate ao terrorismo e, com isso, estarem se tornando referenciais de justificativa para que outros países menos democráticos o fizessem também (KENDALL, 2002). Em especial, ele se dedicou a tratar sobre Guantánamo, tanto em seus pronunciamentos públicos, quanto nas negociações privadas com o governo dos EUA (inclusive em um encontro com o próprio Bush, em 2003)²³ (UNITED NATIONS NEWS CENTRE, 2003; SEBASTIAN, 2003; POWER, 2008).

Bertrand Ramcharan, que havia sido *Deputy* durante todo o período da gestão de Mary Robinson e de Sérgio Vieira de Mello, se valeu diversas vezes da voz pública do ACNUDH quando assumiu o posto interinamente. Conforme já discutido anteriormente, o fato de ser interino e não ter passado pelo crivo da Assembleia Geral restringiu muito o espaço de Ramcharan para negociar politicamente junto aos Estados. Interessante notar que a saída encontrada por Ramcharan naquele momento foi justamente tentar atuar se valendo da possibilidade do ACNUDH tomar ações sem a necessidade de autorização prévia das instâncias intergovernamentais. Isso significa dizer que Ramcharan tentou incidir politicamente a partir de um grau de independência não garantido explicitamente pelo mandato fundador da organização (apesar de ter sido essa a expectativa dos ativistas ao apoiarem a criação do ACNUDH em 1993), mas relativamente legitimado ou instituído pela prática institucional de Mary Robinson.

Na visão de acadêmicos com atuação dentro do sistema, típicos daquela literatura sobre o ACNUDH/EACNUDH, o Alto Comissário tem estabelecido um direito de iniciativa

²³ Nesse encontro com Bush, em 5 de março de 2003, o Alto Comissário afirmou ao presidente dos EUA que os detidos em Guantánamo estavam sendo deixados em um “buraco negro legal” (POWER, 2008). Sérgio Vieira Mello defendeu publicamente que, depois de um ano de detenção, as pessoas capturadas no Afeganistão e levadas para Guantánamo fossem legalmente indiciadas ou libertadas. Porém, esse pronunciamento não possuía base legal alguma, evidenciando o caráter muito mais político do que jurídico desse exercício de voz pública.

independente, preenchendo uma importante lacuna político-institucional do sistema de direitos humanos (ALSTON, 2011; CLAPHAM, 2004; IGNATIEFF, 2014). Mary Robinson explicitou durante sua gestão que o ocupante do cargo tem um mandato “autoativável”, isto é, é uma pessoa, que funciona como um ponto global, capaz de atuar sem ter que esperar autorização prévia (ROBINSON, 1997a). Koh afirma: “What places the High Commissioner in a unique position is that the High Commissioner has a right of independent initiative in the human rights system, which everybody else lacks.” (KOH, 2014: p. 49).

Valer-se, portanto, de um mandato “autoativável” significou para Ramcharan exercitar a voz pública, fosse em pronunciamentos ou em relatórios sobre violações, para os quais a presença de uma burocracia altamente especializada em direitos humanos foi imprescindível para dar credibilidade às informações e aos argumentos veiculados pelo Alto Comissário (OHCHR REPORT, 2003a; 2004a). Foi no mandato interino de Ramcharan que, pela primeira vez, um Alto Comissário submeteu à Comissão de Direitos Humanos, por iniciativa própria, um relatório sobre uma situação grave em matéria de direitos humanos em um país, no caso a Libéria (situação, aliás, que estava praticamente ausente da agenda internacional daquele momento).

Mediante a mesma lógica da autoativação, Ramcharan, de novo por iniciativa própria, estabeleceu uma comissão de inquérito para investigar a crise de direitos humanos em Darfur. Logo que as notícias acerca de limpeza étnica na região começaram a circular em fevereiro de 2004, Ramcharan iniciou uma negociação com as autoridades sudanesas para viabilizar o envio de uma missão à região. Enquanto esperava o resultado da negociação, o mandatário despachou uma equipe para recolher informações de refugiados de Darfur que estavam no Chade, para desagrado de Kofi Annan e de seu representante no Sudão. A resposta de Ramcharan aos pedidos de cancelamento ou postergação da missão pelo representante de Kofi Annan evidencia como o exercício da voz pública do ACNUDH e a produção de relatórios por especialistas do EACNUDH se articulam constantemente de modo que a instituição se afirme politicamente e incremente sua posição de fala legítima e autorizada: “OHCHR’s purpose in sending a mission was to ensure that if the situation continued to deteriorate, it would be in a position to speak authoritatively.” (RAMCHARAN, 2005a: p. 265).

Essa missão rumo ao Chade foi despachada em 5 de abril e por lá esteve até 14 de abril, submetendo um relatório a Ramcharan dias depois. Algumas horas apenas depois de receber o relatório, Ramcharan recebeu a visita do representante sudanês, que convidou uma missão de direitos humanos a visitar Darfur e Cartum, convite prontamente aceito por

Ramcharan, selando a negociação inicial começada pelo mandatário. Apesar desse relatório sobre a situação dos refugiados sudaneses nunca ter sido divulgado oficialmente, ele serviu de base para o relatório que Ramcharan submeteu e apresentou ao Conselho de Segurança, sob requisito do órgão (SAMAR, 2014). O Conselho de Segurança divulgou um pronunciamento oficial apreciando o trabalho feito pelo ACNUDH, especialmente por ter trazido o assunto à agenda internacional²⁴.

Ramcharan também se valeu de sua voz pública e da capacidade de produzir informações credíveis pelo seu Escritório para incidir politicamente na questão do Iraque. Durante uma sessão de 2004 da Comissão de Direitos Humanos, a situação no Iraque vinha se tornando crescentemente perigosa e volátil, e havia um claro confronto entre as forças dos EUA e os apoiadores de lideranças dissidentes iraquianas, em Falujah. Praticamente nenhuma menção foi feita a esse conflito iminente na Comissão e, mais do que isso, aprovou-se a não renovação do mandato do relator especial sobre violações pretéritas no Iraque.

Diante disso, Ramcharan mais uma vez resolveu se valer da voz pública do ACNUDH. Ao plenário da Comissão, ele disse que o silêncio daquela instância em relação ao que vinha ocorrendo no Iraque era desconcertante. Nesse mesmo encontro, o Alto Comissário avisou que se valeria das prerrogativas do seu posto para preparar um relatório sobre a situação de direitos humanos no país, que contaria inclusive com a coleta de depoimentos de civis no Iraque, e submetê-lo-ia àquela instância²⁵ (HURST, 2006). O resultado final, que incluía fortes críticas ao tratamento dispensado aos prisioneiros de *Abu Ghraib*, foi divulgado em 4 de junho de 2004 e foi amplamente divulgado pela mídia internacional, chegando a ser capa do *International Herald Tribune*.

Com a indicação de Louise Arbour em 2004, a última de Annan, o ACNUDH/EACNUDH voltou a gozar de maior prestígio e respaldo internacional, não apenas pelo fato de sua indicação ter seguido os trâmites previstos pelo mandato, ou seja, por ter passado pelo crivo dos Estados na Assembleia Geral, mas também por possuir vínculos com o

²⁴ Uma vez aceito o convite, Ramcharan, pressionado pelo Sudão, por várias delegações asiáticas e por membros da Conferência Islâmica, optou por não divulgar publicamente o relatório, frustrando as ONGs, e o distribuiu apenas a algumas delegações que lideravam diferentes agrupamentos políticos e geográficos da Comissão de Direitos Humanos. Dias depois, entretanto, esse relatório foi vazado para a mídia, o que gerou uma série de cobranças a Ramcharan na Comissão, ao que o mandatário respondeu que não havia sido ele o responsável pela divulgação do relatório junto à mídia (SUDAN TRIBUNE, 2004).

²⁵ De acordo com o próprio Ramcharan, a reação dos embaixadores foi de insatisfação: “As can well be imagined, my announcement met with frosty responses from the countries directly concerned and I received messages that were less than warm from diplomats with whom I had particularly friendly and cooperative relations throughout my time in the Office of High Commissioner.” (RAMCHARAN, 2005a: p. 17).

universo das instituições internacionais, destacadamente jurídicas, conforme já exposto no capítulo anterior.

Comparada a Mary Robinson, Louise Arbour confrontou um pouco menos os Estados com o exercício da voz pública do ACNUDH. Entretanto, isso não significa que a canadense tenha abdicado desse modo de ação consagrado por sua antecessora irlandesa. Em julho de 2006, por exemplo, no transcorrer da guerra do Líbano, Arbour afirmou que “[...] those in positions of command and control were subject to personal criminal responsibility”, o que gerou uma forte tensão com o governo de Israel, que se sentiu atingido por aquele pronunciamento público (SCHABAS, 2009: p. 90).

Desde o início de seu mandato, Arbour também criticou publicamente as políticas de detenção e interrogatório dos EUA após o 11/09, afirmando que ela classificaria sem hesitação alguma a chamada prática de *water boarding*, entre outras, como tortura. Mais uma vez, o uso de seu apelo moral e da credibilidade das informações produzidas e/ou coletadas pelo EACNUDH para um exercício de classificação via voz pública geraria muitas tensões entre os EUA e o ACNUDH, naquele momento liderado por Arbour.

Arbour, em dezembro de 2005, em pronunciamento na comemoração do dia dos direitos humanos na sede da ONU em Nova York, afirmou que as práticas de detenção e interrogatório levadas a cabo pelos EUA configurariam tortura e, como tal, descumprimento das normas internacionais de direitos humanos pelo país ratificadas. Em sua fala sobre as detenções secretas e o envio de suspeitos a outros países sem garantias, Arbour afirmou que o banimento da tortura, “[...] a cornerstone of the international human rights edifice, is under attack, becoming a casualty of the so-called ‘war on terror’. [It is] particularly insidious that governments are watering down the definition of torture, claiming that terrorism means established rules do not apply anymore.” (HOGE, 2005: p. 1).

Segundo Colum Lynch, em reportagem no *The Washington Post*, a Alta Comissária havia apresentado “[...] the most forceful criticism to date of U.S. detention policies by a senior U.N. official, asserting that holding suspects incommunicado in itself amount to torture.” (LYNCH, 2005: p. 1). Esse pronunciamento de Arbour gerou fortíssima reação dos EUA, particularmente do então embaixador na ONU, John Bolton, opositor do trabalho do ACNUDH/EACNUDH desde o mandato de Robinson, conforme já ressaltado.

Bolton afirmou que escolher como alvo de um pronunciamento no dia dos direitos humanos os EUA, e não outros governos, como Myanmar, Cuba e Zimbábue, era completamente inapropriado (BBC, 2005; GRIEVE, 2005). Mais do que isso, Bolton afirmou: “It is inappropriate and illegitimate for an international civil servant to second-guess the

conduct that we're engaged in the war on terror with nothing more as evidence than what she reads in the newspapers.”. Além disso, afirmou que esse tipo de declaração da Arbour atrapalharia o esforço dos EUA no processo de substituição da Comissão pelo Conselho de Direitos Humanos, então em curso em 2005 (US DEPARTMENT OF STATE, 2005).

Tendo em vista a força do ataque de Bolton, Kofi Annan (que apesar de ter sido o Secretário-Geral mais afeito aos direitos humanos até hoje, sempre teve uma relação delicada com essa função de voz pública do ACNUDH), saiu em defesa de Arbour. Um dia depois das críticas do embaixador norte-americano, Annan afirmou por meio de seu porta-voz: “The Secretary-General has absolutely no disagreement with the statement she [Louise Arbour] made yesterday, and he sees no reason to object to any of it.” Reconhecendo a legitimidade do exercício da voz pública pelo ocupante do posto de ACNUDH, Annan afirmou: “Ms. Arbour has unrestricted right to speak on human rights in a global scale.” (HOGE, 2005: p. 2).

As ONGs de direitos humanos também saíram em defesa de Arbour. Um grupo delas, lideradas pela Anistia Internacional, Oxfam e *Citizens for Global Solutions*, chegou a enviar uma carta à então Secretária de Estado dos EUA, Condoleezza Rice, requisitando que ela controlasse as posturas de Bolton de modo a não ferir a credibilidade do ACNUDH/EACNUDH e não obstaculizar o processo de criação do Conselho de Direitos Humanos (LOBE, 2005).

E por que nesse episódio a reação em defesa do ACNUDH se fez tão presente? Negar as violações apontadas pelo ACNUDH é prática comum entre os Estados, haja vista as recorrentes reações de, por exemplo, Rússia e China, aos pronunciamentos de Robinson. Entretanto, nesse episódio especificamente, além do contexto internacional extremamente tenso que colocava cada vez mais a ONU em xeque, Bolton não só desqualificou a posição institucional de Arbour, questionando a peculiaridade da natureza do seu posto, como desacreditou as fontes de informações da Alta Comissária, isto é, fez um ataque a um dos principais atributos de poder da instituição: a capacidade burocrática de produzir, coletar e cancelar informações e atribuir sentido aos fatos. Diante dessa crítica à institucionalidade mais estruturante da organização, que tinha por objetivo desautorizar a voz pública do ACNUDH, tanto Annan quanto as ONGs (uma das principais fontes de informações do EACNUDH) se levantaram rapidamente. Uma carta da *Human Rights Watch* chegou a mencionar: “Ambassador Bolton’s assertion that the High Commissioner’s coments were based solely on news reports is obviously false. The High Commissioner’s statement relied on a wide array of direct, reliable sources, [...]” (HRW, 2005: p. 2).

Contando com um EACNUDH já bem estruturado, em expansão e com aumentos

orçamentários e de pessoal, Arbour, bastante apoiada pelas ONGs internacionais de direitos humanos, prosseguiu fazendo uso de sua voz pública, especialmente ao longo da primeira metade do seu mandato, inclusive sobre os EUA, aumentando ainda mais as tensões políticas com John Bolton (TERKEL, 2006)²⁶.

Na segunda metade do seu mandato, Arbour diminuiu um pouco a recorrência de pronunciamentos públicos, pois, além da transição institucional da Comissão e a estruturação do novo Conselho ter tomado muito espaço da sua agenda, Kofi Annan foi substituído por pelo sul-coreano Ban Ki-moon. Ban Ki-moon fez diminuir a influência da Alta Comissária na ONU, pois tinha uma visão muito menos entusiasmada a respeito do lugar dos direitos humanos dentro da agenda da instituição.

A partir daí, Arbour começou a optar mais vezes por uma estratégia de diplomacia mais discreta, especialmente junto a potências como China e Rússia. Arbour afirmou que havia optado por um engajamento mais privado em relação a esses dois países, pois tal estratégia, apesar de não melhorar sua imagem em relação a ativistas e outros Estados com relações menos amistosas com China e Rússia, teria mais chance de trazer resultados concretos. Ela afirmou que naquele contexto no qual ela se encontrava constrangida pelo enorme bloco de países liderado pelas duas potências (inclusive a influência chinesa sobre o G-77), declarações públicas condenatórias seriam um “[...] loser’s game.” (LYNCH, 2008). Essa foi a razão explicitada publicamente por Arbour, mas em entrevistas com altos funcionários de ONGs internacionais de direitos humanos foi dito que a diminuição do apoio político oriunda da substituição do Secretário-Geral foi decisiva para essa retração do perfil público de Arbour (ATIVISTA JBI, 2014; ATIVISTA AI 2, 2014; ATIVISTA ISHR, 2014; ATIVISTA GHR, 2014).

Quanto aos EUA, porém, cuja agenda de combate ao terrorismo já havia se fixado no desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH desde Robinson, Arbour manteve uma postura constante de exercício de sua voz pública. Em uma entrevista já no fim de seu mandato, cuja renovação foi bloqueada especialmente pelo governo Bush, Arbour afirmou:

US-led counter-terrorism, the terrorism struggle, has set back the cause of human rights by decades and has exacerbated a profound divide between the US, its Western allies and the developing world. [...] it led to an erosion in the field of civil and political rights, where the gains, I thought, were extremely solid. For instance, the definition of torture, the applicability of the torture convention, the principle of

²⁶ A voz pública de Arbour não se dirigiu apenas aos EUA. Ao longo dos seus quatro anos à frente da organização, a Alta Comissária provocou tensões ao se pronunciar contra violações aos direitos humanos no Camboja, no Sri Lanka, em Myanmar, no Zimbábue, entre outros (OHCHR REPORT, 2005a; 2006a; 2007a; 2008a; BBC, 2006; SENGUPTA, 2006; UNITED NATIONS NEWS CENTRE, 2007; 2008; ASIIMWE, 2007).

nonrefoulement, you don't send people back to the risk of facing torture. Until September 11, these principles, you know, were challenging to apply, but the normative framework was very clear and very solid. What we have seen in the war on terror is a direct attack on the norms themselves, on the legitimacy of the legal framework. But worse than that, before September 11 I think we were poised to make a lot of progress in the pursuit of economic and social rights, you know, what Roosevelt called the two freedoms, freedom from fear and freedom from want. And the freedom-from-want agenda was just about ready to take hold and develop, but I think that the war on terror has also frozen all the capacity and the goodwill to advance this agenda, because all the efforts and concentration had to go back to questions of arrest, detention, extrajudicial killings. So in that sense I think it is a tremendous setback (NEGUS, 2008).

Como dito acima, essa já era uma agenda arraigada ao desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH e foi mantida a despeito do perfil de Ban Ki-moon. Ban Ki-moon, aliás, assumiu o posto com uma postura menos crítica às políticas de combate ao terrorismo perpetradas pelos EUA. Por isso, as tensões que já eram altas entre Arbour e os EUA²⁷ agora se manifestariam também entre a canadense, denunciando constantemente os abusos cometidos pelos EUA na Guerra ao Terror, e o sul-coreano, que queria uma expansão do papel diplomático e cooperativo da ONU no Iraque, evidenciando os tradicionais contrastes entre as duas posições institucionais.

Diante do anúncio da sua saída, as ONGs de direitos humanos iniciaram uma forte pressão sobre Ban Ki-moon, ressaltando que ele não deveria escolher alguém com o mesmo perfil discreto que ele para o posto de ACNUDH. Kenneth Roth, da *Human Rights Watch*, havia já dito publicamente que Arbour e Ban Ki-moon não tinham o mesmo estilo político. Nesse contexto, ele afirmou: “She is not his style. Now, does he recognize that the post needs someone who is not his style? Big questions. I think it will be essential that the next high commissioner be someone who insists on his or her independence and on his or her public voice.” (LYNCH, 2008: p. 2). A escolhida do sul-coreano seria Navi Pillay, assumindo em setembro de 2008.

²⁷ Além das tensões recorrentes entre EUA e Arbour por conta de seus pronunciamentos sobre as violações de direitos humanos nas formas de combate ao terrorismo, a relação havia ganhado um novo elemento de confronto com o surgimento do Conselho de Direitos Humanos. O governo Bush, descontente com o formato aprovado para a nova instância, à qual os EUA somente anuíram com a eleição de Obama, agora acusava Arbour de não barrar as críticas feitas a Israel no âmbito do Conselho (ROS-LEHTINEN, 2008). Na literatura sobre direitos humanos em RI, o papel de Arbour na manutenção de algum espaço para os direitos humanos na agenda internacional tomada pelos debates sobre segurança no pós-11/09 é ressaltado (OBERLEITNER, 2007). Segundo Gearty (2007), por exemplo, no início da guerra ao terror a preponderância das questões de segurança e suas instituições (marcadamente o Conselho de Segurança), era praticamente total e pouco espaço havia para as reivindicações de direitos humanos. Gradualmente, entretanto, a linguagem de direitos tornou a se restabelecer: “This could not have been done without the work of human rights functionaries such as high commissioner Louise Arbour [...] How would basic rules of fair play, of equity and of respect for human dignity have fared in the first decade of the twenty-first century had they not had their ethical advocate embedded in institutional form within the United Nations and other global bodies.” (GEARTY, 2007: p. 125).

Navi Pillay, apesar do perfil mais discreto de Ban Ki-moon em comparação a seu antecessor, deu continuidade ao exercício de voz pública iniciado e consagrado por Mary Robinson. Conforme já exposto na última seção do capítulo anterior, Pillay proferiu discursos públicos condenando violações de direitos humanos cometidas pelos mais diversos Estados ao longo dos seus seis anos de mandato²⁸.

A inserção das várias denúncias feitas por Pillay na seção relativa ao panorama do seu mandato no capítulo anterior foi decorrente de uma opção analítica por reservar este ponto do trabalho para um traço específico do uso que a mandatária fez da voz pública para incidir no Conselho de Direitos Humanos, então criado em 2006.

Essa incidência se deu a partir basicamente de duas vertentes. A primeira delas diz respeito ao uso que a Alta Comissária fez do espaço de grande visibilidade do Conselho para trazer pautas que estavam fora dos debates mais tradicionais da agenda de direitos humanos (ABEYSEKERA, 2014). Navi Pillay, mediante o uso de sua voz pública, conseguiu contribuir para a abertura de agendas até então pouco tocadas pelos Estados.

Um bom exemplo dessa abertura de agenda foi a ênfase dada por Pillay aos direitos LGBT e às violações baseadas em orientação sexual e identidade de gênero (SOGI, em inglês). Apesar do caráter polêmico do tema, inclusive em seu país de origem, Pillay tomou a iniciativa, em 2010, de apontar um especialista cujo objetivo seria assessorar a ela e ao EACNUDH para a inclusão e avanço do tema dentro da agenda da ONU. Ela também apoiou os esforços de algumas delegações, dentre as quais se destaca a do Brasil, para avançar a questão por meio, por exemplo, de um forte pronunciamento em um evento paralelo ao Conselho de Direitos Humanos, em setembro de 2010, sobre violência baseada em orientação sexual e identidade de gênero (PILLAY, 2010a).

Essa mobilização de Pillay contribuiu para construir um momento político favorável à ação do Conselho que, em junho de 2011, aprovou a primeira resolução da história da ONU afirmando os direitos LGBT como direitos humanos e requisitando ao EACNUDH a produção de um relatório sobre leis e práticas discriminatórias e atos de violência contra indivíduos baseados em orientação sexual e identidade de gênero. Pillay

²⁸ Entre os Estados, incluem-se Sri Lanka, Congo, Ruanda, EUA (com destaque para a questão de Guantánamo), Arábia Saudita, Maldivas, China, Myanmar, Líbia, Síria, Coreia do Norte, Eritreia, Israel, Rússia, Egito, Nepal e Colômbia (COHEN, 2014; MOSKALENKO et al, 2014; GENSER, 2014; NOSSEL; BROECKER, 2014; RODRIGUEZ-RESCIA, 2014; BBC, 2014; LANG, 2014; OHCHR REPORT, 2009a; 2010a; 2011a; 2012a; 2013a; 2014a). Ver seção 4.4.6 do capítulo anterior. Entre dezembro de 2011 e dezembro de 2012, por exemplo, Pillay fez setenta e dois pronunciamentos, dos quais vinte foram específicos sobre países e, desses vinte, dez foram feitos durante visitas aos países em questão. Pillay também publicou quarenta *press releases* abordando trinta e oito países. Em geral, algo entre cinquenta e sessenta pronunciamentos e *press releases* versaram sobre países específicos.

pessoalmente apresentou esse relatório ao Conselho em março de 2012 (OHCHR NEWS, 2012).

Em 2014, Pillay, integrando as forças políticas estatais e não estatais favoráveis à ascensão da pauta, fez novos pronunciamentos no Conselho, que aprovou mais uma resolução sobre o tema (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2014). Essa resolução requisitou à Alta Comissária e a seu Escritório a atualização daquele relatório apresentado em 2012, evidenciando uma lógica circular de retroalimentação entre Conselho e ACNUDH/EACNUDH²⁹.

A segunda vertente diz respeito aos mecanismos de investigação criados pelo Conselho de Direitos Humanos. Pillay conseguiu assegurar, mediante sua presença incisiva e constante no órgão, que tais mecanismos (que ensejam recursos orçamentários adicionais) criados em resposta às crises recebessem apoio de *staff* do EACNUDH, fortalecendo a posição política da instituição. Os casos da Costa do Marfim, da Líbia e da Síria constituem bons exemplos de como Pillay conseguiu contribuir para o desencadeamento de processos políticos mediante o uso da voz pública no Conselho.

Após eleições presidenciais altamente contestadas em novembro de 2010 na Costa do Marfim, quando o então presidente Laurent Gbagbo recusou-se a aceitar a derrota para Alassane Ouattara, os apoiadores dos dois candidatos reagiram violentamente. Pillay, ainda em novembro, divulgou duas notas para a imprensa: a primeira antecipando o potencial da situação para desencadear um conflito e a segunda, alertando os candidatos de que eles poderiam ser responsabilizados pelos atos de violência de seus apoiadores (OHCHR NEWS, 2010). Em 21 de dezembro, os EUA e a Nigéria, representando o Grupo Africano, formalmente requisitaram uma sessão especial do Conselho de Direitos Humanos sobre a situação da Costa do Marfim (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2010).

Na sessão especial, ocorrida poucos dias depois, a *Deputy High Commissioner for Human Rights*, Kyung-wha Kang, fez um pronunciamento em nome de Pillay. Apresentou os dados coletados pela presença de campo do EACNUDH na Costa do Marfim, formada por funcionários especializados em direitos humanos integrados à operação da ONU no país (UNOCI), e apelou às lideranças marfinenses para que trabalhassem pela interrupção imediata das violações e pela responsabilização dos perpetradores. Em resposta, o Conselho adotou por unanimidade uma resolução requisitando à Alta Comissária que relatasse futuramente a situação do país (KANG, 2010; UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2011).

²⁹ Este relatório deverá ser apresentado ainda em 2015 no âmbito do Conselho.

Ao longo das semanas seguintes, Pillay publicizou outros dados sobre as violações de direitos humanos no país (OHCHR NEWS, 2011b). No relatório que havia sido encomendado a ela pelo Conselho, recomendou que a comunidade internacional estabelecesse uma comissão de investigação internacional e provesse a UNOCI de capacidade para proteger civis sobre iminentes ameaças de violação (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2011d).

Em 25 de março de 2011, o Conselho aprovou uma resolução criando a *International Commission of Inquiry (CoI) on Côte d'Ivoire*, recomendada por Pillay, delegando o apoio administrativo, técnico e logístico ao EACNUDH (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2011e). Em 30 de março, o Conselho de Segurança aprovou por unanimidade a resolução reconhecendo Ouattara como presidente (SECURITY COUNCIL, 2011a).

Após isso, Simonovic, representante de Pillay em Nova York, passou a liderar uma missão do EACNUDH na Costa do Marfim e encontrou Ouattara, a quem solicitou o estabelecimento de uma comissão da verdade e reconciliação e a punição dos violadores. Em 13 de abril, Pillay foi convidada a ir ao Conselho de Segurança para relatar a situação da Costa do Marfim. Nessa oportunidade, Pillay apresentou novos dados coletados pela presença de campo do EACNUDH e reforçou a necessidade do estabelecimento de um processo de justiça de transição a fim de viabilizar a responsabilização dos violadores de ambos os lados.

Os membros da CoI viajaram para a Costa do Marfim, de 4 a 28 de maio de 2011, assistidos por uma equipe de investigadores do EACNUDH. No relatório final, a CoI, além de reportar violações sistemáticas, elaborou uma lista confidencial com os nomes dos violadores a ser entregue a Pillay e recomendou, entre outras coisas, que o EACNUDH provesse assistência técnica a fim de auxiliar as autoridades nacionais na construção de uma comissão da verdade, diálogo e reconciliação (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2011f). Em resposta, o Conselho estabeleceu um novo mandato para um relator especial sobre a situação dos direitos humanos na Costa do Marfim, responsável por monitorar a implementação das recomendações da CoI, com o apoio logístico e substantivo do EACNUDH.

Em fevereiro de 2011, Muammar Qaddafi iniciou uma escalada de repressão àqueles que protestavam contra o seu regime. Em 22 de fevereiro, Pillay se pronunciou condenando o assassinato de civis pelas forças do governo líbio, alertando que tal postura poderia conduzir a crimes contra a humanidade e, por isso, fez um apelo pela construção de uma comissão internacional para investigação das violações (OHCHR NEWS, 2011c). No mesmo dia, a Hungria solicitou uma sessão especial do Conselho de Direitos Humanos sobre a Líbia.

Nessa sessão especial, ocorrida em 25 de fevereiro, Pillay descreveu sérias alegações de violações na Líbia veiculadas por grupos locais de direitos humanos junto ao EACNUDH. Ela mais uma vez fez um apelo pelo estabelecimento de uma comissão internacional independente de investigação e solicitou explicitamente que o Conselho pressionasse o governo líbio em virtude das violações de direitos humanos (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2011g). O Conselho adotou por consenso uma resolução autorizando a criação de uma CoI e atribuiu à Alta Comissária um mandato para atualizar o órgão acerca da situação líbia (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2011a).

Em seguida, o Conselho solicitou à Assembleia Geral que suspendesse a Líbia do Conselho, o que se concretizou na semana seguinte, vale dizer, pela primeira desde a criação do órgão em 2006. Um dia após a sessão especial, o Conselho de Segurança adotou a resolução 1970, que remetia a situação da Líbia ao TPI (SECURITY COUNCIL, 2011b).

Os membros da CoI, acompanhados de uma equipe de especialistas em direitos humanos do EACNUDH, foram até a Líbia em maio de 2011 e entrevistaram mais de trezentas e cinquenta pessoas (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2011h). O relatório apontou que as forças do governo haviam cometido crimes contra a humanidade e crimes de guerra a mando de Qaddafi e das pessoas de seu círculo próximo.

Em junho de 2011, o Conselho aprovou uma resolução atendendo o pedido de extensão do mandato da CoI de forma que ela pudesse prosseguir imediatamente com as investigações. Mas causou surpresa e desapontamento, especialmente entre os ativistas, quando a CoI foi forçada a postergar seu retorno à Líbia, que ocorreria em agosto daquele ano, em virtude do término do contrato temporário de noventa dias dos funcionários do EACNUDH que assistiam a CoI (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2011h). Essa falha burocrática do EACNUDH significou, em vez de retornar a campo, a abertura de um longo processo de recrutamento de novo *staff* para a continuidade da missão. Durante esse novo processo de recrutamento, que durou até o meio de novembro de 2011, as condições na Líbia se deterioraram muito e culminaram na captura e assassinato de Qaddafi pelas forças rebeldes em outubro de 2011³⁰. Aliás, este é um bom exemplo de como a dimensão burocrática pode interferir e gerar consequências visíveis na dimensão política. Apesar desse problema de *staff* da CoI, em setembro o Conselho de Segurança autorizou o estabelecimento da *United Nations*

³⁰ Segundo Gierycz, Pillay talvez tenha sido uma das poucas vozes com representatividade internacional a ter lamentado e condenado as circunstâncias da morte de Qaddafi, enquanto outros diplomatas ocidentais afirmavam, segundo Gierycz (2012: p. 66), “he got what he deserved.”

Support Mission in Libya (UNSMIL), que incluiu uma divisão de direitos humanos conduzida por um representante de Pillay (NOSSEL; BROECKER, 2014).

Em janeiro de 2012, Pillay foi novamente convidada a reportar ao Conselho de Segurança sobre a situação dos direitos humanos em território líbio. Nessa oportunidade, ela enfatizou a necessidade de interromper as violações e estabelecer mecanismos de justiça de transição (NOSSEL; BROECKER, 2014). Em abril de 2012, a CoI apresentou seu relatório final ao Conselho de Direitos Humanos. Em alguma medida, ela havia conseguido superar os problemas resultantes da interrupção do *staff* pelo EACNUDH e conseguido renovar sua investigação em campo em dezembro de 2011. Um dos destaques desse relatório foi a produção de uma lista confidencial, confiada a Pillay, com os nomes de oitenta responsáveis por violações sistemáticas de direitos humanos (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2011h).

Pillay foi uma das principais responsáveis também por soar internacionalmente o alarme a respeito das medidas duras que o governo da Síria vinha tomando diante dos protestos ao final de março de 2011 (OHCHR NEWS, 2011d). Em uma sessão especial sobre essa situação, a *Deputy High Commissioner* Kyung-wha Kang descreveu as violações de direitos humanos cometidas pelas forças sírias, citando informações, coletadas pelo EACNUDH, de que mais de quatrocentas e cinquenta pessoas já haviam sido assassinadas até então, solicitando, assim, ampla investigação. O Conselho reagiu solicitando que Pillay despachasse uma missão de investigação (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2011i).

Impossibilitada de entrar na Síria, a missão do EACNUDH conduziu três investigações de campo na região ao redor do país. Pillay apresentou os resultados preliminares ao Conselho em junho, salientando que estimava-se que cerca de mil e cem pessoas haviam sido assassinadas no contexto dos protestos. Em seu relatório oficial, lançado em 18 de agosto, a missão do EACNUDH afirmou que o número de assassinatos em virtude dos protestos na Síria desde março de 2011 chegava a mil e novecentos civis. Diante desses números e dessa situação de sistemática violação de direitos humanos, Pillay recomendou que o Conselho de Direitos Humanos pressionasse o Conselho de Segurança para remeter o caso sírio ao TPI (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2011j).

Mesmo antes da publicação do relatório, o Conselho havia planejado outra sessão especial sobre a Síria. A sessão, ocorrida em 22 de agosto, abriu nova oportunidade para a Alta Comissária refutar direta e publicamente a versão apresentada pelo governo sírio (PILLAY, 2011a; UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2011b). Em resposta, o Conselho aprovou uma resolução criando uma CoI. Essa CoI, que tinha como condutor o brasileiro Paulo Sérgio Pinheiro, também foi assistida pelo *staff* do EACNUDH.

Após a publicação do primeiro relatório da CoI, houve, em dezembro de 2011, uma terceira sessão especial do Conselho sobre a questão síria, na qual Pillay afirmou que o número de mortos já havia chegado a quatro mil. Por isso, ela alertou para o risco de eclosão de guerra civil e insistiu mais uma vez que o Conselho de Segurança remetesse o caso ao TPI (PILLAY, 2011b). A situação síria piorou ao longo de 2012 e, por isso, Pillay continuou a insistir nos mesmos pontos e a criticar os membros do Conselho de Segurança diante da sua inação (PILLAY, 2012a). A CoI publicou ainda mais dois relatórios e em ambos elaborou listas confidenciais de violadores confiadas exclusivamente a Pillay.

Em janeiro de 2013, as palavras da Alta Comissária ganharam novamente as manchetes de jornais do mundo todo: o EACNUDH havia encomendado um estudo a respeito da situação dos civis na Síria e, de acordo com ele, o número de mortos em virtude dos conflitos no país chegava a sessenta mil ao final de 2012 (PRICE; KLINGER; BALL, 2013). Em um pronunciamento acompanhando o lançamento desse estudo, Pillay repreendeu os governos pela sua inação diante do conflito e recomendou que utilizassem o referido estudo como base para futuras investigações e para o esforço de reconstrução político-institucional pós-conflito.

A intenção aqui não foi adentrar os casos de Costa do Marfim, Líbia e Síria em si mesmos e tampouco de explicar situações de notória complexidade e indefinição. A proposta foi, a partir desses casos, ilustrar e evidenciar como Pillay exercitou a voz pública do ACNUDH de maneira peculiar a incidir no Conselho, criando momentos políticos favoráveis a instalações de Comissões de Inquérito assistidas e conduzidas pelo EACNUDH. As sessões do Conselho, principalmente as sessões especiais, se converteram em oportunidades e espaços políticos para a Alta Comissária confrontar os governos e suas versões e narrativas oficiais a partir das informações produzidas ou coletadas pelo EACNUDH, isto é, informações carregadas de uma aura de objetividade e independência advindas da capacidade profissional e burocrática do EACNUDH. Dessa maneira, por meio do exercício constante da voz pública amparada pela estruturação burocrática do EACNUDH, Pillay reforçou a condição institucional e política do ACNUDH enquanto emissor de fala legítima, a ponto de poder contrapor Estados publicamente, o que não é muito recorrente na prática de servidores civis internacionais nas instâncias intergovernamentais da ONU.

A participação do *staff* do EACNUDH fez com que os relatórios de investigação ganhassem em credibilidade e, uma vez publicados, chamassem novamente a atenção da mídia e da comunidade internacional para a crise a partir de um *frame* de direitos humanos. A publicação desses relatórios concedeu a Pillay novas oportunidades de estar no Conselho de

Direitos Humanos, capturando a atenção novamente da mídia e, mais do que isso, de manter as crises na agenda do Conselho e nas agendas das delegações dos Estados membros. O aumento do engajamento de Pillay junto ao órgão deu a ela mais prestígio e legitimidade diante de outras entidades da ONU, destacadamente o Conselho de Segurança, que começou a convidá-la para que ela fizesse apresentações sobre as crises políticas em diferentes lugares do mundo. E ela, vale dizer, a Alta Comissária que recebeu mais convites do Conselho de Segurança do que todos seus antecessores somados, fez essas apresentações invariavelmente a partir de um *frame* de direitos humanos.

Pillay conseguiu estabelecer uma espécie de lógica “circular” entre o ACNUDH/EACNUDH e o Conselho de Direitos Humanos. Essa lógica circular passou a ser acionada na medida em que Pillay, municiada com as informações credíveis produzidas ou coletadas pelo EACNUDH, fazia um alerta no Conselho, restringendo publicamente os Estados violadores em determinada situação. O Conselho, a depender da configuração política de seus membros e suas alianças (algo estrategicamente analisado previamente por Pillay), via de regra solicitava investigação e monitoramento da situação em questão e incumbia justamente o EACNUDH desse papel. Assim, tal como argumentado no primeiro capítulo, é visível como o ACNUDH/EACNUDH, na condição de burocracia internacional, age no mundo criando mais iniciativas e instâncias burocráticas (como as Comissões de Inquérito) e propõe soluções para as quais ele passa a ser o indicado para levá-las a cabo.

O ACNUDH, por meio de sua voz pública, ao longo de seu desenvolvimento institucional, vem se tornando o “gatilho” de muitas iniciativas político-burocráticas dentro do sistema de direitos humanos da ONU. Os três casos brevemente expostos acima evidenciam bem essa função de gatilho, uma vez que em todos eles se construiu ou se tentou construir um fluxo institucional que se iniciava no ACNUDH/EACNUDH, passando pelo Conselho de Direitos Humanos e culminando no Conselho de Segurança, ou até mesmo no TPI.

O exercício da voz pública, portanto, que encontrou no mandato de Mary Robinson seu nascedouro e mais saliente uso, tem uma dimensão de meios e fins articulados e não incompatíveis, já que estratégias e normas não são necessariamente incompatíveis, conforme argumentado ao longo da tese reiteradas vezes. Do ponto de vista dos meios, conforme já adiantado acima, a voz pública chama a atenção, inclusive da mídia internacional, não apenas para a violação denunciada, mas também para o próprio ACNUDH/EACNUDH, legitimando sua posição internacional de fala de autoridade em matéria de direitos humanos.

Essa posição legitimada reforça a dimensão normativa do exercício de voz pública, isto é, de fins. Mais do que meramente denunciar ou gerar um constrangimento aos Estados, a voz pública do ACNUDH atrelada às informações coletadas e/ou produzidas pelo EACNUDH tem como objetivo dar um enquadramento (*framing*) de direitos humanos aos fatos. Tal como argumentado pelos teóricos construtivistas, discutidos no capítulo inicial desta tese, o ACNUDH/EACNUDH, na condição de burocracia internacional, objetiva atribuir um sentido de direitos humanos aos fenômenos e, com isso, torná-los não só debatidos pelos atores desse campo, mas veicular tais ocorrências a partir do repertório normativo desse campo, possibilitando que as instâncias e mecanismos de direitos humanos da ONU os debatam e neles incidam politicamente.

Sobre o tráfico de pessoas, por exemplo, era muito comum, antes da atuação de Mary Robinson, incrementadas por seus sucessores, que ele fosse encarado como apenas um fenômeno relativo à lei e à ordem, ou seja, havia um *frame* de segurança, e não de direitos humanos. Ramcharan, por exemplo, com seus pronunciamentos defendeu um combate ao problema por meio do estabelecimento de um mecanismo de direitos humanos (um relator especial) para estudar a prática do tráfico de pessoas, de modo a incitar o desencadeamento de uma campanha internacional, o que acabou funcionando, de certa forma. Atualmente, é praticamente consensual de que a pauta “tráfico internacional de pessoas” não é uma pauta alheia aos debates do campo dos direitos humanos, tal como ocorreu com o tema LGBT, do qual Pillay foi destacada defensora. Sobre o terrorismo, o raciocínio é parecido, apesar de menos exitoso do ponto de vista do processo político. O ACNUDH/EACNUDH foi a primeira instância da ONU a afirmar publicamente que não só o terrorismo, com seus atos, atenta contra os direitos humanos, mas também que o combate a ele não deve ser feito às expensas dos direitos humanos, posicionamento que desagradou em muito os EUA em especial, como já salientado.

O nível de tensão política desencadeado pelo uso da voz pública pelo ACNUDH é indício do arranjo perturbador dos direitos humanos em relação à lógica tradicional da configuração da realidade internacional, ressaltada no primeiro capítulo. Ao se valer da voz pública, o ACNUDH expõe ao escrutínio internacional a relação governante-governado nos Estados, isto é, expõe as formas de tratamento dispensado pelos Estados às suas próprias populações. Tendo os direitos humanos, especialmente após a Conferência de Viena, se convertido em importante referencial de legitimidade internacional, compreende-se por que os pronunciamentos condenatórios dos diferentes Alto Comissários despertaram tensões e queixas por parte dos Estados.

Do ponto de vista analítico, a provocação de queixas e a geração de tensões junto aos Estados são expressões da agência política do ACNUDH/EACNUDH, do valor de sua posição institucional como produtor de sentidos a fenômenos e de seu processo de constituição como lugar de fala internacional dificilmente contornável em matéria de direitos humanos.

Do ponto de vista político, por fim, vale ressaltar que o exercício da voz pública se constituiu gradativamente como uma espécie de prestação de contas às ONGs internacionais de direitos humanos. Conforme observado anteriormente, tais ONGs foram importantes para a criação do ACNUDH e constituem importantes parceiros para a produção de informações qualificadas pelo EACNUDH. Desde as primeiras tentativas de criação e até hoje, o exercício da voz pública, produtor de tensões justamente junto aos atores responsáveis pela sua aprovação e manutenção orçamentária (os Estados), é a forma de ação do ACNUDH preferida, reivindicada e cobrada pelas ONGs. Portanto, além da dimensão normativa, seu exercício pelos diferentes Alto Comissários também expressam uma estratégia política de manutenção de apoio institucional dessas ONGs.

Ainda que não explicitamente garantida pelo mandato, ainda que seja responsável por uma série de tensões com os Estados, com a própria ONU e, por vezes, até dificulte outras áreas de atuação da instituição (como ocorre com o processo da expansão de campo e do *mainstreaming*, como poderá ser visto na próxima seção), o exercício da voz pública, iniciado e potencializado por Mary Robinson, tornou-se um traço perene do desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH.

5.3 Louise Arbour, a expansão de campo e o *mainstreaming*

Outros dois traços compõem de forma relativamente perene o desenvolvimento institucional do EACNUDH: a expansão de campo e o chamado *mainstreaming* em direitos humanos. A expansão de campo, especialmente a abertura de escritórios nacionais e regionais, algo não previsto pelo mandato do ACNUDH, é considerada por aquela literatura prescritiva sobre o ACNUDH/EACNUDH e pelo círculo internacional de ativistas como uma das principais inovações institucionais surgidas no sistema de direitos humanos da ONU no pós-Guerra Fria e, como tal, singular à posição política do ACNUDH/EACNUDH. Já o *mainstreaming*, que em português poderia ser chamado de algo como transversalização/transversalidade, é algo que consta no mandato do ACNUDH e diz respeito

à incumbência do mandatário e de seu escritório infundirem perspectivas de direitos humanos nas mais variadas políticas, atividades e projetos do sistema ONU e suas agências.

Para sua execução, os dois traços dependem do estabelecimento de uma instituição mais estruturada do ponto de vista burocrático, orçamentário e de pessoal, assim como de uma instituição minimamente consolidada do ponto de vista político, pois tanto a instalação de escritórios nos países quanto a relação com agências mais tradicionais da ONU dependem de uma negociação para a qual o ACNUDH/EACNUDH deve gozar de certa credibilidade e legitimidade política. Não à toa, esses dois traços floresceram de forma mais acentuada no mandato de Louise Arbour, a qual, conforme já discutido, conseguiu sedimentar a estrutura institucional da organização, obtendo, com apoio de Kofi Annan, um aumento substancial de orçamento e pessoal.

5.3.1 A expansão de campo

Quase todas as atividades de direitos humanos da ONU pré-1990 estavam sediadas em Genebra (formulação de normas e procedimentos, aprovação de resoluções da Comissão de Direitos Humanos, execução dos trabalhos dos Comitês de Tratados etc.). A única exceção, iniciada timidamente nos anos oitenta, eram os relatores especiais, geridos, com poucos recursos, pelo *Centre for Human Rights*. No início dos anos 1990, componentes de direitos humanos começaram a ser incluídos em missões da ONU: El Salvador, Haiti, Colômbia e Guatemala. Essas missões, estabelecidas em bases *ad-hoc*, eram conduzidas pelas instâncias da ONU em Nova York, e não em Genebra (MARTIN, 1998). Segundo uma avaliação promovida pelo *Aspen Institute*, em 1995, e reproduzida no livro de Alice Henkin (2000), essas missões então despachadas pelas instâncias da ONU sediadas em Nova York foram dificultadas pela necessidade de “reinventar a roda burocrática” envolvida, ou seja, na visão dessa avaliação, era evidente a falta que fazia um corpo burocrático profissional em direitos humanos dentro da ONU para estabelecer e guiar essas missões e seus *staffs*.

A criação do ACNUDH em 1993, e principalmente o surgimento do EACNUDH em 1997, representou uma oportunidade para a expansão das atividades de direitos humanos da ONU para fora de Genebra (BROECKER, 2014). É interessante notar que a vagueza e a amplitude do mandato contribuíram consideravelmente para as possibilidades de expansão do ACNUDH/EACNUDH. Essas características do mandato, somadas à prescindibilidade de autorização de outras instâncias para sua ação, acabaram concedendo ao ACNUDH/EACNUDH um espaço peculiar que lhe possibilitou explorar esse nicho de atuação política.

Apesar do ponto alto da expansão ter sido atingido na gestão de Arbour, desde o estabelecimento do posto, cada um dos ocupantes conduziram, em maior ou menor medida, uma expansão das atividades de direitos humanos fora de Genebra³¹. A proposta da seção não é mergulhar nas funções, no desempenho e na efetividade das diferentes presenças de campo (o que certamente é uma agenda de pesquisa a ser desenvolvida), mas evidenciar o desenvolvimento dessa expansão de modo a explicitar como ela passou a ser uma linha de atuação no desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH.

Apesar do tamanho reduzido da sua equipe, da difícil relação com o *Centre* e da natureza sem precedentes do seu trabalho, Ayala Lasso se dedicou à criação de nove escritórios de campo do ACNUDH (e nove presenças menores em outras missões). De certa forma, esse esforço de Ayala Lasso foi uma resposta às necessidades prementes pelas quais ele foi desafiado logo no início da sua gestão, conforme já discutido: o assassinato dos presidentes de Ruanda e Burundi, que desencadeou os eventos catastróficos no primeiro e ameaçou o segundo (OHCHR REPORT, 1994; 1995).

Ayala Lasso estabeleceu um escritório de campo em Ruanda com cerca de cento e cinquenta funcionários, assim como um escritório no Burundi³², para os quais ele assegurou o comprometimento de Estados doadores no valor de US\$ 3.14 milhões ao longo de três anos (CLAPHAM, 1994). Ele também estabeleceu um escritório de campo no Camboja, logo após o término do mandato, ao final de 1993, do *UN Transitional Authority*, além de um outro na Colômbia, entre 1996 e 1997.

Mais o escritório do Burundi que tanto o de Ruanda (que estava inserido em uma missão maior da ONU), apesar de pequeno, representou uma novidade institucional (ALSTON, 1997). Na medida em que a abertura de escritórios fora de Genebra não consta no mandato original e que, em nenhum momento, como pôde ser observado nos segundo e terceiro capítulos, isso foi trazido ao debate na criação do ACNUDH, a abertura do escritório do Burundi abriu uma trilha inesperada no desenvolvimento institucional da organização³³.

³¹ Para uma exposição acerca dos variados tipos de presenças de campo do ACNUDH/EACNUDH e seus respectivos papéis, ver a seção 4.2 do capítulo anterior.

³² O propósito do escritório do Burundi era preventivo, tendo em vista o contexto de Ruanda. O programa incluía atividades educacionais e de treinamento, especialmente para o judiciário, a polícia e o exército; assistência técnica para o Ministério da Justiça; treinamento em direitos humanos para as forças armadas; consultoria; educação em direitos humanos; programas de apoio à formação de especialistas locais de direitos humanos; um sistema para a produção e distribuição de documentação de direitos humanos; desenvolvimento de atividades promocionais designadas para fomentar uma cultura de direitos humanos; apoio ao Centro de Direitos Humanos de Bujumbura; e assistência às ONGs nacionais de direitos humanos (CERNA, 1995).

³³ Na mensagem do Dia dos Direitos Humanos, em dezembro de 1996, Ayala Lasso afirmou que quando ele havia assumido o escritório, havia pouquíssimos funcionários atuando em missões de campo, e que, naquele momento, havia mais funcionários no campo do que em Genebra.

Foi explorando essa via inesperada e dotado de um perfil altamente discreto e negociador que Ayala Lasso começou a negociar a abertura do escritório na Colômbia, hoje em a mais longeva e bem estabelecida empreitada de campo do ACNUDH/EACNUDH. Em negociação com o então presidente colombiano Ernerto Samper, Ayala Lasso sugeriu, em dezembro de 1994, que o governo passasse a considerar a possibilidade de ser apontado pela ONU um especialista, sediado na Colômbia, que proveria assistência técnica nas áreas de reforma do legislativo e administração da justiça (OHCHR REPORT, 1997).

Após esse encontro, Ayala Lasso enviou uma missão de avaliação para visitar o país em 1995 de modo a identificar as necessidades para construção do acordo de cooperação técnica. O relatório dessa missão recomendou que Ayala Lasso propusesse o estabelecimento de um escritório na Colômbia, tendo em vista o precedente do Burundi. O propósito do escritório seria assessorar o governo e as instituições relevantes de direitos humanos no país. Depois de negociações conduzidas por Ayala Lasso, Samper, em abril de 1996, expressou seu apoio por escrito à abertura do escritório e, em novembro do mesmo ano, foi firmado o acordo entre o ACNUDH e o Ministério das Relações Exteriores da Colômbia para abertura do referido escritório, que entraria em funcionamento em abril do ano seguinte (OHCHR COLOMBIA, 1996; OHCHR REPORT, 1997; RODRIGUEZ-RESCIA, 2014).

A abertura do escritório colombiano, que incluiu em seu mandato a prática de monitoramento pelo EACNUDH, foi um dos principais êxitos políticos obtidos pela faceta diplomático-negociadora de Ayala Lasso³⁴. É interessante notar que parte importante da literatura engajada sobre o ACNUDH/EACNUDH, que costuma ser muito crítica ao mandato do equatoriano, reconhece na expansão de campo, em especial na abertura do escritório colombiano, um grande êxito político de Ayala Lasso (GAER, 1997; KOREY, 2001; BROECKER, 2014). A expressão desse reconhecimento não é aleatória. Ela decorre do fato de Ayala Lasso ter recorrido às ONGs de direitos humanos para a abertura e desenvolvimento desses escritórios. Em uma resolução aprovada pela Assembleia Geral em 1996, o mandatário ressaltou que havia trabalhado em estreita relação com as ONGs, tanto locais quanto internacionais, creditando a elas parte essencial na assistência ao desenvolvimento de programas e materiais de treinamento em direitos humanos (UN, 1996).

³⁴ O mandato dos escritórios de campo são renovados periodicamente e a questão do monitoramento, recorrentemente desconfortável para os Estados, é o principal ponto da negociação. No caso do escritório colombiano do EACNUDH, que atualmente também possui representações fora de Bogotá (Bucamaranga, Cali e Medellín), existe um mandato em voga no qual, depois de longa negociação entre o governo e Navi Pillay, foi incluída a dimensão do monitoramento. Além do monitoramento, o mandato envolve assistência técnica, recebimento e acompanhamento de denúncias de violações de normas nacionais e internacionais de direitos humanos e relatorias periódicas ao ACNUDH, que, por sua vez, se reporta ao Conselho de Direitos Humanos.

Entretanto, nem sempre a habilidade diplomática de Ayala Lasso conseguiu vencer a resistência dos Estados à abertura de escritórios nacionais, justamente em virtude do papel de monitoramento. Os esforços para estabelecer uma presença de campo na Indonésia, por exemplo, não foram bem sucedidos, conforme afirmou um alto funcionário do EACNUDH (FUNCIONÁRIO FOTCD 1, 2014). Ayala Lasso havia feito a solicitação de abertura ao governo depois de sua visita ao país em 1996, mas as autoridades resistiram a qualquer possibilidade de monitoramento por um escritório nacional do ACNUDH.

Ayala Lasso também não foi exitoso junto à Rússia. O equatoriano despachou um enviado à Chechênia em 1996 e iniciou uma negociação com o governo russo para a abertura de um escritório em Moscou. Apesar da função primordial proposta por Ayala Lasso para o escritório referir-se à assistência técnica, a qual foi muito bem recebida pelo governo russo, as possibilidades que a aprovação do mandato abririam para que esses funcionários do ACNUDH na Rússia visitassem regularmente a Chechênia motivaram a negativa russa (MOSKALENKO et al, 2014).

Na sua saída do cargo, em fevereiro de 1997, Ayala Lasso presidia uma presença de campo representativa, compreendendo duzentos e oitenta e nove funcionários de campo e consultores, largamente concentrados em Ruanda, Camboja e Burundi, mas também presentes na Bósnia-Herzegovina, Colômbia, Croácia, ex-Iugoslávia, Mongólia, Zaire, Geórgia, Haiti, Letônia, Malauí, Faixa de Gaza, Papua Nova Guiné e Togo (UNOG, 1997). Assim, Ayala Lasso deu início a uma trilha que seria continuada por seus sucessores, inclusive Robinson.

Mary Robinson, já amparada pelo surgimento formal do EACNUDH, deu prosseguimento à expansão de campo da organização iniciada por Ayala Lasso. Houve, no entanto, uma mudança de perfil dos escritórios. Ainda que a assistência técnica continuasse sendo importante e fosse o cartão de visita para abrir negociações com os Estados, Robinson, em consonância com seu perfil de voz pública, esperava que a rede de escritórios também fosse uma espécie de voz pública. Esperava que ela não só monitorasse a situação e remetesse à sede, mas que essa rede emitisse publicamente alertas a respeito de violações sistemáticas iminentes. Nesse sentido, Robinson, com importante participação política de seu *Deputy*, Ramcharan, conforme afirmou um entrevistado, inovou ao criar escritórios regionais do ACNUDH, originalmente em Addis Adaba, Almaty, Bangcoc, Beirute, Iaoundé e Santiago (RELATOR ESPECIAL 1, 2014). A criação desses pequenos escritórios regionais, apesar de

discreta do ponto de vista político, foi importante do ponto de vista institucional, pois fez o ACNUDH/EACNUDH chegar a locais nos quais ele não dispunha de escritórios nacionais³⁵.

Um outro ponto importante para o avanço da expansão do ACNUDH/EACNUDH no mandato de Mary Robinson foi a conclusão de um Memorando de Entendimento com o *Department of Peace Keeping Operations* (DPKO), em 1999. O objetivo desse memorando foi incrementar a cooperação entre EACNUDH e DPKO no sentido de embutir elementos de direitos humanos nas operações de paz da ONU (RAMCHARAN, 2002a). No contexto de conclusão da negociação desse memorando, por exemplo, Mary Robinson conseguiu estabelecer uma operação de campo de direitos humanos no Kosovo apenas uma semana após o início dos conflitos em 1999 (OHCHR REPORT, 1999).

Outro momento importante para essa expansão foi a apresentação, em 2000, do chamado *Brahimi Report*³⁶. Esse relatório elevou a importância das instâncias de direitos humanos da ONU nas operações de paz. Ademais, ressaltou a importância do sistema ONU aderir e promover os instrumentos internacionais de direitos humanos e humanitários em todas as suas atividades relativas a paz e segurança (UN, 2000). O Relatório Brahimi teve uma relevância político-institucional para Robinson porque ele legitimou a presença dos componentes de direitos humanos nas operações de paz e, assim, fortaleceu política e institucionalmente a posição do ACNUDH, especialmente diante do *Department of Peace Keeping Operations* e do *Department of Political Affairs* (DPA). O momento político criado pelo *Brahimi Report* e o acréscimo de legitimidade que ele proporcionou possibilitaram que Robinson conseguisse negociar junto ao DPKO o aumento da participação do *staff* do EACNUDH em outras partes do sistema ONU, como a liberação de funcionários para participarem da *Integrated Mission Task Force* no Afeganistão (OHCHR REPORT, 2000a).

Aliás, Robinson, apesar do conturbado momento político que vivia na relação com EUA e Israel, conforme discutido acima, conseguiu incrementar a presença do EACNUDH no Afeganistão. Além de ter apoiado politicamente o estabelecimento da

³⁵ Esse é o caso do Brasil, por exemplo, que é coberto pelo escritório regional em Santiago, tal como Argentina, Chile, Peru, Uruguai e Venezuela. Segundo uma funcionária brasileira da assessoria internacional da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, a assistência do Escritório Regional do ACNUDH no Chile é muito importante para a elaboração de relatórios a serem enviados pelo Brasil aos Comitês de Tratados: “Pra gente ele é muito importante no processo de preparação dos relatórios. Porque às vezes eles nos orientam diretamente, dizendo: “olha tem que fazer isso e não aquilo, o relatório tem que ser assim e não assado”, e às vezes se eles não têm essa informação assim prontamente, colocam a gente em contato com o Comitê ou com alguém em Genebra ou em Nova York, que aí nos passa essa informação.” O Paraguai, que também era coberto por esse escritório, fez um convite recentemente à Navi Pillay para que fosse aberto um escritório nacional em território paraguaio. A negociação sobre o mandato local se encontra atualmente em curso.

³⁶ O relatório assim ficou conhecido por ter sido resultado do Painel sobre as Operações de Paz da ONU, chefiado, mediante o convite de Annan, por Lakhdar Brahimi, ex-Ministro das Relações Exteriores da Argélia.

Afghanistan Independent Human Rights Commission (AIHRC) em 2002, a Alta Comissária despachou vários funcionários e consultores de direitos humanos para contribuir com a missão da ONU no país (UNAMA) e com o PNUD no estabelecimento da AIHRC (SAMAR, 2014; UNITED NATIONS NEWS CENTRE, 2002; OHCHR REPORT, 2002a; 2003a).

No mandato de Robinson, os escritórios do Camboja e da Colômbia viram seus *staffs* serem expandidos. O escritório da Colômbia é mais uma vez representativo na trajetória institucional da expansão de campo do ACNUDH/EACNUDH. Conforme dito acima, Robinson pretendia dar um sentido de voz pública também aos escritórios de campo. No escritório da Colômbia, isso se tornou bem visível.

Quando Ayala Lasso concluiu a negociação do mandato com o governo colombiano, designou para a chefia do escritório Almudena Mazarrasa, diplomata espanhola. Mazarrasa, apesar de alguns pronunciamentos públicos, se ocupou com o estabelecimento burocrático do escritório e de seu mandato. Ao final de 1998, Mazarrasa foi substituída pelo sueco Anders Kompass, atual chefe da divisão de operações de campo e cooperação técnica do EACNUDH em Genebra (RODRIGUEZ-RESCIA, 2014). Kompass, que esteve no posto até o fim do mandato de Robinson, deu grande visibilidade ao escritório no país e fez uma série de críticas publicamente ao governo em virtude das violações persistentes de direitos humanos³⁷.

Mas, tal como Ayala Lasso, Robinson também enfrentou resistências para abrir escritórios. Na Rússia, Robinson conseguiu apenas firmar alguns poucos projetos sem nenhuma possibilidade de monitoramento e exclusivamente restritos ao tema da educação em direitos humanos (MOSKALENKO et al, 2014). A China também resistiu. Apesar de ter conseguido firmar acordos de cooperação técnica, conforme exposto mais acima, o uso constante que Robinson fez da voz pública contra o governo chinês impossibilitou qualquer avanço nas negociações para abertura de um escritório nacional (KLEINE-AHLBRANDT, 2014). Além disso, membros da equipe local da ONU na China também não viam com bons olhos a presença de um escritório do ACNUDH, justamente porque temiam que o potencial de voz pública associado à instituição atrapalhasse seu relacionamento com as autoridades chinesas. Voltarei a este ponto sobre a relação do ACNUDH/EACNUDH com outras agências da ONU na próxima seção.

³⁷ Kompass, por exemplo, criticou a falta de *accountability* do sistema judicial colombiano diante das violações de direitos humanos. Ele também elaborou um relatório sobre incidentes específicos de violações, inclusive responsabilizando o exército colombiano pela omissão no massacre de cento e dezessete pessoas dentro de uma igreja em Bellavista-Bojayá por paramilitares (GARCÍA; GIRALDO, 2002).

De qualquer forma, Robinson entregaria o posto a Sérgio Vieira de Mello, em 2002, com presenças de campo espalhadas por vinte e seis países e com acordos de cooperação técnica em mais de outros cinquenta países.

Logo após assumir o posto em 2002, o brasileiro afirmou que o principal objetivo do trabalho do EACNUDH em seu mandato seria a criação de fortes sistemas de proteção nacionais, trabalhando em parceria com os escritórios nacionais da ONU e, onde existiam, com as missões de paz (MELLO, 2002). Assim, conseguiu, por exemplo, assegurar um papel para o EACNUDH nos chamados *humanitarian hubs* no Chipre e na Jordânia, estabelecidos antes e durante a invasão dos EUA ao Iraque, em 2003 (OHCHR REPORT, 2003).

A morte de Sérgio Vieira de Mello e a passagem pouco legitimada de quatorze meses de Ramcharan pelo cargo fizeram com que a expansão de campo da organização nesse período fosse modesta. Em 2004, o EACNUDH administrava trinta e três presenças de campo, incluindo seis escritórios regionais/sub-regionais (estabelecidos por Robinson).

Vale ressaltar, contudo, o que foi dito em algumas entrevistas com funcionários do EACNUDH a respeito do mandato de Sérgio Vieira de Mello. Apesar de não ter concretizado muitos projetos nesse sentido, tais funcionários afirmaram que ele deixou uma marca em relação à expansão do ACNUDH/EACNUDH na medida em que ele chegou ao posto portando uma trajetória essencialmente desenvolvida em missões de campo, diferente de todos os outros até hoje. Segundo esses funcionários, o mandatário insistiu reiteradas vezes em reuniões públicas e privadas com o *staff* que o EACNUDH deveria ser mais do que um secretariado dos outros mecanismos de direitos humanos da ONU e que, para isso, a expansão de campo seria essencial (FUNCIONÁRIO FOTCD 1, 2014; FUNCIONÁRIO SEÇÃO SOCIEDADE CIVIL, 2014). Um desses funcionários ressaltou o fato de o primeiro diretor da *Field Office in Technical Cooperation Division*, surgida na gestão de Arbour, ter sido Fabrício Hochild, o qual tinha muita proximidade com Sérgio Vieira de Mello e havia sido trazido pelo brasileiro para o EACNUDH em decorrência da sua experiência de campo (FUNCIONÁRIO EACNUDH NY, 2014).

Mas a iniciativa de expandir encontrou em Arbour seu auge. Como dito na introdução desta seção, esse incremento na política expansiva relacionou-se com o fortalecimento burocrático do ACNUDH/EACNUDH na gestão Arbour. Esse fortalecimento, por sua vez, guarda importante relação com o impulso político gerado pelo *In Larger Freedom*, relatório de Kofi Annan, ressaltado na seção anterior, que, entre outras coisas, demandou que o EACNUDH, dotado de mais recursos, disseminasse sua presença (UN, 2005a).

Em resposta, Arbour formulou um Plano de Ação que derivou nos chamados *Strategic Management Plans* (2006-2007 e 2008-2009). Esses planos estratégicos são a manifestação mais palpável da guinada do desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH rumo à expansão de campo (OHCHR, 2005c). Isso porque ambos concederam grande espaço às atividades de campo, fornecendo um panorama das presenças consolidadas e futuras em matéria de escritórios regionais, escritórios nacionais, componentes de direitos humanos em missões de paz e assessores de direitos humanos em equipes nacionais da ONU (OHCHR 2006c; 2008c). Essa orientação de campo de Arbour, representada por esses planejamentos detalhados, marcou muito o *staff* do EACNUDH. Um experiente funcionário de missões de campo afirmou em entrevista: “Louise Arbour teve uma grande visão. Eu vou lhe dizer, ela chegou, ela sacudiu as coisas, ela decidiu que precisávamos ter um plano de ação, que deveríamos abrir escritórios de campo, e ela conseguiu recursos para isso.” (FUNCIONÁRIO SEÇÃO MISSÕES DE PAZ, 2014).

O mandato de Louise Arbour foi marcado, portanto, por uma significativa expansão das presenças de campo do ACNUDH, possibilitadas por um aumento representativo nos recursos, resultantes da *World Summit*, em 2005. Essa guinada se manifestou também na estruturação burocrática do EACNUDH. Até 2006, o setor responsável pelas missões de campo era alocado na *Programme and Research Division*. Com a expansão crescente de escritórios, esse setor foi retirado dessa divisão em 2007 e tornou-se uma divisão autônoma e passou a se chamar *Field Operations and Technical Cooperation Division* (FOTCD).

A criação dessa divisão em 2007, mais do que mera mudança de organograma, refletiu a vitória política de um extrato do alto escalão que se contrapunha à cultura organizacional do EACNUDH enquanto apenas secretariado de mecanismos. A criação e a centralidade que ela passou a ocupar na agenda do ACNUDH/EACNUDH sedimentaram não só a transgressão do mandato original do posto, que não previa a existência desses escritórios de campo, mas também concederam novo protagonismo político à instituição diante de Estados e ativistas.

Essa mudança já havia sido prenunciada ainda em 2006 com a criação da *Rapid Response Unit*, estabelecida para prestar suporte ao trabalho do EACNUDH na liberação rápida de pessoal a campo, tanto para conduzir missões de investigação de violações de direitos humanos, quanto para prover assistência técnica a governos em transição ou crise (OHCHR REPORT, 2006; BROECKER, 2014). Vale lembrar que essa unidade já havia sido idealizada por Robinson, ao final de seu mandato, entretanto, devido à instabilidade

institucional representada pelo período de Sérgio Vieira de Mello e Bertrand Ramcharan, ela só encontrou o momento político para se concretizar no mandato de Louise Arbour.

Durante o período de Arbour, o *staff* do EACNUDH cresceu para mais de novecentos funcionários em virtude da significativa expansão de campo. O EACNUDH passou a integrar as missões de paz na Costa do Marfim (2004), Haiti (2004) e Sudão (2008). A participação crescente de funcionários do EACNUDH nas equipes nacionais da ONU (UNCTs) tem forte relação com a demanda diretiva por *mainstreaming* em direitos humanos, advinda de Kofi Annan em 2005, tema da próxima discussão (O'NEILL, 2014). Esses assessores ou consultores de direitos humanos do EACNUDH foram alocados nos escritórios nacionais da ONU no Sri Lanka (2004), Rússia (2005), Cáucaso (2006), Macedônia (2007), Sérvia (2007), Ruanda (2007), Moldávia (2008), Quênia (2008) e Papua Nova Guiné (2008).

Arbour ainda negociou a abertura de escritórios regionais do EACNUDH na região do Pacífico (2005), na Ásia Central (2006), América Central (2007) e na África Ocidental (2008). Mediante a solicitação da Assembleia Geral, iniciou negociações com o Qatar para o estabelecimento de um centro de treinamento e documentação em direitos humanos no Sudoeste da Ásia e Região Árabe, que se concretizaria já no mandato de Navi Pillay, em 2009. Do ponto de vista dos escritórios nacionais, viabilizou-se, por exemplo, a abertura no Nepal, Guatemala e Uganda, em 2005, no Togo, em novembro de 2006, e um acordo para instalação de um escritório com a Bolívia foi assinado em fevereiro de 2007.

Mas a expansão encontrou novamente resistências na China e na Rússia. Na primeira, Arbour conseguiu pouquíssimos avanços em virtude do fechamento do país ao escrutínio do ACNUDH/EACNUDH no contexto de preparação dos Jogos Olímpicos de 2008. Esse mesmo contexto impediu que Arbour conseguisse que a China ratificasse o Pacto dos Direitos Civis e Políticos (KLEINE-AHLBRANDT, 2014).

Quanto à Rússia, Arbour conseguiu avançar também pouco ao que havia sido feito por seus antecessores. No mandato de Mary Robinson, foram firmados alguns acordos de cooperação técnica em educação em direitos humanos. O que a Alta Comissária canadense foi capaz de negociar em acréscimo a isso foi a alocação de um único consultor do EACNUDH em 2005. Entretanto, somente estaria sob a alçada desse consultor atividades de cooperação técnica na área de educação em direitos humanos.

A Rússia, de fato, parece ser um caso bastante delicado para o projeto de expansão de campo do EACNUDH. Segundo Moskalenko et al (2014), o mandato muito restrito dessa presença impossibilita, na prática, que o EACNUDH se envolva com outras tantas questões de direitos humanos com as quais os defensores locais estão envolvidos. Mais

do que isso, a tentativa de manter esse acordo em vigência passou a constranger o uso da voz pública por Louise Arbour.

Esse breve exemplo mostra como existe uma tensão inerente ao posto entre o exercício da voz pública e a prática diplomático-negociadora. Por outro lado, além do fortalecimento orçamentário e do *input* político de Kofi Annan, um dos elementos que contribuíram consideravelmente para a expansão do EACNUDH foi o fato de Arbour ter chamado mais para si a tarefa de voz pública e exigido menos isso dos chefes dos escritórios nacionais.

Um bom exemplo dessa mudança gradativamente proposta por Arbour é mais uma vez o caso colombiano. Entre 2002 e 2006, o chefe daquele escritório foi o sueco Michael Frühling. Frühling, tal como o compatriota que o antecedeu, foi muito combativo e fez uso de sua voz publicamente diversas vezes. Ele, por exemplo, confrontou publicamente o presidente Uribe e sua negação da condição de conflito armado interno na Colômbia (TICKNER; PARDO, 2003). Frühling também desafiou diversas vezes o governo alegando a existência de uma série de vínculos entre os grupos paramilitares e agentes do governo (GALÁN; MÉLENDEZ, 2006). Dessa forma, a tensão chegou a determinado ponto entre o escritório nacional e as autoridades colombianas que ao fim do mandato do sueco, o governo se recusou a estender por mais quatro anos a presença do EACNUDH em seu território, conforme havia sido anteriormente acordado, e o fez apenas por mais um ano. Além disso, ameaçou retirar a prerrogativa de monitoramento e pronunciamentos públicos do escritório colombiano, restringindo-o apenas à assistência técnica (GOODMAN, 2007).

Arbour, notando o desequilíbrio entre a faceta de voz pública e a faceta diplomática no exercício do escritório colombiano, substituiu Frühling por Juan Pablo Corlazzoli. Corlazzoli, experiente sociólogo uruguaio, focou seus esforços, sob orientação de Arbour, na redução das tensões entre o escritório e o governo colombiano. Corlazzoli, que ocupou o cargo até 2009, conseguiu reduzir tal tensão reconhecendo publicamente os esforços das autoridades para a observância das normas internacionais de direitos humanos e diminuindo consideravelmente o tom dos relatórios sobre o país. Com isso, ele, conseguiu que o governo colombiano, em 2007, estendesse o mandato do escritório nacional do EACNUDH por mais quatro anos.

Enfim, ao terminar o mandato de Arbour, em julho de 2008, o EACNUDH estava administrando e dando suporte a um total de cinquenta e três presenças de campo, incluindo nove presenças regionais, nove escritórios nacionais, componentes de direitos humanos em

dezessete missões de paz da ONU e consultores de direitos humanos em dezesseis equipes nacionais da ONU.

De um lado, Arbour entregaria a Pillay um EACNUDH com uma agenda extremamente carregada, em virtude especialmente da expansão de campo. De outro, a expansão fez com que o EACNUDH alcançasse uma série de novos lugares e, com isso, uma série de atores locais. Isso significa que o ACNUDH/EACNUDH passou a ter mais interlocutores estatais para negociar diretamente, em função da questão da situação local de direitos humanos e as renovações de mandatos nacionais, e também mais parcerias firmadas com atores da sociedade civil inseridos localmente nos respectivos países. Essa inserção em diferentes e variadas sociedades civis locais não é trivial na medida em que o EACNUDH passa a ter mais parceiros confiáveis com os quais pode contar para a coleta e produção de relatórios. Com acesso à realidade local, os relatórios tendem a ser mais precisos e, com isso, aumenta a credibilidade do EACNUDH, a qual, por sua vez, incrementa a autoridade e a legitimidade das informações veiculadas pelo ACNUDH em suas negociações junto às autoridades e em seus exercícios de voz pública.

A principal tensão na negociação para abertura, manutenção e renovação de mandatos de escritórios nacionais é um reflexo da tensão vivida pelo ACNUDH enquanto voz pública, de um lado, e negociador, de outro. Essa tensão se manifesta na expansão de campo na medida em que os Estados aceitam rapidamente os termos de cooperação e assistência técnica, mas resistem à realização de atividades de monitoramento, relatoria, ou seja, resistem ao uso da voz pública pelo mandatário local do escritório. Tal resistência é evidência da credibilidade internacional atingida pelo ACNUDH/EACNUDH, enquanto lugar de fala autorizada e respeitada em matéria de direitos humanos.

Pillay também viveu essas tensões na relação com a expansão de campo. E Pillay, sob o contexto de forte crise econômica internacional, não contou com nenhum salto orçamentário representativo, tal como sua antecessora. Por fim, a sul-africana não tinha o mesmo apoio político-institucional vindo do Secretário-Geral, agora ocupado por Ban Ki-moon, quando comparado ao apoio do qual desfrutou Arbour em sua relação com Annan. Por tudo isso, e por um foco maior na atuação no Conselho de Direitos Humanos e na sua assoberbada e complexa agenda, o ACNUDH/EACNUDH durante o mandato de Pillay não manteve o ritmo de expansão de Arbour.

Nos seus seis anos como Alta Comissária, Pillay imprimiu uma expansão mais modesta. Ela firmou acordos para o estabelecimento de escritórios nacionais na Mauritânia, em setembro de 2009, e Guiné, em maio de 2010, e inaugurou os escritórios da Tunísia, em

2011, e Iêmen, em 2012. Também viabilizou a abertura de um escritório regional europeu, em outubro de 2009, um sul-americano, em setembro de 2009, e um outro no Norte da África, em 2012. Dando continuidade às negociações iniciadas por sua antecessora, Pillay selou a negociação para a abertura do *United Nations Human Rights Training and Documentation Centre for South-West Asia and the Arab Region*, em Doha, no Catar, em maio de 2009.

Em 2013, introduziu componentes de direitos humanos em missões de paz na Somália (UNSOM) e no Mali (MINUSMA), e no ano seguinte (2014) na República Centro Africana. Assessores de direitos humanos foram estabelecidos nas equipes nacionais do Timor Leste em 2013 e, em 2014, em Bangladesh, Bangcoc, Filipinas, Ucrânia, Jamaica, República Dominicana, Panamá, Serra Leoa, Tanzânia, Zâmbia, Malauí e Nigéria.

Evidenciando a perenidade do traço de expansão no desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH, Pillay se destacou pelo uso crescente da *Rapid Response Unit*, tanto mediante sua iniciativa própria quanto do Conselho de Direitos Humanos³⁸. Alguns exemplos são: Honduras (após o golpe de 2009), Madagascar (assistência técnica durante a crise política de 2009), Gabão (monitoramento de direitos humanos durante as eleições presidenciais de 2009), Iraque (provimento de assistência temporária à *UN Assistance Mission*), Haiti (após o terremoto de janeiro de 2010), Togo (monitoramento de direitos humanos durante as eleições de 2010), Guiné (monitoramento de direitos humanos durante as eleições de 2010), Mali (consultoria em direitos humanos à equipe nacional da ONU, em 2012) e Sudão do Sul (apoio às investigações sobre direitos humanos da missão de *peacekeeping*) (OHCHR REPORT, 2009a; 2010a; 2011a; 2012a; 2013a; 2014a).

Tal como dito acima, uma das grandes tensões que caracterizam o mandato do próprio ACNUDH e que se refletem na complexa dinâmica da atuação dos escritórios de campo é o equilíbrio entre a capacidade de cooperação e negociação e o potencial de denúncias públicas. Durante o mandato de Pillay, esta tensão pôde ser observada claramente no caso do Nepal.

³⁸ Pillay reconheceu que o trabalho de campo do EACNUDH era um dos traços mais importantes da instituição: “I am fully aware that the credibility of my Office, and the United Nations as a whole, depends on being close to victims, helping them and assisting when they are threatened with or exposed to violations. This requires our independence of judgement, responsiveness from headquarters, and - crucially - service on the ground. The mandate of our country and regional offices consists largely in monitoring and reporting on human rights violations, and providing technical cooperation to prompt promotion and protection of human rights. Our public reports serve as diagnostic tools which inform our cooperation and technical assistance to Governments and other partners.” (PILLAY, 2014: p. 68).

O escritório do EACNUDH no Nepal, inaugurado por Arbour em 2005, era considerado um dos maiores casos de sucesso da instituição até 2008³⁹ (MAHONY; NASH; TALADHAR, 2010). Porém, em 2010 e 2011, o governo do Nepal, em um contexto de ressurgimento da influência política das forças armadas, começou a pressionar Pillay por uma reformulação do mandato de seu escritório local. O governo insistia no fechamento dos postos fora da capital e na interrupção do monitoramento dos casos de violações de direitos humanos e transferência dessa incumbência para a *National Human Rights Commission* (NHRC). ONGs afirmavam que a ausência de monitores do EACNUDH em campo poderia colocar os defensores de direitos humanos em situações de risco. Também argumentavam que a NHRC não possuía a capacidade para lidar com a quantidade de casos monitorados pelo escritório do EACNUDH. Além disso, afirmavam que parte dos clamores para restrição do mandato local do EACNUDH vinha justamente de alguns membros da NHRC, que alegavam que o escritório estava enfraquecendo o movimento local de direitos humanos no Nepal. Diante de tudo isso, a relação entre EACNUDH-Nepal e a NHRC foi se tornando bastante conflituosa e tensa (ASIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS, 2011).

Em janeiro de 2011, o mandato do EACNUDH-Nepal havia sido redefinido. A partir de então, a missão do escritório seria prestar apoio, e não mais monitoramento, ao *National Human Rights Action Plan*, com duração de três anos. Mas esse Plano não incluía o objetivo de buscar *accountability* para as muitas violações de direitos humanos documentadas anteriormente pelo escritório, inclusive muitas delas cometidas pelas forças armadas. Ao final de 2011, o mandato do escritório do EACNUDH no Nepal não foi renovado pelo governo, cessando suas atividades em dezembro de 2011 e oficialmente fechando em março de 2012. Em resposta política ao fechamento, sob as objeções do governo e de Ban Ki-moon, Pillay autorizou a publicação de um relatório baseado nas informações coletadas pelo escritório do Nepal, analisando violações das normas internacionais de direitos humanos ocorridas no país de fevereiro de 1996 a novembro de 2006. O EACNUDH também tornou público um *Transitional Justice Reference Archive* (TJRA). Essa base de dados, originalmente

³⁹ Algumas pessoas do FOTCD e um ativista do Sri Lanka entrevistados afirmaram que, tal como no caso colombiano, a distribuição de vários funcionários ao longo do país, e não apenas na capital, foi vital para que houvesse informações confiáveis a respeito do monitoramento e das investigações de violações de direitos humanos, assim como parece ter contribuído significativamente para a abertura de espaços políticos durante o longo processo de negociação de paz (FUNCIONÁRIO SEÇÃO AMÉRICAS 2, 2014; FUNCIONÁRIO FOTCD 1, 2014; ATIVISTA FAHRD, 2014). Pillay manteve para o escritório colombiano a mesma postura de Arbour. Durante os mandatos de Christian Volkmann (2009-2011) e Todd Howland (2011-presente) buscou-se uma postura de maior equilíbrio entre a cooperação e o monitoramento público (RODRIGUEZ-RESCIA, 2014).

desenvolvida para circular como uma ferramenta *offline* entre os membros das comissões de justiça de transição do Nepal, foi liberada para o público (OHCHR, 2012d).

Ao final do mandato de Pillay, em setembro de 2014, o EACNUDH contava com sessenta e seis presenças de campo, incluindo quatorze escritórios nacionais, doze escritórios regionais, componentes de direitos humanos em treze missões de paz e consultores de direitos humanos em vinte e sete equipes nacionais da ONU.

A expansão de campo do EACNUDH tornou-se uma outra forte de linha de atuação da instituição. Não prevista pelo mandato e potencializada por Arbour, essa expansão foi se tornando uma linha perene no desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH. Ela possui uma importância muito grande para a historicidade da organização, já que o fortalecimento das presenças de campo representou a consolidação de um pilar ausente no antigo *Centre for Human Rights*, que se dedicava quase exclusivamente ao secretariado dos mecanismos, e, assim, infundiu uma dimensão de campo na cultura organizacional interna, frequentemente muito centrada nos debates ocorridos apenas em Genebra⁴⁰.

A expansão de campo se conecta também com os outros dois traços já apresentados. A constituição do ACNUDH e de seu Escritório como lugar de fala internacional quase incontornável em matéria de direitos humanos passa pela legitimidade e pela credibilidade dessa fala, seja ela manifesta publicamente ou em negociações fechadas. Parte importante da construção dessa fala autorizada intersubjetivamente advém da credibilidade das fontes de informações percebida pelos outros agentes, especialmente pelos Estados. Os escritórios de campo, isto é, essas burocracias de campo propiciam ao EACNUDH a capacidade de coletar informações *in loco* muito mais precisas ou a partir de parcerias com entidades locais altamente conhecedoras de uma determinada realidade, de modo que essas informações subsidiem os argumentos públicos ou privados a serem veiculados pelo ACNUDH⁴¹.

⁴⁰ Um elemento interessante dessas presenças de campo do EACNUDH é que elas permitem conexão mais estreita não apenas com os governos, mas com os atores da sociedade civil local. Acontecimentos como o auxílio do *East Africa regional office* às INDHs da Tanzânia ou como a parceria do *Pacific office* com o governo das Ilhas Salomão para o estabelecimento de uma corte juvenil não ganham espaço na mídia e tampouco nas discussões acadêmicas, mas são indícios palpáveis de como a organização incide politicamente.

⁴¹ A expansão de campo é também importante porque permite ao ACNUDH/EACNUDH diversificar seus parceiros. Segundo vários ativistas de países em desenvolvimento entrevistados (Brasil, Colômbia, Egito, Sri Lanka), o EACNUDH tendia muito a se concentrar nas ONGs de direitos humanos mais tradicionais, como Anistia Internacional e *Human Rights Watch*. Os motivos eram vários: essas ONGs estiveram na linha de frente da mobilização pela criação do ACNUDH; elas possuem escritórios espalhados pelo mundo e são dotadas de muitos recursos e alta expertise; têm experiência na atuação dentro da ONU; e possuem escritórios em Genebra. Segundo esses ativistas, isso começou a mudar graças a dois fatores. Um deles foi o incremento de ONGs de

Por outro lado, as tentativas de instalação de escritórios locais e a própria consolidação da presença em campo, com seu potencial de monitoramento, envolvem inevitavelmente o ACNUDH/EACNUDH em um número de conflitos políticos muito mais alto, intensificando as tensões com os Estados, as quais, por sua vez, podem dificultar não só a continuidade daquela presença de campo específica, como o próprio desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH, como é o caso da relação com Rússia e China.

5.3.2 O *mainstreaming*

O fortalecimento organizacional do EACNUDH e sua expansão de campo durante o mandato de Arbour estiveram articulados a um outro traço de atuação institucional perene que viria também a se potencializar no mandato da canadense: o chamado *mainstreaming*. O *mainstreaming*, que consta explicitamente no mandato do ACNUDH aprovado em 1993, refere-se à incumbência do Alto Comissário projetar a agenda de direitos humanos por todo o restante do sistema ONU. Mais do que projetar, o *mainstreaming* exige a integração de perspectivas e de um *framing* de direitos humanos nas agendas das outras agências e órgãos da ONU. Devido a uma articulação de vários fatores (que incluem o apoio de Annan, o perfil “gerencial” de Arbour, o incremento orçamentário, o momento político gerado pelos debates sobre a criação do Conselho de Direitos Humanos), o *mainstreaming*, como área de atuação institucional, veio a se maturar durante o mandato de Louise Arbour, mas já vinha sendo alvo da preocupação dos mandatários anteriores, especialmente depois da entrada de Kofi Annan.

O *mainstreaming*, de fato, é uma característica dos debates internacionais sobre direitos humanos do pós-Guerra Fria. Até o fim dos anos oitenta, os direitos humanos eram apenas genericamente considerados pelas agências e departamentos da ONU. A separação, muito mais do que a integração, era a tônica do sistema. Em 1988, por exemplo, uma publicação da ONU em comemoração aos quarenta anos da Declaração Universal nem ao menos citou PNUD e UNICEF entre as instâncias da organização preocupadas com direitos humanos (HURST, 2006). Como visto no terceiro capítulo, coordenação e fortalecimento do

direitos humanos nos países em desenvolvimento, com formação de articulações internacionais em rede e crescimento da presença em Genebra. O outro fator, segundo eles, foi a expansão de campo do ACNUDH/EACNUDH, a qual permitiu não só que ele diversificasse suas parcerias, legitimando essas ONGs menos poderosas que aquelas tradicionais, mas também fornecesse expertise para que as organizações do mundo em desenvolvimento acessassem os mecanismos e toda a institucionalidade de direitos humanos da ONU. Na medida em que o ACNUDH/EACNUDH coleta muitas informações trazidas por ONGs e sua legitimidade deriva consideravelmente da credibilidade das informações por ele veiculadas, a expansão de campo permitiu ao EACNUDH construir relações de confiança com parceiros menos tradicionais, diversificando, assim, suas fontes de informações (ATIVISTA CONECTAS, 2014; ATIVISTA RIDH, 2014; ATIVISTA CIHR, 2014; ATIVISTA FAHRD, 2014; FUNCIONÁRIO SEÇÃO SOCIEDADE CIVIL, 2014).

sistema de direitos humanos permaneceram como tarefas centrais incumbidas ao ACNUDH segundo o mandato aprovado em 1993, mas a Conferência de Viena, ao funcionar como um trampolim para a posição dos direitos humanos na agenda internacional, foi palco da ascensão de uma linha de atuação adicional para o ACNUDH, justamente o *mainstreaming*.

Ayala Lasso, portanto, assumiu o posto no contexto dessa reivindicação. Mas o equatoriano não dispunha de recursos e estrutura institucional para implementar tal linha de atuação, pois o *mainstreaming* em direitos humanos depende muito dos espaços institucionais abertos pelo mandatário da ONU. Àquela altura, o Secretário-Geral, Boutros-Ghali, dispensava pouca atenção à questão de disseminar os direitos humanos pela agenda mais ampla da ONU.

Um dos poucos avanços dessa pauta do *mainstreaming* antes de 1997 foi a inclusão do ACNUDH no *Administrative Committee on Coordination*, presidido pelo Secretário-Geral e integrado pelos chefes das agências e programas da ONU. Pela primeira vez, desde a criação da ONU, esse comitê, em abril de 1994, incluiu os direitos humanos como uma das pautas de sua agenda (COOK, 1995). Um outro pequeno passo dessa agenda foi a aproximação, ainda bastante inicial, de Ayala Lasso com PNUD e UNICEF (OHCHR REPORT, 1996). Um alto funcionário do extinto *Centre* afirmou em entrevista que alguns esforços foram empregados para tentar introduzir componentes de direitos humanos às operações de paz da ONU, mas, segundo ele, o ACNUDH, do ponto de vista institucional, não gozava ainda de maior credibilidade junto às instâncias responsáveis por essas operações, notadamente o DPA⁴² (RELATOR ESPECIAL 1, 2014). O próprio Ayala Lasso se mostrou insatisfeito com a resistência das outras instâncias da ONU ao ACNUDH em um pronunciamento diante da Comissão de Direitos Humanos. Ele afirmou que as agências e os departamentos da ONU deveriam se esforçar para identificar formas efetivas de trabalhar em parceria com o ACNUDH em vez de guardarem de forma mesquinha seus respectivos mandatos (ALSTON, 1997).

O *mainstreaming* em direitos humanos ganharia maior impulso político com a ascensão de Annan e Robinson. Em julho de 1997, o novo Secretário-Geral propôs, em seu relatório *Renewing the United Nations: a Programme for Reform*, que o programa de direitos humanos fosse reforçado e, mais do que isso, que ele fosse plenamente integrado às

⁴² O *Department of Political Affairs* é um dos principais departamentos do Secretariado da ONU, sob a direção geral do Secretário-Geral. Criado em uma reorganização estrutural em 1992, a missão do DPA é providenciar assessoria e suporte em todas as questões políticas ao Secretário-Geral no exercício de suas responsabilidades concernentes a manutenção e restauração da paz e da segurança.

atividades da ONU (ANNAN, 1997). Essa proposta foi motivada pela falta de coerência e coordenação na área de direitos humanos e pelo desconhecimento que vários membros do sistema ONU (agências, fundos, etc.) apresentavam em relação a essa agenda.

Mas essa proposta de Annan, exposta em julho de 1997, se iniciou um pouco antes. Em janeiro do mesmo ano, o Secretariado da ONU foi reorganizado em quatro comitês executivos à luz das principais atividades da organização: paz e segurança, questões sócioeconômicas, questões humanitárias e cooperação para o desenvolvimento. Em vez de criar um quinto comitê de direitos humanos, Annan considerou os direitos humanos como um elemento transversal a ser integrado em todo o trabalho da ONU e, por isso, com presença garantida nos quatro comitês (PENNEGARD, 2001). Isso foi importante, pois preparou politicamente o empoderamento institucional que viria a ser dado pelo relatório de julho, na medida em que ele confiou ao ACNUDH a responsabilidade de dirigir a política de *mainstreaming* em direitos humanos, reforçando seu mandato (KEDZIA, 2003).

Com esse impulso político, Robinson, que passou a contar com um EACNUDH formalmente estabelecido e com ganhos orçamentários, elevou a importância do *mainstreaming* na atuação do ACNUDH/EACNUDH. Seguindo a pequena trilha aberta por Ayala Lasso, Robinson se aproximou inicialmente de PNUD e UNICEF.

O PNUD foi a primeira organização a firmar um memorando de entendimento com o ACNUDH, em 1998. Como resultado desse memorando, o PNUD adotou um *policy paper*, chamado *Integrating Human Rights with Sustainable Development*, sobre como integrar os direitos humanos em seu trabalho. Esse *paper* se tornou um documento de referência sobre as razões e as formas por meio das quais os direitos humanos devem guiar a política e a prática das organizações fora do sistema de direitos humanos da ONU. Nesse documento, o PNUD reconheceu os direitos humanos como parte do seu trabalho⁴³ (UNDP, 1998). Em seguida, outros documentos foram elaborados para aprofundar a abordagem de direitos humanos do PNUD, tal como o *Global Programme on Human Rights Strengthening*⁴⁴ (HURIST).

⁴³ Desde essa iniciativa, o PNUD continua a exercer um papel de liderança na implementação do chamado *rights-based approach* para questões de desenvolvimento. Várias de suas atividades e nichos de atuação começaram a ser veiculados a partir de uma linguagem de direitos humanos e considerados essenciais para a plena vigência de tais direitos (OBERLEITNER, 2007).

⁴⁴ O HURIST, iniciado a partir da assinatura do memorando de entendimento em 1998, é um programa conjunto do PNUD com o EACNUDH que tem como propósito testar diretrizes e metodologias e identificar oportunidades de aprendizagem para o desenvolvimento de políticas nacionais de direitos humanos. No marco do HURIST, vários outros *policy papers* e estratégias foram adotados. Dentre eles, vale destacar o *Common Understanding of a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation*, o *Draft Guidelines of Human Rights Reviews of UNDP Country Programmes* e o *Practice Note on Poverty Reduction and Human Rights*.

O UNICEF também foi persuadido pelo apelo de Annan e pelo trabalho de negociação de Robinson. Em 1999, adotou sua estratégia para integrar os direitos humanos no trabalho da organização a partir de um *policy paper* intitulado *A Human Rights Conceptual Framework for UNICEF*. Esse documento descreveu a mudança do UNICEF de uma instituição que se preocupava majoritariamente com respostas rápidas a emergências para uma instituição calcada nos direitos humanos e, como tal, principal agente da promoção da implementação da Convenção sobre os Direitos das Crianças. Ainda em 1998, por meio de um relatório executivo nomeado *Guidelines for Human Rights-Based Programming Approach*, o UNICEF ofereceu um guia a seus escritórios nacionais sobre as formas de realizar os direitos das crianças e das mulheres (ROZGER, 2001).

Dois outros pontos importantes para o avanço da agenda do *mainstreaming* no mandato de Mary Robinson, já citados anteriormente, foram a conclusão de um Memorando de Entendimento com o DPKO, em 1999 e o chamado *Brahimi Report*. Esses dois momentos políticos possibilitaram uma aproximação do ACNUDH/EACNUDH com instâncias responsáveis pelas operações de paz, como DPKO e DPA, ambos até então bastante refratários ao ACNUDH.

Quanto ao Escritório do Alto Comissário para os Refugiados (ACNUR), o avanço do *mainstreaming* foi tímido. Conseguiu-se que o ACNUR começasse a vincular de maneira pragmática sua agenda com os direitos humanos, ou seja, que ele começasse a reconhecer publicamente que violações sistemáticas de direitos humanos produzem refugiados. Mas, de modo geral, o ACNUR se manteve bastante resistente ao *mainstreaming* em razão dos embaraços diplomáticos que poderiam ser gerados pela voz pública do ACNUDH e seus escritórios de campo (UNHCR, 1997).

Robinson, também impulsionada por Annan, começou a atuar no domínio do debate sobre setor corporativo e direitos humanos. Em janeiro de 1999, Annan lançou uma iniciativa institucional chamada *Global Compact*. Exposta pelo Secretário-Geral em seu discurso no Fórum Econômico Mundial, foi apresentada como um desafio às lideranças empresariais de promover e aplicar dentro de seu domínio corporativo nove princípios de direitos humanos, padrões trabalhistas e meio ambiente. O que interessa destacar aqui dessa iniciativa é que ela propiciou uma aproximação do ACNUDH/EACNUDH com a OIT, a partir de quando iniciaram algumas iniciativas conjuntas de cooperação institucional (SWEPTON, 2003).

Com a nomeação de Sérgio Vieira de Mello, o qual havia construído boa parte da carreira vinculado ao ACNUR, anunciou-se um horizonte de aprofundamento do

mainstreaming em direitos humanos com o próprio ACNUR e também uma melhoria nas relações com o DPA, com quem Mary Robinson construiu uma relação delicada em virtude de seus pronunciamentos públicos, vistos muitas vezes pelo DPA como complicadores das negociações diplomáticas levadas a cabo pelo departamento. Entretanto, o pouco tempo de permanência do brasileiro não permitiu que essa agenda de disseminação intrainstitucional dos direitos humanos se realizasse (HURST, 2006).

Do ponto de vista da trajetória de carreira, a ascensão de Ramcharan também sugeria algum avanço nessa agenda, tendo em vista que ele era, tal como o brasileiro, um funcionário de carreira da ONU, inclusive do próprio DPA durante alguns anos. Mas o já mencionado déficit de legitimidade política derivada da sua condição interina impediu Ramcharan de fazer qualquer movimento mais representativo nesse sentido (HURST, 2006).

É interessante notar como o período no qual Sérgio Vieira de Mello e Bertrand Ramcharan estiveram à frente do ACNUDH foi, de fato, um momento de instabilidade institucional. Isso pode ser evidenciado na questão do *mainstreaming*, pois, paradoxalmente, foi um dos períodos que Kofi Annan mais se mobilizou pelo tema. Mas ambos, em virtude das razões já apresentadas, não se valeram desses impulsos políticos que vieram a se maturar apenas com a entrada de Arbour.

Assim que o brasileiro tomou posse, Annan divulgou o relatório *Strengthening of the UN: an Agenda for Further Change*. O relatório atribuiu, e de modo sistemático, ainda mais funções ao ACNUDH. Annan destacou a importância do trabalho das estruturas organizacionais de direitos humanos da ONU e a necessidade de aprofundá-lo. Entre várias medidas elencadas, ele atribuiu uma incumbência de alta envergadura ao ACNUDH, reforçando seu mandato: incutir os direitos humanos nas atividades e agências da ONU.

Desse relatório, derivou a chamada *Action 2*, da qual resultou um plano de ação e um plano de trabalho adotado por vinte e um chefes de departamentos e agências da ONU. Seu principal objetivo foi integrar, sob a responsabilidade do ACNUDH, os direitos humanos ao longo de toda a cadeia de instâncias da ONU voltadas a questões humanitárias, de desenvolvimento e manutenção da paz e dar um enfoque de direitos humanos aos UNCTs⁴⁵.

Em 2003, elaborou-se o *UN Common Understanding on a Human Rights-Based Approach to Development*. Esse acordo teve como objetivo elaborar uma abordagem comum para a operacionalização dos direitos humanos em várias agências da ONU. Essencialmente, esse acordo defende que o *staff* das agências, fundos e programas da ONU deve ter

⁴⁵ Para mais informações, ver: <http://www.un.org/events/action2/index.html>

familiaridade com os padrões internacionais de direitos humanos, que os princípios gerais de direitos humanos sejam levados em conta e que todos os programas e políticas dessas agências identifiquem com clareza quem são os responsáveis pela garantia dos direitos e quem são os sujeitos de direito (OBERLEITNER, 2008; THÉRIEN; JOLY, 2014).

Arbour assumiu, portanto, em um momento no qual já existia todo um arcabouço político-normativo para uma implementação mais robusta do *mainstreaming*. É bom lembrar que 2005 foi o ano no qual Annan publicou o já mencionado várias vezes *In Larger Freedom* (BOVEN, 2009; GIERYZCZ, 2012). Além dos vários elementos de importância catalisados por esse relatório ressaltados ao longo deste capítulo, o *In Larger Freedom*, aprovado pelos Estados em Assembleia Geral, representou também um passo importante para o *mainstreaming*. Ele representou um chamado de Annan para que o alto escalão da ONU passasse a se engajar em questões de direitos humanos de modo sistemático e um apelo para que os Estados contribuíssem de forma mais efetiva com o ACNUDH/EACNUDH (o que, de fato, se concretizou), de modo que a instituição pudesse levar a cabo o *mainstreaming* de uma forma mais consistente. O *In Larger Freedom* também foi um chamado político para que os Estados reconhecessem que o ACNUDH deveria passar a ter um papel mais ativo no Conselho de Segurança da ONU.

Arbour conseguiu avançar consideravelmente as relações com o PNUD. Em 2005, por exemplo, o PNUD adotou outro *paper* de estratégia, intitulado *Human Rights in UNDP: a practice note*, com o objetivo de confirmar a abordagem de direitos humanos junto às suas políticas e de elaborar - a partir da sua experiência desde 1998 - como tais políticas devem ser implementadas em áreas estratégicas do seu trabalho.

Apesar da incorporação do *mainstreaming* em direitos humanos pelo PNUD, o que, por um lado, pode ser registrado como um êxito do ACNUDH/EACNUDH, deve-se ressaltar que essa incorporação é parcial e cobre apenas um dos dois grandes nichos de atuação do ACNUDH/EACNUDH. Todas as parcerias com o PNUD dizem respeito a assistência e cooperação técnica e praticamente não tocam na esfera da investigação, documentação e monitoramento de violações de direitos humanos. Fica muito claro no *Practice Note* como o PNUD não pretende que sua abordagem de direitos humanos envolva monitoramento de violações, permanecendo tal dever sob a alçada quase exclusiva do ACNUDH/EACNUDH.

No caso do UNICEF, o grande crédito político de Arbour, segundo Oberleitner (2008), foi ter conseguido negociar e introduzir uma mudança fundamental na abordagem normativa da agência. O foco da organização, especialmente a partir de 2005, deixou de ser as

“necessidades” das crianças e passou a ser o reconhecimento e a realização dos “direitos” das crianças⁴⁶.

De acordo com uma entrevistada do PNUD, a abordagem de direitos humanos pela qual se mobiliza o ACNUDH/EACNUDH pode ser vantajosa para instâncias como o PNUD e o UNICEF na medida em que assumir um *framing* de direitos humanos traz boa reputação e visibilidade para suas atividades (FUNCIONÁRIA PNUD IRÃ, 2014). Além disso, os padrões internacionais de direitos humanos defendidos pelo ACNUDH/EACNUDH nas relações interagenciais tornam-se referências a partir das quais PNUD e UNICEF podem avaliar seus desempenhos e, no caso do UNICEF, esses padrões se tornaram uma ferramenta com o qual ele pode pressionar os governos em relação à observância dos direitos das crianças.

Arbour também conseguiu mediante negociações interagenciais introduzir um pouco mais o repertório institucional dos direitos humanos na agenda do ACNUR. Em sua *2004 Agenda for Protection*, expressou uma vinculação com os direitos humanos de forma mais aprofundada, evidenciando uma série de pontos de toque entre seu trabalho e o trabalho do ACNUDH/EACNUDH (OBERLEITNER, 2008).

Arbour também incrementou a relação do EACNUDH com a UNESCO. Apesar de ela não ter participado das negociações que resultaram no *Strategy on Human Rights*, aprovado em 2003 pela Conferência Geral da agência, ela foi beneficiada por essa abertura. Isso porque o documento aprovado requisitou que o *staff* da UNESCO recebesse treinamento em direitos humanos e que o desenho e a avaliação dos resultados dos projetos da agência fossem referenciados a partir das normas internacionais de direitos humanos, o que gerou uma demanda por aproximação com o ACNUDH/EACNUDH (UNESCO, 2003).

Um outro resultado do chamado de Annan e potencializado pelo empoderamento de Arbour nas negociações interagenciais foi a apropriação de uma linguagem de direitos humanos pela Organização Mundial da Saúde (OMS). A OMS já vinha gradativamente se aproximando do ACNUDH/EACNUDH na medida em que começou a cooperar com o Relator Especial sobre o Direito à Saúde e a levar em conta os achados do Comitê de Direitos

⁴⁶ Outras instituições menos conhecidas seguiram o caminho do PNUD e do UNICEF, como o UNFPA (UN Population Fund). O UNFPA, impulsionado pela Conferência do Cairo (1994) e pela relação com o ACNUDH/EACNUDH, gradativamente mudou seu foco para uma abordagem de direitos humanos. De forma mais ampla, segundo uma entrevistada do UNFPA, é possível dizer que o Fundo gradativamente abandonou uma abordagem meramente estatística em relação às populações e passou a considerá-las como formadas por sujeitos de direitos (FUNCIONÁRIA UNFPA BRASIL, 2014). Isso fica claro em um *policy paper* de 2006, intitulado *Human Rights-Based Programming: what it is/how to do it*.

Econômicos, Sociais e Culturais. Mas foi a partir de 2005 que a OMS começou a veicular seus objetivos a partir de um *framing* de direitos humanos⁴⁷. De acordo com um entrevistado do EACNUDH, os avanços em relação a organizações como a OMS são muito apreciados internamente, pois as lideranças e *staffs* dessas organizações se vêem como detentores e representantes de um conhecimento estritamente técnico. Nesse sentido, muitos não têm a expertise em direitos humanos e, muitas vezes, resistem a tê-la por julgar a temática como demasiadamente polêmica e, como tal, um potencial obstáculo às boas relações com os governos das quais, por exemplo, a OMS necessita para implementar seus projetos (FUNCIONÁRIO FOTCD 1, 2014).

Apesar da expansão dessa agenda de *mainstreaming*, que se constitui em mais uma das linhas-mestras da atuação perene do ACNUDH/EACNUDH, nem mesmo em seu período de maior saliência, durante o mandato de Arbour, ou depois, ela não conseguiu atingir as instituições financeiras (FMI e Banco Mundial) e “técnicas” (como *World Intellectual Property Organization* ou *International Telecommunication Union*) e, principalmente, comerciais (OMC)⁴⁸.

Já em relação ao Conselho de Segurança, Arbour conseguiu avançar a agenda do *mainstreaming* em direitos humanos. Robinson já havia iniciado essa abertura, mas seu perfil voltado a denúncias públicas restringiu esse espaço na medida em que ela não mantinha boas relações com EUA, Rússia e China, enquanto Arbour, apesar das relações também difíceis com os EUA, optou por abordagens mais discretas em relação a Rússia e China, conforme salientado anteriormente. O caso de Darfur parece um bom exemplo nesse sentido.

⁴⁷ Um exemplo dessa mudança foi a publicação a partir de 2005 de material promocional e acadêmico sobre o direito à saúde pela OMS, tal como o *Health and Human Rights Working Paper Series*. Esse documento compila boas práticas para uma abordagem de direitos humanos em relação à saúde, empenha-se para integrar as normas de direitos humanos aos programas técnicos da OMS e tenta identificar indicadores para monitorar a realização progressiva do direito à saúde. Outras iniciativas nesse sentido foram o estabelecimento de um *human rights advisor* dentro da OMS e a construção de uma base de dados sobre saúde e direitos humanos (WHO, 2005; NYGREN-KRUG, 2005).

⁴⁸ Mary Robinson tentou introduzir o *mainstreaming* em direitos humanos na agenda das organizações financeiras, mas seu perfil de voz pública criou grande resistência. Arbour tentou também introduzir uma agenda de direitos humanos na OMC, que também resistiu firmemente. Sobre a ITU, ocorreu um fato interessante na primeira metade da década passada que mostra a complexidade e os desafios do *mainstreaming* em direitos humanos. No contexto da *World Summit on the Information Society* (WSIS), conferência da ONU sobre os desafios globais da informação e comunicação que transcorreu ao longo de 2001 a 2005, a ITU ocupou um papel de liderança devido à condição de agência especializada no assunto. Percebendo a si mesma como uma instituição “apolítica e técnica”, a ITU foi surpreendida quando grupos da sociedade civil, animados pelo EACNUDH, começaram a introduzir preocupações de direitos humanos nos debates. O que começou como uma conferência sobre o gerenciamento de mudanças tecnológicas tornou-se um debate sobre as implicações das telecomunicações para os direitos humanos (liberdade de opinião e informação, proteção de dados, direito à privacidade, direitos de propriedade intelectual, não discriminação, direito à participação no desenvolvimento científico, pornografia infantil, direitos culturais etc.). Essa guinada no debate, bastante conhecida das ONGs de direitos humanos e do EACNUDH, colocou a ITU em um nicho pouco familiar, o que a fez reafirmar sua natureza especializada, “técnica e apolítica” (LEUPRECHT, 2005).

Arbour se mobilizou junto aos membros permanentes do Conselho de Segurança para a formação de uma Comissão de Inquérito (CoI) sobre Darfur. A CoI foi formada e majoritariamente integrada pelo *staff* do EACNUDH. Ela estabeleceu, segundo Kaye (2014), o *framework* legal por meio do qual o Conselho de Segurança deveria avaliar o conflito em Darfur, focando-se nas normas internacionais de direitos humanos e de direito internacional humanitário. A Comissão ainda criou um arquivo de perpetradores de violações e solicitou que ele fosse passado ao promotor do TPI, enquanto também recomendou explicitamente que o Conselho de Segurança remetesse a situação em Darfur ao TPI para investigação e abertura de processo. A Alta Comissária repassou ao Tribunal todos os arquivos que serviram como base do relatório da CoI, municiando os investigadores com um qualificado ponto de partida para as investigações, que lhes foi muito útil, de acordo com Kaye, a partir do momento no qual o Conselho de Segurança, pela primeira vez em relação a um país não signatário do Estatuto de Roma, remeteu o caso ao TPI, em 2006⁴⁹.

Um fator importante que permitiu que o Arbour se aproximasse um pouco mais do Conselho de Segurança, quando comparada a seus antecessores, foi a aprovação pelos Estados da chamada doutrina de Responsabilidade ao Proteger (conhecida também como R2P, em inglês). A doutrina do R2P, aprovada no documento resultante da *World Summit 2005*, se estrutura em três pilares: os Estados têm a responsabilidade primordial de proteger suas populações do genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade, limpeza étnica e suas incitações; a comunidade internacional deve auxiliar e encorajar os Estados a realizar tal responsabilidade; a comunidade internacional tem a responsabilidade de usar os meios diplomáticos, humanitários e outros meios apropriados para proteger as populações de tais crimes e, no caso de um Estado não ser capaz de garantir tal proteção, a comunidade internacional deve estar preparada para agir coletivamente para resguardar essas populações de acordo com os ditames da Carta da ONU (UN, 2005b). Ainda que a doutrina não traga nominalmente os direitos humanos em seu bojo, mas crimes tradicionalmente alocados na normativa do direito humanitário internacional (área de atuação do ACNUR e do *Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*), o histórico de Arbour ligado a essas temáticas e o direcionamento de seu mandato como ACNUDH para questões de *accountability* propiciaram alguma abertura a sua participação no Conselho de Segurança (como o caso de Darfur exposto acima), ainda que consideravelmente menor que Navi Pillay.

⁴⁹ Uma vez remetido ao TPI, Arbour, que possuía ampla experiência na área penal internacional, continuou envolvida. Arbour chegou a estar presente no TPI, na condição de *amicus*, e relatou longamente os procedimentos normalmente seguidos pelo EACNUDH para tentar proteger testemunhas (OHCHR REPORT, 2006a; KAYE, 2014).

Pillay, apesar do fortalecimento institucional legado a ela por Arbour, atribuiu menor ênfase ao *mainstreaming* quando comparada a sua antecessora. O caso de Pillay, no entanto, não decorreu apenas de uma mera opção de prioridade política ou perfil. Pillay, conforme já ressaltado anteriormente, herdou um EACNUDH com presenças de campo espalhadas pelo mundo e com uma agenda em expansão com a criação do Conselho de Direitos Humanos. Em contraste com essa expansão física e de agenda, Pillay teve que lidar com toda a restrição orçamentária advinda da crise financeira internacional a partir de 2008. Com isso, optou por manter a perenidade das políticas de *mainstreaming* já existentes, especialmente com o PNUD, mas por não abrir novos flancos representativos de projetos interagenciais⁵⁰.

A grande exceção nesse contexto foi o incremento de Pillay no *mainstreaming* junto ao Conselho de Segurança. Não retornarei aos casos nos quais a Alta Comissária participou ativamente da agenda daquela instância intergovernamental, pois eles já foram apresentados na seção sobre voz pública. O que deve se destacar aqui foi a mudança da postura do Conselho de Segurança em relação ao ACNUDH/EACNUDH. O Conselho passou de uma postura de questionamento à presença de Robinson e, ainda que em menor medida, também de Arbour nas sessões a outra de convite a Pillay para relatar as situações críticas em matéria de violações de direitos humanos. Ao final de 2012, Pillay já tinha sido convidada pelo Conselho de Segurança mais vezes do que todas as presenças somadas de seus predecessores. Pillay afirmou em uma palestra:

When the Secretary-General, Ban Ki-moon, took my predecessor Louise Arbour in, the Secretary-General told me he had the High Commissioner seated behind him, and yet there were objections - e.g., what are human rights doing in the Security Council, it doesn't belong here. In each of these addresses, I persuaded them that you cannot de-link human rights from peace and security, and I think that that's accepted now. They have said to me that it is very important that the Security Council has reliable information. And if our keynote speaker yesterday spoke about a gold standard, it's the judicial standard to be accurate and truthful and verify your information, because people rely on that information. So I'm very strict about that, and the benefit of it is that the Security Council is now relying on information from my Office and calls it reliable (PILLAY, 2014: p. 74).

Dois são os fatores que ajudam a compreender o incremento da participação de Pillay no Conselho de Segurança. O primeiro deles foi o relatório de Ban Ki-moon acerca da implementação da doutrina R2P. Esse relatório, de janeiro de 2009 (quatro meses após a

⁵⁰ A exceção nesse sentido foi o chamado *United Nations Development Goals Human Rights Mainstreaming Mechanism*. Essa iniciativa foi um aprofundamento daquele *Action 2*, citado anteriormente. Forjado em 2009, ele envolveu todas as agências, fundos e programas da ONU inseridas no pilar do desenvolvimento. O propósito desse mecanismo foi harmonizar e dar coerência ao *mainstreaming* em direitos humanos no contexto de revisão dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (THÉRIEN; JOLY, 2014; OHCHR REPORT, 2009a; UNDP, 2011; ABEYSEKERA, 2014). Para mais detalhes: <http://hrbaportal.org/human-rights-mainstreaming-mechanism>

posse de Pillay), detalhou os breves parágrafos do documento de 2005 e, nesse detalhamento, reconheceu o papel do ACNUDH/EACNUDH tanto na assistência aos Estados para garantir a proteção de suas respectivas populações contra aqueles crimes mais acima destacados quanto na emissão de alertas públicos a respeito de situações periclitantes. Esse reconhecimento tornou o espaço de Conselho de Segurança e seus membros menos hostis às participações de Pillay (UN, 2009a).

O segundo fator, pouquíssimo ressaltado pela literatura, foi o incremento no status institucional do representante de Pillay em Nova York (sede do Conselho de Segurança), mencionado na primeira seção deste capítulo. A elevação hierárquica desse posto em Nova York atraiu candidatos de alto nível, como o croata Ivan Simonovic. Segundo um diplomata dos EUA entrevistado, Simonovic, que já havia sido Ministro da Justiça, Secretário-Executivo do Ministério das Relações Exteriores, Representante Permanente da Croácia na ONU, em Nova York, e Presidente do EcoSoc, trouxe nova proeminência ao cargo. Seu trânsito na ONU e sua relação próxima com os altos representantes de vários Estados tornaram possível a presença mais frequente de Pillay no Conselho de Segurança (DIPLOMATA EUA, 2015).

As informações a respeito de violações sistemáticas de direitos humanos no Conselho de Segurança envolvem quase sempre ambiguidades e incertezas decorrentes das tensões que compõem o cenário político. Portanto, nesses contextos estabelece-se muitas vezes uma disputa pela narrativa dos acontecimentos e suas causalidades entre diferentes atores políticos. Nesse sentido, tendo acesso ao âmbito local, a partir da expansão de campo, o ACNUDH/EACNUDH adquiriu capacidade para se tornar uma das fontes internacionais mais legítimas acerca do desenrolar dos acontecimentos e das violações de direitos humanos. Ignatieff (2014) afirma que a credibilidade do posto de Alto Comissário apresentou um crescimento representativo à medida que Pillay conseguiu se tornar esse referencial de construção de narrativa (e denúncia) a partir da crise síria em 2011.

Conforme discutido ao longo desta seção, a expansão de campo e o *mainstreaming*, que tiveram seu maior destaque no mandato de Louise Arbour, foram se constituindo como traços perenes do desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH. Tal como a expansão de campo, o incremento do *mainstreaming* também está ligado às outras frentes perenes de atuação da instituição. Ele, mais do que meramente um exercício de integração administrativa, é uma negociação política entre entes burocráticos resguardados sob um mesmo grande arcabouço organizacional que é a ONU. Na medida em que é uma negociação, atributos políticos são importantes para que o

ACNUDH/EACNUDH se apresente como um ator político relevante diante das outras instâncias mais tradicionais da ONU.

A expansão de campo é importante porque não só possibilita uma gama muito variada de projetos em âmbito local, onde muitas dessas agências da ONU operam, mas porque o ACNUDH/EACNUDH, em muito maior medida do que as outras agências, possui laços estreitos com organizações da sociedade civil (e não apenas com entes governamentais) e os coloca a serviço dos projetos interagenciais. Já a consolidação burocrática é imprescindível para o ACNUDH/EACNUDH realizar o *mainstreaming* em direitos humanos, pois, em grande medida, é a expertise de seu corpo profissional a moeda de troca a ser oferecida às outras agências que não possuem os direitos humanos no centro do seu mandato.

Por outro lado, tanto a expansão de campo quanto o exercício do *mainstreaming* são permeados pelas tensões trazidas por outro traço marcante da atuação institucional do ACNUDH, a voz pública. No caso da expansão de campo, como já ressaltado, a razão da maioria das disputas tanto para a negociação da instalação de um escritório quanto para a renovação do seu mandato é a questão do monitoramento, o qual politicamente culmina com recorrência na veiculação (nacional e internacional) de condenações públicas às formas de tratamento dispensada pelos Estados às suas respectivas populações.

No caso do *mainstreaming*, uma das principais dificuldades encontradas pelo EACNUDH para a construção de projetos interagenciais é o receio, por parte das outras agências, de que o uso da voz pública pelo ACNUDH (ou por seus escritórios de campo) prejudiquem suas relações políticas e diplomáticas com os governos. Expressão dessa tensão é o fato de que os acordos de cooperação entre o EACNUDH e outras instâncias da ONU quase invariavelmente não recobrem a área de monitoramento, investigação e relatoria pública. Um alto funcionário do EACNUDH, especificamente do FOTCD, afirmou que tanto nas relações entre as lideranças das agências quanto nos trabalhos de campo dos funcionários dessas agências, a veiculação de mensagens embaraçosas é quase invariavelmente atribuída ao Alto Comissário ou a seus funcionários de campo. Portanto, o *mainstreaming* vê não só sua construção inibida pelo exercício da voz pública, como também encontra nela o seu limite, tornando o monitoramento de violações uma área de atuação praticamente exclusiva do ACNUDH/EACNUDH dentro da ONU. As palavras do referido funcionário ilustram bem:

Ninguém quer ser o *bad messenger*. As pessoas são tradicionalmente diplomáticas, ela querem chegar com mensagens boas, então quem será o *bad messenger*? O Alto Comissário e seu Escritório. Quando eu estava em campo, os funcionários do *UN Country Team* diziam: 'Ei, é você quem deve dizer essas coisas difíceis.' Ou seja, nós somos os '*bad guys*' (FUNCIONÁRIO FOTCD 1, 2014).

Uma entrevistada que já integrou a equipe do PNUD no Irã afirmou que a condição de voz pública do ACNUDH muitas vezes dificulta a relação das equipes nacionais da ONU com o Estado. No caso do Irã, o discurso de Pillay, em sua visita ao país, denunciando publicamente os abusos contra os direitos das mulheres, segundo essa entrevistada, dificultou muito o trabalho da equipe nacional do PNUD. De acordo com ela, o acirramento das relações com o governo iraniano dificultou que o PNUD não só desse continuidade ao seus projetos próprios, como constrangeu as possibilidades de exercício de *mainstreaming* em direitos humanos pelo próprio PNUD (FUNCIONÁRIA PNUD IRÃ, 2014). Esse é um bom exemplo de como o desenvolvimento de diferentes atributos políticos e a construção de linhas de atuação não conformam um todo harmônico e tampouco um desenvolvimento institucional linear e desprovido de tensões ao ACNUDH/EACNUDH.

Por fim, a importância de Annan para o *mainstreaming* é um bom indício de como processos de institucionalização tendem a se aprofundar justamente pela via burocrática. A literatura prescritiva sobre o ACNUDH/EACNUDH normalmente destaca o papel de Annan, mas não a aborda analiticamente. As iniciativas de Annan não refletem apenas apoio político ou normativo, mas também são relevantes para compreender a trajetória institucional do ACNUDH/EACNUDH, pois evidenciam parte importante da lógica de consolidação política da organização. Sendo uma instituição jovem e dotada de menos recursos materiais quando comparadas a instâncias mais tradicionais da ONU, as iniciativas de Annan proporcionaram ao ACNUDH/EACNUDH uma via de expansão institucional e incremento de sua legitimidade política a partir do espriamento de sua agenda por outras partes da ONU. Forjando tais momentos políticos, Annan possibilitou que o ACNUDH/EACNUDH pudesse oferecer nas negociações com outras instâncias da ONU justamente os atributos burocráticos e a posição institucional que o singularizam na arquitetura da organização. Ao contrário do que possa parecer, a relação de facilitador exercida por Annan nesse caso não desdiz o argumento geral em favor da relativa autonomia construída pelo ACNUDH/EACNUDH. Além de momentos de sinergia, a relação entre os mandatários e os Secretários-Gerais também produz momentos de oposição e divergência, como evidencia o exercício da voz pública. Esse tipo de relação complexa, caracterizada de forma mais precisa pela ideia de tensão (do que tanto pela ideia simples sinergia ou de oposição perene), é que contribui para afirmar a tese da construção da agência político-institucional do ACNUDH/EACNUDH.

Portanto, em consonância com a abordagem constitutiva desta tese, o intuito desta seção não foi verificar se a expansão de campo e o *mainstreaming* são efetivos e modificam comportamentos, mas destacar como a identificação do ACNUDH/EACNUDH com normas

internacionais de direitos humanos amplamente aceitas e sua estruturação burocrática incrementam sua condição de autoridade política em direitos humanos a ponto de permitir sua expansão institucional, seja em campo ou em negociações interagenciais.

5.4 Navi Pillay, os Comitês de Tratados, os Procedimentos Especiais e o Conselho de Direitos Humanos

No mandato de Navi Pillay culminaram vários dos traços perenes debatidos anteriormente. Pillay contou com um EACNUDH estabelecido institucionalmente, apesar de problemas orçamentários, com um posto legitimado internacionalmente, o que a possibilitou fazer uso reiterado da voz pública, dotado de presenças de campo espalhadas pelo mundo todo, que incrementaram sua credibilidade e a credibilidade das informações produzidas ou coletadas por seu Escritório, e com uma trilha de relações interagenciais já construídas por seus antecessores, marcadamente com o PNUD e com o Conselho de Segurança. Percebe-se, portanto, que Pillay, ao assumir o ACNUDH, encontrou uma tendência de desenvolvimento perene da organização que a direcionava mais para a trilha da busca por protagonismo político e incidência internacional do que apenas para o tradicional caminho de suporte aos mecanismos da ONU.

Os dilemas entre um desenvolvimento institucional calcado na busca de protagonismo político e outro baseado no suporte aos mecanismos de direitos humanos da ONU sempre estiveram presentes na trajetória do ACNUDH/EACNUDH. A relação entre ambos não é necessariamente antagônica ou, por outro lado, completamente harmônica. De um lado, há uma relação de sinergia entre eles na medida em que o ACNUDH/EACNUDH presta suporte a Comitês de Tratados, Procedimentos Especiais e ao Conselho de Direitos Humanos, os quais, por sua vez, fornecem *inputs* qualificados à organização e, no caso do Conselho, um espaço intergovernamental de destaque para incidência do ACNUDH/EACNUDH.

Por outro lado, a relação entre eles também enseja tensões não apenas porque a proliferação de Comitês de Tratados e Procedimentos Especiais e o próprio surgimento do Conselho geraram novos custos e agendas, mas porque Comitês, mas mais especialmente, Procedimentos Especiais provocam tensões junto aos Estados, as quais podem prejudicar as estratégias de inserção política do ACNUDH/EACNUDH. Quanto ao Conselho, na condição

de fórum intergovernamental, ele oferece aos Estados a oportunidade de tentar controlar politicamente o trabalho do ACNUDH/EACNUDH. Essa relação complexa de sinergia e tensão encontrou no mandato de Pillay seu momento de maior visibilidade.

5.4.1 Os Comitês de Tratados e os Procedimentos Especiais

Os Comitês de Tratados (*Treaty Bodies*, em inglês) são instâncias formadas por especialistas independentes (desvinculados da sua condição nacional e eleitos pelos Estados membros para mandatos de quatro anos) que monitoram a implementação dos tratados internacionais de direitos humanos e seus protocolos adicionais. Cada tratado, portanto, possui seu comitê de monitoramento. Periodicamente, os Estados-partes devem remeter relatórios a esses Comitês, que avaliarão os avanços e as deficiências do país em relação ao rol de direitos garantidos por um tratado específico. Esses comitês também podem receber denúncias de violações e, eventualmente, também emitem o que se convencionou chamar de “comentários gerais”, de modo a detalhar as obrigações envolvidas em um direito específico garantido pelos pactos. O *staff* do EACNUDH, em observância ao mandato do ACNUDH, é quem presta suporte logístico e substantivo a esses comitês⁵¹.

O chamado Sistema de Procedimentos Especiais refere-se a uma série de mandatários individuais não remunerados, instituídos anteriormente pela Comissão e atualmente pelo Conselho de Direitos Humanos, cujas designações incluem relator especial, membro de grupo de trabalho e especialista independente. Todos eles desempenham funções de monitoramento e as desempenham a partir da publicação de relatórios. Em virtude disso, na literatura, costumam ser designados genericamente como relatores especiais⁵². Também

⁵¹ Atualmente, existem dez Comitês de Tratados: Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR, em inglês), de 1966; Comitê de Direitos Humanos (CCPR, em inglês), de 1966; Comitê contra a Tortura (CAT, em inglês), de 1984; Comitê de Eliminação da Discriminação Racial (CERD, em inglês), de 1965; Comitê sobre Desaparecimentos Forçados (CED, em inglês), de 2006; Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (CEDAW, em inglês), de 1979; Comitê sobre os Direitos da Criança (CRC, em inglês), de 1989; Comitê sobre Trabalhadores Migrantes (CWM, em inglês), de 1990; Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD, em inglês), de 2006; e Subcomitê sobre Prevenção à Tortura (SPT, em inglês), vinculado ao Protocolo Opcional da Convenção contra a Tortura (conhecido como OPCAT, em inglês), de 2002.

⁵² A primeira iniciativa no âmbito da ONU permitindo uma ação mais voltada à dimensão da investigação e do monitoramento ocorreu em 1967. A Resolução 1235, aprovada no âmbito do EcoSoc, permitiu à Comissão de Direitos Humanos estudar, averiguar e investigar violações maciças de direitos humanos, destacadamente o *apartheid* da África do Sul. O mesmo ocorreu posteriormente também com as violações cometidas por Israel e Chile. Em 1980, os Estados criaram um grupo de trabalho composto por especialistas independentes dos cinco continentes para examinar a questão dos desaparecimentos forçados. Esse grupo de trabalho se tornou o primeiro mecanismo temático especial a examinar abusos específicos relativos a um tópico em qualquer lugar do mundo e a receber casos individuais. Em 1993, ano da criação do ACNUDH, havia oito mecanismos temáticos e quinze

em observância ao mandato do ACNUDH, quem provê apoio aos relatores especiais é o *staff* do EACNUDH.

Ayala Lasso posicionou-se como um coordenador bastante discreto dos Procedimentos Especiais, ou seja, ele não se colocou nem como investigador e tampouco como um relator (AYALA LASSO, 1994a). Apesar de declarar que os relatórios dos relatores especiais seriam uma importante ferramenta na defesa dos direitos humanos, em novembro de 1994 ele deixou claro os limites da relação e as diferenças nas atribuições: “[...] I will not report to you the tragedies that afflict individuals and groups throughout the world. [...] This catalog of horrors will be detailed in the reports of the various rapporteurs and mechanisms of the Commission on Human Rights [...]” (AYALA LASSO, 1994b: p. 2).

O perfil discreto de Ayala Lasso o levou a consultar muito pouco os relatores especiais quando das suas visitas a países, conforme já ressaltado anteriormente, e também a não defender publicamente tais relatores da pressão dos Estados. Segundo um relator especial entrevistado, a passagem do equatoriano pelo posto incrementou muito pouco a situação dos Procedimentos Especiais (RELATOR ESPECIAL 3, 2014).

De acordo com o mandato, o ACNUDH deve não só prestar suporte aos Comitês de Tratados, mas também trabalhar pelo estabelecimento de novas formas de funcionamento e de engajamento junto a esses Comitês. A posição institucional tensa a que foi submetido, conforme já discutido, e a necessidade de estruturar os recursos mais básicos da instituição impediram que Ayala Lasso desse grandes contribuições aos Comitês de Tratados. Ayala Lasso foi capaz de avançar apenas ligeiramente nessa agenda na medida em que começou a prática de fornecer aos altos funcionários da ONU materiais produzidos pelos Comitês de Tratados antes de negociações diplomáticas (O’FLAHERTY, 2014).

Curiosamente, o mandato de Ayala Lasso coincidiu com um momento de maior reflexão acadêmica acerca dos Comitês de Tratados. Alguns anos antes da entrada de Ayala Lasso, a Comissão de Direitos Humanos da ONU havia estabelecido Philip Alston como especialista independente sobre os Comitês de Tratados. Durante aproximadamente uma década, Alston produziu uma série de estudos e relatórios (UN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, 1996). Outra acadêmica, Anne Bayefsky (2003), estava produzindo vários estudos e recomendações também sobre o tema. Esses dois especialistas e seus projetos identificaram uma gama de opções de reformas a serem feitas nos Comitês de Tratados que viriam informar os esforços futuros (e até hoje) do ACNUDH.

para países, totalizando vinte e três. Atualmente, há quarenta e um procedimentos temáticos e quatorze para países, totalizando cinquenta e cinco.

A nomeação de Robinson, caracterizada por seu exercício incisivo de voz pública, trouxe alguma mudança à relação entre ACNUDH e relatores especiais. Quando a irlandesa assumiu o posto, os relatores vinham sofrendo forte pressão dos Estados. Param Cumaraswamy, por exemplo, relator especial sobre a independência de juízes e advogados, estava enfrentando um processo em seu próprio país depois de comentários públicos na condição de relator especial. E em setembro de 1997, o Terceiro Comitê da Assembleia Geral estava considerando uma resolução para restringir o trabalho dos relatores especiais. Nesse contexto, o silêncio de Robinson em relação ao trabalho dos relatores em seus discursos públicos iniciais sugeriu que ela iria se concentrar no estabelecimento institucional de seu posto e de seu Escritório então recém-estabelecido.

No entanto, depois dessa tentativa de restrição advinda do Terceiro Comitê e pressionada por ONGs de direitos humanos, os pronunciamentos de Robinson (1997b) passaram a dar mais suporte aos procedimentos especiais⁵³. A Alta Comissária defendeu publicamente Cumaraswamy e condenou as autoridades da Malásia por não reconhecerem a imunidade internacional do relator e, conseqüentemente, a integridade do sistema de relatores especiais. Esse posicionamento de Robinson provocou a Corte Internacional de Justiça, que, em uma opinião consultiva, defendeu a imunidade de Cumaraswamy, ao que se seguiu a retirada do processo contra ele (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 1999).

Mas a relação de Robinson com os relatores especiais não foi apenas de sinergia. Em abril de 1998, vários Estados demandaram uma racionalização dos Procedimentos Especiais. Segundo ex-relatores entrevistados, esse apelo por racionalização era na verdade uma estratégia política dos Estados para tentar diminuir o número de relatores, especialmente aqueles voltados a países específicos (RELATOR ESPECIAL 3, 2014; RELATOR ESPECIAL 4, 2014). Robinson, entretanto, pouco se mobilizou politicamente em defesa dos relatores nesse caso (BALDWIN-PASK; SCANELLA, 2011).

Durante sua gestão, o encontro anual de relatores especiais, no qual são discutidas questões logísticas, foi ampliado. Nesse locus, os relatores especiais discutiram formas por

⁵³ Em um relatório para um encontro de relatores, o brasileiro Paulo Sérgio Pinheiro ressaltou que havia encontrado Robinson pessoalmente cinco vezes de setembro de 1997 a maio de 1998, além de vários telefonemas. Em Nova York, afirmou ter falado com o *UN Legal Advisor* em novembro a respeito do caso do relator Cumaraswamy, a partir de quando Robinson passou a defendê-lo publicamente (PINHEIRO, 1999). Vale salientar que durante o mandato de Robinson, foram criados seis relatores especiais, todos voltados aos direitos econômicos e sociais: direito à educação (1998), extrema pobreza e direitos humanos (1998), direito à moradia adequada (2000), direito à alimentação (2000), efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras estatais relacionadas sobre o gozo dos direitos humanos, particularmente econômicos, sociais e culturais (2000), direitos dos povos indígenas (2001) e direito à saúde (2002) (OHCHR REPORT 1998; 2000a; 2001a; 2002a).

meio das quais a Alta Comissária poderia trabalhar mais efetivamente a serviço dos Procedimentos Especiais. Eles receberam um relatório de Robinson sintetizando procedimentos para assegurar a implementação das recomendações dos relatores. Segundo Gaer (2014), esse documento de Robinson foi considerado muito vertical, estabelecendo uma série de obrigações aos relatores e seus *staffs*, mas detalhando muito pouco quais seriam as contrapartidas da Alta Comissária. Alguns dos relatores questionaram o tom hierárquico, reivindicando um fluxo livre e bilateral de informações entre eles e o ACNUDH.

Já a relação de Robinson com os Comitês de Tratados foi menos tensa quando comparada aos Procedimentos Especiais. Robinson, que em razão de seus pronunciamentos públicos se viu em situações instáveis politicamente, se apegou aos tratados de direitos humanos para angariar estabilidade institucional, criando inclusive uma *Petitions Unit* dentro da estrutura do EACNUDH, responsável por processar todas denúncias endereçadas aos Comitês de Tratados. Os tratados e os achados de tais Comitês foram colocados por ela como o eixo normativo do seu mandato, o que, de certa forma, viria a se tornar prática reiterada dos mandatários. Tal prioridade pôde ser vista nas longas negociações de Robinson com o governo chinês a respeito da assinatura do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e da ratificação do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Outro exemplo: em sua política de *mainstreaming* (tanto na elaboração de uma abordagem de direitos humanos para o desenvolvimento quanto no *Action 2*), discutida na seção anterior, Robinson deu centralidade aos tratados, à necessidade de promover ratificação e retirada de reservas e ao valor programático das observações adotadas pelos Comitês de Tratados⁵⁴.

Apesar de seus discursos incorporarem algumas demandas dos Comitês, como atrasos de relatórios e ausência de monitoramento das recomendações, Robinson, em virtude da relação desgastada com Annan e com as principais potências globais, não foi capaz de desencadear um impulso político por reformas representativas do sistema de Comitês de Tratados (BAYEFSKY, 2003; BOYLE, 2008).

Sérgio Vieira de Mello, apesar do pouco tempo a frente do cargo, se destacou junto aos relatores especiais na medida em que criou o *Special Procedures Branch* dentro do EACNUDH e encorajou apoio extraorçamentário a eles, observando que os então trinta e sete

⁵⁴ Uma das muitas decorrências palpáveis dessa vinculação entre *mainstreaming* e os Comitês de Tratados foi o que ocorreu em Serra Leoa. A equipe nacional da ONU no país e o EACNUDH forneceram assistência aos advogados de soldados que haviam sido sentenciados à morte por terem levado casos ao Comitê de Direitos Humanos sob os auspícios do Protocolo Opcional ao Pacto dos Direitos Civis e Políticos. Essa ação de assistência, amparada pela sede do ACNUDH em Genebra, resultou na elaboração pelo Comitê de um pedido de suspensão do processo que terminou por de fato suspender a condenação à morte dos advogados.

mandatários não chegavam a ter um assistente exclusivo por relator (OHCHR REPORT, 2002a).

Bertrand Ramcharan, em virtude de sua condição interina e da instabilidade institucional dela derivada, focou parte importante da sua atuação na relação interna com as instâncias de direitos humanos da ONU. Nesse sentido, Ramcharan estimulou a expansão da apresentação dos relatórios pelos relatores diante da Comissão de Direitos Humanos e converteu tal atividade em um diálogo interativo com muitos Estados, inclusive aqueles que não haviam sido visitados pelos relatores (NAPLES-MITCHELL, 2011). Além disso, conforme dito por um relator, Ramcharan defendeu, em vários momentos, relatores que estiveram sob as críticas dos Estados, como foi o caso do governo brasileiro em relação a Theo van Boven, então relator sobre a Tortura entre 2001 e 2004⁵⁵ (RELATOR ESPECIAL 4, 2014).

No relatório *Strengthening the United Nations: an Agenda for further change*, de 2002, Annan defendeu maior coordenação entre os Comitês de Tratados, envolvendo a padronização dos requisitos de construção de relatórios e procedimentos, com o objetivo futuro de unificar um único relatório por Estado. Diante disso, o Alto Comissário iniciou consultas aos diferentes agentes políticos a respeito da proposta de unificação do relatório estatal.

Esse processo de consulta, que se estendeu durante todo o ano de 2003, se iniciou com um evento organizado pelo ACNUDH e pelo governo de Lichenstein, em maio, em Malbun. O evento foi acompanhado por representantes de todos os Comitês de Tratados e por Estados de todos os continentes, além de INDHs, agências da ONU e ONGs. Apesar da mobilização de Ramcharan em prol da proposta de Annan, a conclusão das consultas foi que a ideia de um relatório unificado não seria adequada, pois poderia enfraquecer o impacto político dos Comitês (O'FLAHERTY, 2014).

Arbour teve um papel muito importante no processo de transição da Comissão para o Conselho de Direitos Humanos, especialmente na criação da Revisão Periódica Universal, conforme será ainda discutido, mas a canadense manteve distância das negociações políticas sobre a reforma dos Procedimentos Especiais. A negociação era bastante complexa, pois vários Estados, especialmente africanos, asiáticos e a Rússia, temiam que os relatores especiais tivessem seus poderes incrementados com a criação do Conselho.

⁵⁵ Durante seu mandato, Ramcharan se mobilizou politicamente pela criação do relator especial sobre tráfico de pessoas e pela nomeação de um especialista independente sobre a proteção dos direitos humanos em atividades de combate ao terrorismo (OHCHR REPORT, 2004a).

Diante do seu distanciamento, Arbour começou a ser pressionada, a partir de 2007, pelas ONGs de direitos humanos e pelos Estados nórdicos a assumir a liderança e a visibilidade necessárias para proteger o sistema de relatores especiais naquele delicado momento de reforma institucional (WILTON PARK CONFERENCE, 2007). O que ocorria em 2007 era um debate entre os Estados para a formulação de um código de conduta aos relatores especiais.

Esse código, aprovado em 2007 pelos Estados no âmbito do Conselho de Direitos Humanos, exige que os relatores especiais levem mais em conta o ponto de vista estatal na confecção de seus relatórios. Não é o objetivo aqui analisar profundamente esse código de conduta, pois desvirtuaria os propósitos deste trabalho. O que interessa dizer aqui é que a aprovação desse código foi vista pelos ativistas e pelos próprios relatores, conforme algumas das entrevistas atestaram, como uma forma de diminuir a independência, retardar o fluxo dos trabalhos e transferir maior controle e poder de monitoramento aos Estados sobre os Procedimentos Especiais⁵⁶ (ALSTON, 2011; RELATOR ESPECIAL 3, 2014; ATIVISTA, JBI, 2014).

E diante desse quadro, ainda que pressionada pelas ONGs e pelos relatores, Arbour não defendeu o sistema de Procedimentos Especiais publicamente. Exceto em situações muito graves e notórias nas quais as vidas de relatores estavam em risco (como os casos dos paquistaneses Asma Jahangir e Hina Jilani), a tônica de Arbour foi de isenção em momentos de grande disputa política concreta, de modo a garantir a sua própria posição institucional e não se prejudicar com as polêmicas suscitadas pelos relatores⁵⁷.

Arbour, em meio às complexas negociações sobre a criação do Conselho de Direitos Humanos e de sua Revisão Periódica Universal (RPU), tentou se valer do clima institucional de reformas dentro da ONU para trazer a reforma dos Comitês de Tratados para a agenda. Mas, diferentemente da extinção da Comissão e criação do Conselho, o debate sobre a reforma dos Comitês de Tratados não dizia respeito à existência ou não dos Comitês,

⁵⁶ A partir da existência desse Código de Conduta, muitos dos embates travados pelos Estados tiveram como base o argumento de que os relatores estariam excedendo seus mandatos: alegação de Quênia contra o Relator para Prisões Arbitrárias, do Brasil sobre o Relator para Direito à Alimentação, da Guiné Equatorial sobre o Relator para Tortura e de Zâmbia e vários outros países africanos sobre o Relator para a Liberdade de Expressão.

⁵⁷ Arbour, por exemplo, se privou de qualquer pronunciamento público, a despeito da pressão de Israel, EUA e de ONGs judias, a respeito de Jean Zeigler. O então relator especial para o direito à alimentação comparou, em 2005, soldados israelenses a guardas dos campos de concentração nazistas. Privadamente, segundo uma ativista do *Jacob Blaustein Institute*, Arbour disse que os relatores especiais eram independentes, que deveriam prestar contas à então Comissão de Direitos Humanos e que o trabalho do EACNUDH era apenas de suporte, desvinculando-se das polêmicas criadas por Zeigler e suas tensões decorrentes (ATIVISTA JBI, 2014). Publicamente, em uma clara tentativa de manutenção da independência do ACNUDH e em nome da sua estabilidade política, Rupert Colville, porta-voz de Arbour, afirmou que era uma prática do ACNUDH não comentar os relatórios dos relatores especiais (GAER, 2014).

mas a como eles deveriam funcionar. Essa diferença, além da atenção roubada pela criação da RPU, conduziu à estagnação do processo de reforma. Diante das discordâncias dos envolvidos acerca do objetivo do processo, uma reforma realmente significativa e abrangente não saiu do papel (HILLEBRECHT, 2011).

As discordâncias podem ser assim sintetizadas: os países não ocidentais frequentemente criticam os Comitês por serem muito dependentes das ONGs, por terem uma agenda pró-ocidental e por sobrecarregarem frágeis estruturas diplomáticas com obrigações pesadas em matéria de relatórios; os países ocidentais, por sua vez, criticam a falta de profissionalismo e independência de alguns especialistas dos Comitês e os encontros demasiadamente espaçados; as ONGs, por sua vez, afirmam que os Comitês deveriam tornar mais práticos o envio e o recebimento de relatórios estatais e facilitar o diálogo com ONGs, especialmente no momento de selecionar os membros dos Comitês.

Entretanto, além dessas discordâncias típicas de debates multilaterais complexos, o que impediu a reforma dos Comitês de Tratados prosperar foi a falta de habilidade política de Arbour. A canadense, conforme já ressaltado anteriormente, possuía uma faceta “gerencial” muito saliente, o que certamente contribuiu para a consolidação burocrática e a estruturação de campo do EACNUDH. Mas essa faceta, no caso da tentativa de reforma dos Comitês, subestimou a natureza política e as necessidades de negociação envolvidas aos debates sobre reformas institucionais do sistema de direitos humanos.

Diante daquele contexto de reformas, Arbour propunha que todos os Comitês se fundissem em um grande e único Comitê. Essa resposta, calcada essencialmente em uma racionalidade burocrática de otimização de fluxos e racionalização de custos, foi colocada à mesa sem qualquer consulta aos Estados, às ONGs e aos próprios membros dos Comitês. Da parte dos Estados, se incomodaram por não terem sido consultados previamente e por uma nova negociação complexa ter sido posta a uma mesa já exacerbada de conflitos em razão da criação do Conselho e da RPU (RELATOR ESPECIAL 2, 2014). Muitos ativistas argumentaram que faltou sensibilidade política a Arbour porque, em meio às negociações sobre a criação do Conselho, tanto os Comitês quanto os Procedimentos Especiais estavam sendo ameaçados por Estados contrários à prática de monitoramento. Colocar uma reforma dos Comitês em pauta poderia justamente abrir o espaço para diminuir seu poder (ATIVISTA JBI, 2014). E da parte dos membros dos Comitês, a queixa foi de que um único Comitê poderia tirar o caráter especializado e as discussões aprofundadas sobre os temas específicos de cada tratado. Além da evidência de falta de comunicação qualificada entre ACNUDH e Comitês, Arbour parece ter negligenciado o fato de que cada um desses Comitês

correspondem a tratados que foram respaldados por audiências específicas, como grupos de defesa dos direitos da criança ou das mulheres, por exemplo. Portanto, a unificação dos Comitês representaria perda de espaço político para esses grupos.

Esse caso é interessante, pois demonstra como ACNUDH/EACNUDH e Comitês de Tratados, apesar do suporte do primeiro prestado aos segundos, nem sempre estão afinados politicamente. Mas, mais do que isso, ele demonstra como a ascensão institucional do ACNUDH/EACNUDH como ator político (especialmente a partir do mandato de Arbour) começou a exigir crescentemente do seu mandatário um maior repertório de interação política, e não mais apenas burocrática ou “ativista” (a despeito dos importantes efeitos políticos dos atributos burocráticos e do uso da voz pública). É notório que as queixas de todos os segmentos tenham sido justamente em relação ao fato de Arbour não ter articulado sua proposta politicamente. Do ponto de vista analítico, assim, as queixas expressam paradoxalmente o reconhecimento da agência política da instituição. Além disso, o caso mostra como sua condição de burocracia e seus atributos não eximem o ACNUDH/EACNUDH de atuar também politicamente, por mais que a instituição se esforce para se apresentar como objetiva e “apolítica”. Os entrevistados citados acima repudiaram muito mais a ausência de articulação política de Arbour do que efetivamente o conteúdo da proposta da mandatária, ou seja, Arbour poderia ter se valido da aura de racionalidade inscrita na proposta de unificação dos Comitês se a tivesse articulado politicamente. Ao não fazê-lo, a simples lógica racional isolada da proposta não teve força suficiente para angariar apoio político.

O mandato de Pillay representou o auge em matéria de suporte qualificado aos dez Comitês de Tratados e aos cerca de cinquenta Procedimentos Especiais⁵⁸. Apesar da existência de queixas em relação ao número de *staff* disponibilizado a esses mecanismos, entre outras reclamações, todos os relatores especiais entrevistados foram consensuais em relação à importância imprescindível do EACNUDH para o trabalho dessas instâncias e ressaltaram a melhoria crescente do suporte prestado, com destaque para o mandato de Pillay (RELATOR ESPECIAL 4, 2014; RELATOR ESPECIAL 3, 2014; RELATOR ESPECIAL 2, 2014). Esse suporte, ao contrário do que possa parecer, não é apenas um suporte meramente logístico, mas também substantivo, especialmente no caso dos relatores especiais. Não foram poucos os relatos de funcionários do EACNUDH e até mesmo de alguns ex-re relatores a respeito da contribuição em matéria de conteúdo prestada pelo *staff* (RELATOR ESPECIAL

⁵⁸ Atualmente, existem cinquenta e cinco Procedimentos Especiais vigentes: quarenta e um temáticos e quatorze especificamente para países. Ver: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx>

4, 2014; RELATOR ESPECIAL 3, 2014; RELATOR ESPECIAL 2, 2014; RELATOR ESPECIAL 1, 2014). Alguns funcionários relataram inclusive que não é prática tão incomum que os relatórios dos Procedimentos Especiais sejam redigidos pelo *staff* do EACNUDH, uma vez que o posto de relator é um posto não remunerado e, como tal, é bastante recorrente que os mandatários se dividam entre outras funções profissionais (FUNCIONÁRIO PROCEDIMENTOS ESPECIAIS, 2014). Isso não significa dizer, é claro, que a redação final não passe pelo crivo do relator. O mais interessante, entretanto, é notar como essa informação é considerada sigilosa e delicada pelo *staff*.

Refletindo analiticamente, percebe-se que o temor vem justamente de que tal informação atente contra a aura de independência, neutralidade e objetividade com a qual o EACNUDH se apresenta e do qual os Estados exigem justamente isso, ou seja, o suporte aos relatores especiais não deve parecer uma atividade que atente contra a imagem e a percepção intersubjetiva de que o EACNUDH é formado por burocratas altamente profissionais e especializados e não enviesados politicamente. No caso dos Comitês de Tratados, o apoio do EACNUDH tende a ser menos substantivo do que junto aos relatores, já que os Comitês são estreitamente vinculados em matéria de conteúdo aos tratados que monitoram.

Isso ajuda a compreender porque o período de Navi Pillay se caracterizou simultaneamente como o de maior suporte aos dois mecanismos, por um lado, mas, por outro, por uma mobilização política maior da mandatária em relação aos Comitês do que aos Procedimentos Especiais. Conforme já dito acima, a possibilidade de visitas aos países, a relativa independência e a maior flexibilidade dos relatores (diferente dos membros de Comitês, que estão muito mais atrelados aos tratados e vinculados por encontros periódicos previamente estabelecidos) possibilita a eles um uso mais incisivo e polêmico da voz pública. Por isso, Navi Pillay (assim como seus antecessores) tenderam a guardar alguma distância dos relatores em nome da manutenção da sua própria independência e estabilidade institucional.

Tal como os outros Alto Comissários, no plano discursivo (que não é desprovido de significado político), Pillay foi uma apoiadora dos relatores especiais. Em setembro de 2009, por exemplo, afirmou a importância dos relatores diante dos membros do Conselho de Direitos Humanos e urgiu que os Estados incluíssem as recomendações dos relatores nos processos de reformas em nível nacional (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2009). No mês seguinte, em um seminário dentro da ONU, Pillay ressaltou o papel imprescindível dos relatores na produção de alertas acerca de situações graves de violações de direitos humanos. Em junho de 2011, durante o processo de Revisão dos trabalhos do Conselho de Direitos Humanos, Pillay se articulou junto aos Estados para o aumento do orçamento dos

Procedimentos Especiais (UN, 2011). Na introdução de seu relatório anual de 2012, Pillay afirmou que os relatores especiais eram “[...] more relevant than ever, including for identifying urgent situations.” (OHCHR REPORT, 2012).

Apesar desse apoio discursivo incisivo (especialmente no âmbito do Conselho, no qual se instituem os relatores especiais) e da qualidade do suporte prestado, Pillay, tal como Arbour, não defendeu publicamente os relatores em momentos de maior tensão política. Um caso emblemático foi o de Richard Falk, então relator especial sobre os territórios palestinos ocupados (PICCONE, 2012). Falk sugeriu que teria havido um aparente encobrimento dos ataques do 11/09 por parte dos EUA e meses depois publicou algumas charges polêmicas sobre a questão Israel-Palestina em seu site. Pressionada de um lado por EUA e Israel e de outro por países árabes e islâmicos a se pronunciar, Pillay optou pelo caminho da desvinculação dos relatores em nome da sua independência e de sua posição política:

Mr. Falk is neither a representative nor an employee of my Office. [...] I utterly deplore and condemn anti-Semitism, as I do any form of incitement to hatred and racial discrimination. [...] special procedures mandate-holders are neither representatives nor employees of the Office of the United Nation High Commissioner for Human Rights. The Member States of the Human Rights Council appoint mandate-holders. [...] Mandate holders serve in their independent capacities and report directly to the Member States of the Human Rights Council (GAER, 2014: p. 149).

Já em relação aos Comitês de Tratados, cuja atuação compromete menos tanto a inserção política do Alto Comissário quanto a imagem de neutralidade do EACNUDH, o envolvimento de Pillay foi mais substantivo. Em uma conferência, em janeiro de 2009, Pillay deixou claro como os Comitês estavam entre as suas principais preocupações. Ressaltou que a situação político-procedimental vinha se agravando com o estabelecimento de três novos Comitês, com a pressão por mais recursos e com o trabalho adicional para os Estados e para a sociedade civil em relação à Revisão Periódica Universal (JACQUES, 2009).

O primeiro alvo de Pillay foi a prática ineficiente por meio da qual os chefes de cada Comitê, reunidos em uma estrutura intercomitês, eram incapazes de adotar decisões e só podiam propor recomendações que então seriam consideradas separadamente por cada um dos Comitês. Esse procedimento, compreensível do ponto de vista do respeito à autonomia de cada uma das instâncias, não proporcionava dinamismo nenhum ao esforço de harmonizar as práticas de trabalhos dos comitês. A proposta de Pillay foi que os Comitês concedessem a prerrogativa a cada um de seus chefes para adotarem decisões em seu nome na estrutura intercomitês acerca de questões que já haviam sido consideradas pelos Comitês em si. Essa sugestão foi debatida em um encontro da estrutura intercomitês em dezembro de 2008 e

angariou certo apoio e voltou a ser discutida em um encontro de especialistas em 2010, em Poznan, na Polônia, sendo aprovada e adotada a partir de 2011 (O'FLAHERTY, 2014).

Pillay também tratou da situação dos Comitês de Tratados na Assembleia Geral, em outubro de 2009. Ela enfatizou a necessidade de promover reformas no sistema dos Comitês. Mas Pillay, diferentemente de Arbour e evidenciando um aprendizado institucional, em vez de surpreender Estados, membros de Comitês e ONGs com uma proposta de reforma, abriu várias rodadas de consultas e negociações junto às partes interessadas.

Uma dessas consultas resultou em um evento em novembro de 2009, em Dublin, na Irlanda, no qual Pillay esteve pessoalmente presente. As conclusões desse evento resultaram no *Dublin Statement*, o qual, entre muitas coisas, recomendou que a Alta Comissária desempenhasse uma função de facilitadora do processo de reforma e trouxesse suas propostas para a discussão (DUBLIN STATEMENT, 2009; O'FLAHERTY, 2010). Durante os dois anos seguintes, ou seja, de 2009 a 2011, Pillay investiu uma quantidade considerável de recursos de pessoal e financeiros para dar apoio a uma série de eventos de consultas ao redor do mundo, que incluiu Estados, sociedade civil, membros dos Comitês, INDHs, agências da ONU e acadêmicos. Essa série de consultas globais culminou em um segundo encontro em Dublin, em novembro de 2011. Nesse encontro, chefes e membros de Comitês reuniram as sínteses das consultas, que ficaram conhecidas como *Dublin Process*, e chegaram a um segundo documento, o *Dublin II Outcome Document*. Pillay foi representada por Kyung-wha Kang, *Deputy High Commissioner*, e uma grande equipe de funcionários do EACNUDH.

Com a conclusão do *Dublin Process*, a iniciativa de reforma dos Comitês havia recaído sobre a Alta Comissária. Mas toda essa mobilização política da qual Pillay foi agente importante provocou a agenda intergovernamental da ONU. E antes que Pillay apresentasse seu relatório com suas propostas de reforma, um grupo de Estados, liderados por China e Rússia, se organizou politicamente para retirar parcialmente o processo de reforma dos Comitês da alçada exclusiva do ACNUDH/EACNUDH e passá-lo para a Assembleia Geral, na qual os Estados possuem protagonismo (UN, 2012).

Em meio a esse cenário de movimento dos Estados, Pillay divulgou seu relatório *Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System* (PILLAY, 2012b). Esse relatório foi endereçado a Estados, Comitês de Tratados, INDHs, ao próprio EACNUDH e agências da ONU. Do ponto de vista do conteúdo, ele reuniu propostas de reformas discutidas no processo de Dublin. Já politicamente, ele representou a tentativa de Pillay retomar algum controle sobre a pauta, naquele momento absorvida por alguns Estados na Assembleia Geral

(PILLAY, 2012b). Esse movimento interestatal foi interpretado pelo ACNUDH/EACNUDH e por ativistas como uma tentativa de controlar o trabalho de Pillay na reforma de modo a restringir o espaço de atuação dos Comitês, aumentando o controle dos Estados sobre eles (RELATOR ESPECIAL 2, 2014). Justamente em virtude dessa interpretação, Pillay e as principais ONGs de direitos humanos mobilizaram majoritariamente Estados ocidentais e latino-americanos para fazerem frente às propostas mais restritivas advindas do processo levado a cabo por Rússia e China. Com isso, em abril de 2014, aprovou-se uma proposta de reformas dos Comitês de Tratados na Assembleia Geral muito parecida com aquela proposta de Pillay, publicada em 2012 e elaborada a partir dos debates de Dublin (UN, 2014).

O suporte aos mecanismos de direitos humanos da ONU é a linha de atuação do ACNUDH/EACNUDH mais bem aceita, especialmente diante dos Estados. Ela advém dos antecessores históricos do ACNUDH (a antiga Divisão de Direitos Humanos e o *Centre for Human Rights*). Ela está na gênese do mandato. Como discutido nos capítulos anteriores, a reivindicação por coordenação e suporte foi uma das mais veiculadas ao longo das tentativas de criação do posto. Por isso, desde 1993, o suporte aos Procedimentos Especiais e aos Comitês de Tratados é um foco perene de atuação da organização. Do ponto de vista do desenvolvimento institucional, é importante para o ACNUDH/EACNUDH manter essa atuação de suporte, pois ela é a que mais exala a aura de objetividade que concede ao EACNUDH um traço de burocracia de qualidade (do qual se vale para atuações em outras áreas)⁵⁹. Não à toa, essa linha de suporte encontrou seu ápice no mandato de Pillay.

Entretanto, o ACNUDH foi criado para ser mais do que justamente uma instância de suporte aos mecanismos, tal como era o *Centre*. Por isso, ao longo de sua trajetória, a instituição buscou ganhar incidência política (notabilizada pelo uso da voz pública) e atuação em campo (já que, além da coordenação, o outro vetor normativo que alimentou os debates de Viena, em 1993, foi a questão da efetividade). Essa linha de desenvolvimento institucional levou a duas consequências que se destacaram no mandato de Pillay.

A primeira foi a mudança do status político-institucional do ACNUDH/EACNUDH diante dos mecanismos. Inicialmente, o ACNUDH/EACNUDH servia a eles como facilitadores. Porém, com o crescimento institucional do ACNUDH/EACNUDH, tanto os relatores quanto o resultado do trabalho dos Comitês

⁵⁹ Um alto funcionário do EACNUDH deixou isso claro em sua fala: “nós trabalhamos com as normas, com o direito internacional, principalmente nos Comitês de Tratados. [...] Nosso trabalho é assentado no direito internacional e eu acho que isso nos dá uma boa ferramenta para ser bastante imparciais, tão imparciais quanto possível, e neutros, pois não é algo que estamos inventando ao sabor dos contextos. Remete a algo mais técnico.” (FUNCIONÁRIO SEÇÃO TRATADOS, 2014).

passaram também a subsidiar o trabalho do ACNUDH/EACNUDH, oferecendo informação detalhada e confiável. Em virtude da natureza diretamente vinculada aos tratados e por fazer menos uso de sua voz pública (e, quando feita, gozar de um impacto diplomático e midiático pequeno), a atuação dos Comitês atenta menos contra a inserção política e o crescimento institucional do ACNUDH do que os relatórios dos relatores especiais. Daí se compreende porque Pillay se mobilizou mais pelos Comitês e suas reformas do que pelos relatores especiais.

Isso conduz à segunda consequência. Apesar de manter e incrementar o apoio aos Procedimentos Especiais, que se expandiram consideravelmente em seu mandato, Pillay, tal como Arbour (ambas mandatárias em uma fase de maior consolidação institucional), preferiu desvencilhar sua imagem institucional da atuação dos relatores. Zelosa da condição de agência política conquistada gradativamente, Pillay optou por manter relativa distância das polêmicas e tensões desencadeadas pela voz pública dos relatores especiais junto aos Estados. Vale ressaltar que os relatores especiais são instituídos pelos membros do Conselho de Direitos Humanos, espaço no qual a mandatária se envolveu em diversas disputas com os Estados em relação especialmente à independência de seu mandato, tema da próxima seção.

Do ponto de vista analítico, a manutenção dessa distância do ACNUDH em relação aos relatores especiais guarda um interessante ponto. Algumas das linhas de atuação perenes do ACNUDH/EACNUDH representam transgressão do mandato original, como o exercício da voz pública e, principalmente, a expansão de campo. No caso dessas duas linhas, transgressão, como bem discutido pela literatura construtivista, refere-se ao fato do ACNUDH/EACNUDH encontrar nichos de atuação não previstos pelo seu mandato original e, assim, construir ou incrementar sua agência política. Já a distância relativa mantida dos relatores indica outro tipo de transgressão. Diferentemente de encontrar nichos não previstos ou de encontrar interpretações do mandato que favoreçam o seu fortalecimento institucional, nesse caso o ACNUDH/EACNUDH praticamente desobedece seu mandato estritamente, segundo o qual o posto seria responsável por coordenar e reforçar o papel dos mecanismos de direitos humanos da ONU. A relativa isenção de Pillay em relação às disputas concretas vivenciadas pelos relatores e as tensões despertadas por seus relatórios públicos é uma escolha política por transgredir o mandato que a orienta em nome da manutenção de sua própria posição institucional. Assim, essa isenção expressa não somente a transgressão de seu mandato, como também indica agência política do ACNUDH/EACNUDH. Portanto, registra-se o interessante paradoxo no desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH, a instância responsável por toda a coordenação e fortalecimento do sistema de direitos humanos

da ONU, a partir da priorização de sua própria manutenção institucional em detrimento da defesa pública de um dos mais importantes mecanismos de direitos humanos da ONU.

5.4.2 O Conselho de Direitos Humanos

O último traço do desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH refere-se a sua relação com o Conselho de Direitos Humanos da ONU. Esta seção não tem como objetivo adentrar toda a complexidade de negociações que envolveu tanto a criação do Conselho quanto as inúmeras disputas que o caracterizam. Diferente disso, interessa a esta seção mostrar como a tensa relação com o Conselho foi se tornando uma importante questão no desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH, encontrando sua maior visibilidade no mandato de Navi Pillay.

O Conselho, surgido em 2006, foi precedido pela Comissão de Direitos Humanos. Tanto a antiga Comissão quanto o Conselho representam o braço intergovernamental do sistema de direitos humanos da ONU. Historicamente, a relação do ACNUDH/EACNUDH com esse braço tem sido de suporte administrativo, mas principalmente de disputas políticas, pouco aprofundadas pela literatura sobre o ACNUDH/EACNUDH. Exceto pelo período de Ayala Lasso (em virtude de seu perfil diplomático e discreto e da incipiente institucionalidade), a partir de Mary Robinson e do surgimento formal do EACNUDH, a relação com os Estados na Comissão e posteriormente no Conselho tem sido permeada por disputas político-burocráticas.

Tais disputas sempre giraram ao redor do grau de independência e autonomia que o Alto Comissário, mas especialmente seu Escritório deveriam gozar. Quando o ACNUDH foi criado, em 1993, o vínculo entre ele e a Comissão, segundo seu mandato, era essencialmente um vínculo de suporte e consulta recíproca. Portanto, o mandato não colocou o ACNUDH sob a alçada formal da Comissão, mas apenas do Secretário-Geral e da Assembleia Geral. Ao fazer isso, criou-se uma margem para disputa eminentemente política a respeito do relacionamento institucional e das possibilidades de monitoramento por esse braço intergovernamental em relação ao ACNUDH.

A intensidade dessa disputa se intensificou à medida que a criação do EACNUDH, diferentemente da criação do ACNUDH, não passou pela aprovação da Assembleia Geral. Vale lembrar que Kofi Annan, em 1997, mediante um boletim de serviços

do Secretariado regulamentou as funções do EACNUDH, surgido formalmente a partir da extinção do *Centre for Human Rights*. Assim, muitos Estados não reconhecem o EACNUDH como uma figura jurídica independente, ou seja, para muitos Estados (especialmente os Estados do *Like Minded Group*, do qual tratarei mais abaixo), não faz sentido falar em uma independência do EACNUDH, uma vez que ele não possui mandato próprio⁶⁰. Em uma entrevista, antes de iniciar qualquer pergunta, um diplomata egípcio afirmou:

Ok... Eu só quero iniciar com um pressuposto que será aplicável ao restante das questões. Nós temos que fazer uma distinção entre o Alto Comissário para os Direitos Humanos e o seu Escritório, pois legalmente falando, de acordo com a Carta da ONU, não há nada chamado Escritório do Alto Comissário. Há somente um Alto Comissário para os Direitos Humanos, é dele que se trata a resolução 48/141. O Escritório do Alto Comissário é basicamente o *staff* recrutado pelo Alto Comissário para assessorá-lo a realizar seu trabalho. [...] É exatamente o mesmo com o Secretário-Geral e o escritório do Secretário-Geral. O mandato é do Secretário-Geral, a pessoa que é responsável [*accountable*] por fazer o trabalho é o Secretário-Geral. As pessoas do seu escritório são aquelas que o ajudam. Assim é que nós vemos essa questão, mas nós nunca dizemos o Escritório do Secretário-Geral [...] para nós a pessoa que é responsável [*accountable*] é o Alto Comissário. Não há independência do Escritório do Alto Comissário. Para nós, eles são simplesmente parte do corpo de funcionários da ONU (DIPLOMATA EGITO, 2015).

Essa visão acerca do EACNUDH está na raiz de uma perene disputa entre o ACNUDH e os Estados, destacadamente aqueles do Movimento Não Alinhado, que foram historicamente resistentes à criação do ACNUDH, como discutido nos capítulos anteriores. Essa disputa diz respeito à composição geográfica do *staff* do EACNUDH. Desde seu surgimento, os países do antigo Movimento Não Alinhado, apoiado muitas vezes por latino-americanos, contestam a composição majoritariamente europeia dos funcionários do EACNUDH, a qual, segundo eles, seriam causa de viés na agenda da organização.

Via de regra, desde Robinson, os Alto Comissários reconhecem a predominância europeia no seu corpo de funcionários, comprometem-se a tentar modificar tal proporção, mas recusam as acusações de viés político. As resoluções geralmente elaboradas pela delegação cubana quase anualmente desde o surgimento do EACNUDH conseguiram, de fato, ser incorporadas à agenda da instituição⁶¹.

⁶⁰ Um diplomata brasileiro afirmou sobre a questão da independência do EACNUDH e de sua existência jurídica formal: “É [disputa] política, porque se você começar a reforçar que existe uma figura política de uma equipe, de um escritório, de uma instituição é completamente diferente de você reforçar a ideia de que existe um representante do Secretário-Geral. Por exemplo, nas resoluções do Conselho dos Direitos Humanos. Quando a resolução pede alguma ação do Escritório esses países [*Like Minded Group*] sempre introduzem emendas ou nas negociações informais pedem pra que a resolução seja refeita sem mencionar o Escritório, mas sim o Alto Comissário, pois não existiria a instituição, a figura jurídica separada do Escritório sem ser uma equipe do Alto Comissário.” (DIPLOMATA BRASIL 3, 2014).

⁶¹ Existem vários relatórios de diferentes Alto Comissários sobre o equilíbrio geográfico do *staff* em resposta às demandas da Comissão e do Conselho, além da questão ter sido gradativamente incorporada aos relatórios anuais do ACNUDH/EACNUDH.

A análise dos relatórios anuais mostra que efetivamente houve uma iniciativa institucional no sentido de balancear as diferentes regiões do mundo, assim como entre homens e mulheres no corpo de funcionários do EACNUDH. Mas o que interessa a um estudo constitutivo como este não é tanto verificar o grau desse equilíbrio/desequilíbrio, mas evidenciar como a instituição recebe ou percebe essa crítica.

Tanto nos pronunciamentos públicos do ACNUDH quanto nas entrevistas aos funcionários, a menção a um viés político no ACNUDH/EACNUDH é rápida e sistematicamente negada (FUNCIONÁRIO FOTCD 2, 2014; FUNCIONÁRIO SEÇÃO TRATADOS, 2014). Isso ocorre porque o ACNUDH/EACNUDH surgiu e se construiu a partir de um projeto de “neutralidade e despolitização”. Sabe-se, obviamente, inclusive vários altos funcionários expressaram isso com clareza nas entrevistas, que não existe atuação de uma organização internacional fora da política (FUNCIONÁRIO CDH, 2014; FUNCIONÁRIO FOTCD 1, 2014). A questão refere-se menos a se, de fato, o ACNUDH/EACNUDH é neutro e apolítico, mas mais à forma como ele se apresenta a seus interlocutores, especialmente os Estados. Mais do que isso, refere-se a uma expectativa intersubjetiva entre os Estados (e ativistas) de que o ACNUDH/EACNUDH deve agir de uma maneira “objetiva” e não motivada por interesses “políticos”. Dessa forma, se compreende porque a condição burocrática não é apenas uma condição meramente descritiva do ACNUDH/EACNUDH, mas um recurso de apresentação que, na medida em que é persuasivo, enseja legitimidade e poder a essa instituição. Portanto, a acusação de viés político ou politização, a partir da constatação da proporção de funcionários europeus, atinge justamente a condição burocrática da instituição, da qual ela extrai atributos de poder e possibilidades de inserção política.

Na medida em que seria impossível negar a sobrerrepresentação de funcionários europeus, é sintomático que a resposta dos Alto Comissários na Comissão e no Conselho (e também nas entrevistas com funcionários) seja essencialmente burocrática. Alega-se que o EACNUDH é parte do Secretariado da ONU e, como tal, sua composição geográfica não deve ser analisada separadamente, mas inserida nesse bojo maior de funcionários, dentro do qual as regras de recrutamento são baseadas na proporção de contribuições ao orçamento da ONU, e não em equidade geográfica (FUNCIONÁRIO COMITÊ DE TRATADOS, 2014; FUNCIONÁRIA SEÇÃO DOAÇÕES EXTERNAS, 2014). É notório, portanto, que a refutação à acusação de viés político seja feita a partir da enunciação de regras previamente acordadas de recrutamento, ou seja, a refutação é construída justamente sobre a reivindicação da condição de burocracia ideal.

O recurso à “despolitização”, seja pela condição de “neutralidade” da burocracia reivindicada pelo EACNUDH, seja pela afirmação de uma superioridade moral do âmbito dos direitos humanos em relação à esfera do jogo da política, reivindicada pelos Alto Comissários, é recorrente e estruturante do desenvolvimento institucional e da afirmação política do ACNUDH/EACNUDH. Não à toa, as tentativas de controle e monitoramento dos Estados sobre a instituição, veiculada na Comissão e no Conselho, se apóiam na alegada necessidade de corrigir a eventual “politização” da instituição.

Foi o discurso da politização que fomentou a reforma da Comissão. Praticamente todos os Estados, mesmo aqueles historicamente rivais, como EUA e Cuba, convergiam na crítica à politização da Comissão⁶². Essas críticas à Comissão e esse apelo por mudanças fizeram parte de uma iniciativa de reforma mais ampla liderada por Annan a partir de 2005. Seu *In Larger Freedom* (2005a) destacou uma série de reformas que buscavam fortalecer o sistema da ONU e colocar seus chamados três pilares em relativo pé de igualdade - segurança, desenvolvimento e direitos humanos. Essas reformas, veiculadas na *World Summit*, também em 2005, foram apresentadas por Annan como urgentes e necessárias (WEISS, 2011).

O principal obstáculo a uma reforma significativa da ONU adveio dos EUA, que mantinham, especialmente após o 11/09, uma relação extremamente conturbada com a ONU. A administração Bush apoiou a iniciativa de reforma da ONU, inclusive a adição de cadeiras no Conselho de Segurança (mas não a retirada do poder de veto), entretanto condicionou esse apoio a mudanças prévias em outras áreas, destacadamente direitos humanos. Ao mesmo tempo, um grupo de deputados republicanos apoiou uma lei que ameaçava os EUA a retirarem todos os seus fundos da ONU até a organização promover consideráveis reformas. China e Rússia também obstruíram qualquer esboço de reforma no Conselho de Segurança.

Annan percebeu que não conseguiria avançar na reforma do Conselho de Segurança, mas que havia conseguido, com seus relatórios e pronunciamentos, criar um ambiente burocrático altamente tendente a alguma reforma dentro da ONU. Diante das reiteradas críticas à Comissão, Annan acionou Arbour a fim de tentar promover uma reforma do pilar direitos humanos (HAMPSON, 2007). Foi nesse contexto político pró-reforma dos mecanismos de direitos humanos que a canadense conseguiu introduzir aquele incremento do orçamento do ACNUDH/EACNUDH já citado algumas vezes.

⁶² O próprio Kofi Annan chegou a afirmar no seu *In Larger Freedom*: “[...] The Commission’s capacity to perform its task has been increasingly undermined by its declining credibility and professionalism. In particular, States have sought membership of the Commission not to strengthen human rights but to protect themselves against criticism or to criticize others. As a result, a credibility deficit has developed, which casts a shadow on the reputation of the United Nations system as a whole.” (UN, 2005a).

Sendo assim, a Comissão, então a principal proponente da agenda de direitos humanos dentro da ONU, se tornou o alvo da reforma. Havia um consenso generalizado entre o *staff* da ONU e do EACNUDH, os Estados e as ONGs de que a Comissão não estava funcionando bem e que, por isso, carecia de reformas. Annan captou a existência de tal consenso tácito e trouxe sua proposta à tona. Porém, havia discordância acerca dos motivos pelos quais a Comissão deveria ser reformada⁶³. De outro lado, o resultado pretendido era o mesmo: uma instância intergovernamental de direitos humanos que fosse menos “politizada”.

O Conselho foi supostamente desenhado para evitar essa “politização”. A reforma extinguiu a Comissão e diminuiu e redistribuiu o número de assentos do Conselho de cinquenta e três para quarenta e sete, concedendo mais assentos aos países asiáticos e do leste europeu e menos para os europeus ocidentais e norte-americanos. Os EUA rejeitaram veementemente a proposta, pois seu objetivo era a formação de uma instância menor (com cerca de quinze Estados) e vedada ao que eles consideravam Estados violadores sistemáticos de direitos humanos⁶⁴.

Alguns Estados africanos, um grupo do sudeste asiático, liderados pela China, e a Rússia se mobilizaram intensamente durante o processo de criação do Conselho para retirar dele qualquer incumbência de monitoramento e se concentrar em atividades de assistência e cooperação técnica.

Durante esse ponto, havia apenas duas mudanças propostas em relação à antiga Comissão: a elevação do status institucional do Conselho, que deixaria de ser subsidiário ao EcoSoc e passaria apenas a responder à Assembleia Geral, e a diminuição e a redistribuição dos assentos. Segundo um alto funcionário do EACNUDH, Annan pressionou Arbour para que ela propusesse algo mais representativo que notabilizasse a ocorrência de uma reforma no emblemático sexagésimo aniversário da ONU e que evitasse a manutenção das acusações de “politização” em relação ao Conselho (FUNCIONÁRIO CDH, 2014).

Nesse momento, Arbour teve um papel muito importante, e negligenciado por grande parte da literatura sobre o ACNUDH/EACNUDH e sobre o Conselho. No início das negociações, a delegação do Canadá sugeriu de maneira bastante vaga o desenvolvimento de um mecanismo de revisão entre pares (*peer review*). Mas no contexto de tensões a respeito da

⁶³ Um grupo de Estados, especialmente os ocidentais, argumentavam que a Comissão estava perdendo sua credibilidade em virtude da falta de assertividade e iniciativa, em razão de motivações políticas, diante de violações graves. Outros, especialmente Estados do chamado sul global, afirmavam que a Comissão era demasiadamente agressiva ao abordar questões de direitos humanos, também em razão de sua profunda politização e de sua agenda pró-ocidental (GAER, 2007).

⁶⁴ Quando criado, o Conselho foi boicotado pela administração Bush, que chegou a cortar parte do orçamento da ONU em protesto. Os EUA só voltaram ao Conselho em 2009, na administração Obama, quando os EUA se candidataram a uma cadeira e foram eleitos.

composição do Conselho, esta proposta teria ficado eclipsada e rapidamente perdeu força na agenda. Posteriormente, quando foi solicitado a Arbour que trouxesse uma proposta emblemática e que afastasse as acusações de “politização”, a mandatária trouxe à mesa novamente a proposição de um mecanismo de revisão por pares, que veio a ser a Revisão Periódica Universal (RPU) (FUNCIONÁRIO RPU 2, 2014; DIPLOMATA NORUEGA, 2014; DIPLOMATA EUA, 2015).

Baseada no *peer review*, Arbour propôs que cada Estado apresentasse um relatório documentando as condições dos direitos humanos em seu respectivo território a cada quatro anos e que esse relatório fosse acompanhado por um relatório de ONGs, que seria sumarizado pelo *staff* do EACNUDH. Outros Estados teriam a chance de debater, comentar questões presentes nesses relatórios e fazer recomendações. O objetivo de Arbour foi conceder a cada Estado a oportunidade de apresentar seus relatórios e interpor apoio ou críticas aos relatórios de outros Estados.

Obviamente, a proposta da RPU, aprovada pelos Estados sob o forte trabalho de bastidores de Arbour, não significou efetivamente a “despolitização” da agenda de direitos humanos, já que, como qualquer iniciativa no campo multilateral, a RPU é permeada por uma série de tensões e disputas políticas. O que vale aqui destacar é, além do papel de Arbour nesse processo (negligenciado pela literatura), o significado político dessa iniciativa da canadense do ponto de vista do ACNUDH/EACNUDH.

No momento da criação do Conselho, todos os mecanismos com poder de monitoramento eram criticados pelos Estados das mais variadas matizes por sua “politização”: o ACNUDH/EACNUDH, os Comitês de Tratados e os Procedimentos Especiais. Por isso, houve uma série de tentativas ao longo das negociações, especialmente do grupo do sudeste asiático liderado pela China, de restringir a ação dessas instâncias e de aumentar o controle dos Estados sobre elas.

Ao dar concretude a um mecanismo baseado no *peer review* que recairia sobre todos os Estados sem exceção, Arbour introduziu um elemento de universalidade na realização do monitoramento e, com isso, conseguiu retirar momentaneamente do foco dos debates as prerrogativas de monitoramento dessas outras instâncias, inclusive do próprio ACNUDH/EACNUDH. Ao longo de todo o primeiro ano de existência do Conselho, período conhecido como *Institution Building* (IB), Arbour participou ativamente da construção do funcionamento da RPU. Com isso, ela conseguiu se recolocar politicamente no debate internacional sobre a reforma dos mecanismos de direitos humanos como a proponente de uma iniciativa que pretendia combater a “politização”. Além disso, Arbour negociou de tal

forma que toda a operacionalização da RPU ficasse a cargo do EACNUDH. Com isso, reafirmou a qualidade da condição burocrática e da expertise de seu *staff*, o que é raramente mencionado na literatura, mas reconhecido por diplomatas e ativistas⁶⁵.

Essa iniciativa de Arbour e sua mobilização nos bastidores das negociações foram importantes para garantir a posição política do ACNUDH/EACNUDH na arquitetura institucional do sistema de direitos humanos naquele momento de reformas. Entretanto, a criação do Conselho, longe de significar a diminuição das tensões entre os membros do braço intergovernamental e o ACNUDH/EACNUDH, significou sua intensificação, especialmente no mandato de Pillay (BOVEN, 2009).

São várias as razões para essa intensificação. A primeira delas se relaciona com o fato de todo o processo de negociação de criação do Conselho ter sido muito polarizado. Assim, Arbour e Pillay passaram a ter que atuar em um ambiente ainda mais polarizado do que a antiga Comissão. Outra razão para essa intensificação foi o fato do Conselho contar com três sessões anuais, enquanto a Comissão contava com uma única, aumentando, assim, os momentos de interação dos Estados com o ACNUDH/EACNUDH, tal como as possibilidades de articulação entre os diferentes grupos. Enquanto no mandato de Arbour os grupos e coalizões interestatais ainda estavam se articulando e se ambientando à nova institucionalidade do Conselho e da RPU, no mandato de Pillay esses grupos já estavam muito mais sedimentados e polarizados, como ressaltado por um funcionário do EACNUDH que trabalha com a RPU desde a fundação do Conselho (FUNCIONÁRIO RPU 2, 2014). Um outro fator importante para compreender a polarização vivida pelo Conselho durante o mandato de Pillay e as crescentes tensões entre ela e alguns Estados foi a entrada dos EUA, em 2009. A administração Bush, sua postura unilateral e suas violações sistemáticas de direitos humanos no combate ao terrorismo dificultaram as negociações do Conselho. Tendo as configurações institucionais desagradado aos seus interesses, Bush preferiu boicotá-lo, inclusive financeiramente. A entrada de Obama trouxe os EUA ao Conselho e, com isso, todo o esquema de forças políticas e interesses dentro daquela instância foi alterado. O fato da administração Obama ser menos refratária à ONU e ao ACNUDH/EACNUDH gerou o receio difuso de que o ACNUDH/EACNUDH pudesse ter sua capacidade de vocalização e monitoramento posta a serviço dos interesses dos EUA. Pillay se manteve relativamente

⁶⁵ Em uma das raras menções a isso, Koh afirma: “[...] in its role as Secretariat for the HRC, the staff of the Commissioner’s Office is the essential unsung hero of the UPR process.” (KOH, 2014: p. 56). Um ativista argentino afirmou em entrevista: “Há uma equipe do EACNUDH que tem que relatar em setenta e duas horas tudo que é dito na Revisão Periódica Universal. O Escritório do Alto Comissário conta com uma equipe magnífica da qual todos falam muito bem.” (ATIVISTA NDH, 2014).

distante dos EUA, conforme ressaltam Nossel e Broecker (2014), justamente para evitar esse receio. Contudo, essa postura da sul-africana não foi suficiente para que um grupo representativo de Estados promovessem tentativas de aumentar o monitoramento e controle, especialmente sobre o trabalho do EACNUDH.

Como já discutido em seções anteriores, Pillay se valeu da visibilidade e recorrência das sessões do Conselho para vocalizar uma série de questões e, por meio desse exercício, garantir que sua voz se tornasse ainda mais autorizada pelos Estados naquele âmbito. Os exemplos dos casos de Líbia, Síria e Costa do Marfim mostrados mais acima evidenciam como Pillay se valeu do Conselho, principalmente das suas sessões especiais, para reforçar seu papel e de seu Escritório.

Além disso, como mencionado no capítulo anterior, Pillay fez uso de sua voz pública também fora do Conselho contra uma série de países de diferentes agrupamentos políticos, inclusive Rússia, EUA e China. Esse protagonismo de Pillay nos debates internacionais sobre direitos humanos, decorrente tanto do fortalecimento institucional do EACNUDH quanto de seu capital político como uma mulher não branca de um país em desenvolvimento (conforme ressaltaram ativistas, diplomatas e funcionários), gerou reações dos Estados, especialmente de um grupo autodenominado *Like Minded Group* (LMG) (DIPLOMATA BRASIL 3, 2014; FUNCIONÁRIO SEÇÃO AMÉRICAS 2, 2014; ATIVISTA CONECTAS, 2014; ATIVISTA FAHRD, 2014).

O LMG é um grupo de países em desenvolvimento que se organizam em coalizão para negociar em várias instâncias da ONU e da OMC. Apesar de uma configuração fluida, seus principais membros são Argélia, Bangladesh, Bielorrússia, Butão, China, Cuba, Egito, Índia, Indonésia, Irã, Malásia, Myanmar, Nepal, Paquistão, Sri Lanka, Sudão, Síria, Vietnã e Zimbábue. Vale dizer que esse grupo de países em grande medida se opôs historicamente à criação do ACNUDH/EACNUDH, inclusive nas negociações de Viena.

Desde o surgimento do ACNUDH/EACNUDH, esse grupo de países (ainda que só tenha passado a se identificar sistematicamente como LMG nos anos 2000) se mobiliza para contestar o que consideram uma exacerbada autonomia ou independência, especialmente do EACNUDH, uma vez que ele não é visto como uma figura jurídica formal, como exposto no início da seção.

Oposição aos pronunciamentos públicos condenatórios dos Alto Comissários não é exclusividade de nenhum grupo de países. Como visto, países das mais variadas regiões e condições se afrontam com tais pronunciamentos. Via de regra, tentam invalidar a voz do mandatário dizendo que tais fatos denunciados não ocorreram da maneira conforme relatado,

isto é, o debate costuma ficar alocado ao episódio em questão e, em alguns casos mais tensos, aponta-se uma desproporcionalidade entre a dureza do pronunciamento e a condição de servidor civil internacional do Alto Comissário, tal como feito por John Bolton.

O que chama a atenção no caso da oposição articulada do LMG é o fato de ela não ser episódica e de se valer de estratégias políticas de contestação alocadas no campo administrativo-burocrático, caríssimo à afirmação do EACNUDH. Desde os tempos da Comissão, é bastante comum que esse grupo de países peça que sejam feitas auditorias ao funcionamento do Escritório. Em 2000 e 2005, por exemplo, foram feitas auditorias pelo *Office of Internal Oversight Services* (OIOS). Em 2003, pela *Joint Inspection Unit* (JIU), que viria a se tornar agente importante nessa disputa depois da criação do Conselho.

A JIU, surgida ao final da década de setenta, é a única instância de monitoramento externo da ONU. Ela é formada por especialistas que não representam seus países formalmente. Seu mandato refere-se a avaliação, inspeção e investigação dos órgãos, agências, departamentos e secretariados da ONU a pedido dos Estados. Conforme dito acima, seu foco mais perene em relação ao EACNUDH, com amplo apoio não só do LMG, mas de parcela expressiva dos Estados latino-americanos, tem sido a questão do desequilíbrio geográfico do *staff*. Isso sempre foi recebido pela instituição como uma tentativa política de desestabilização institucional (RAMCHARAN, 2005a).

Depois do surgimento do Conselho, no entanto, houve uma certa reorientação desse foco, apesar da questão do equilíbrio geográfico do *staff* ser sempre a porta de entrada dos debates. Em resposta ao protagonismo do ACNUDH no Conselho com Arbour e, principalmente, com Pillay e sua capacidade de impactar na mídia e de contribuir para o desencadeamento de mecanismos como as Comissões de Inquérito (além de suas idas frequentes ao Conselho de Segurança), as inspeções requisitadas quase invariavelmente por membros do LMG passaram a se ater não apenas ao equilíbrio geográfico do *staff*, mas à necessidade de monitoramento prévio do Conselho em relação ao planejamento de atividades e orçamentário do EACNUDH.

Logo ao final do período de *Institution Building*, em 2007, a JIU fez uma primeira auditoria nesse sentido, mas ainda bastante atrelada à questão do *staff* (JIU, 2007). Em 2009, o LMG pediu no âmbito do Conselho um relatório de monitoramento em relação à inspeção de 2007. Nele, ainda que a questão central fosse o equilíbrio geográfico do *staff*, fez-se a seguinte sugestão: “The Human Rights Council should monitor, on a biennial basis, OHCHR staffing to ensure compliance with the mandates of the United Nations General Assembly.” (JIU, 2009: p. 3).

Essa recomendação reabriu de modo formal uma pauta que havia sido alvo de grandes tensões entre chineses e Arbour nos bastidores das negociações de criação do Conselho: o monitoramento estatal, via Conselho, sobre o ACNUDH/EACNUDH⁶⁶. Segundo uma funcionária do EACNUDH, a partir de 2009, Pillay começou a ser muito mais pressionada pelos embaixadores do LMG a submeter seus planejamentos ao crivo formal do Conselho (FUNCIONÁRIA SEÇÃO DOAÇÕES EXTERNAS, 2014).

A tensão política aumentou na medida em que Pillay, uma sul-africana de origem indiana, começou a criticar pública e enfaticamente o sistema de castas também a partir de 2009. Tais pronunciamentos incomodaram não só a Índia, mas outros importantes membros do LMG, como Paquistão, Bangladesh e Sri Lanka. Em uma entrevista, ela afirmou:

As high commissioner I promised to be evenhanded and raise all issues affecting all human beings. [...] I can't flow with the political concerns of anyone who doesn't want one or another issue addressed because it embarrasses them or because they are dealing with it in their own way. [...] This is the year 2009, and people have been talking about caste oppression for more than a hundred years. It's time to move on this issue (CROSSETTE, 2009: p. 6).

Esse nível de tensões políticas culminou em uma resolução proposta por vários membros do LMG no âmbito do Conselho em 2013. Essa resolução tratava do tradicional tema do desequilíbrio geográfico do *staff* do EACNUDH, mas requisitou ao seu final que a JIU fizesse uma ampla auditoria envolvendo não apenas esse tema. Essa proposta foi aprovada com o voto contrário de países europeus e alguns latino-americanos (UN HUMAN RIGHTS COUNCIL, 2013a).

A JIU é composta por inspetores de variados países que ali estão por conta de sua expertise no tema e não de sua filiação nacional. Entretanto, o inspetor responsável especificamente por esse relatório da JIU foi Gopinathan Achamkulangare, que havia sido o embaixador da Índia em Genebra de 2009 a 2011 e uma das principais lideranças do LMG durante esses dois anos, antes de se tornar inspetor da JIU.

O relatório de Achamkulangare, com quem Pillay não mantinha boas relações políticas em razão de suas críticas públicas ao sistema de castas, foi publicado em 2014. Nele, Achamkulangare argumentou como o EACNUDH é uma entidade praticamente singular em todo o organograma da ONU por não prestar contas a uma instância intergovernamental antes

⁶⁶ Um ativista que acompanha de perto o Conselho de Direitos Humanos desde a sua criação afirmou: “De certa forma, a criação do Conselho de Direitos Humanos permitiu aos Estados reabrir a discussão sobre o status do EACNUDH, e o papel do Conselho no monitoramento do trabalho do EACNUDH. Essa batalha política não é muito visível na superfície...a discussão entre o órgão político da ONU em termos de direitos humanos, a Comissão e o Conselho, e como ela se relaciona com o braço de *advocacy* e implementação do EACNUDH... Essa discussão sempre esteve aí por muitos anos, mas a criação do Conselho abriu a oportunidade para os Estados colocarem essa questão na agenda novamente.” (ATIVISTA ISHR, 2014).

de passar pela Assembleia Geral. Nesse sentido, o relatório afirma que há um *déficit* de *accountability* na instituição em relação aos Estados, o que, além de desrespeitar as regras da ONU, prejudicaria seu bom funcionamento burocrático e subtrairia seu respaldo político junto aos Estados. Como resultado da auditoria, Achamkulangare recomendou que as instâncias intergovernamentais da ONU estudem formas institucionais de monitorar as estratégias de desenvolvimento do EACNUDH. Recomendou também ao ACNUDH que reporte formal e periodicamente ao Conselho suas estratégias e planos de ação, com previsão orçamentária discriminada, antes de efetivamente colocá-los em prática (JIU, 2014).

O relatório reconheceu a natureza dual do EACNUDH na medida em que ele funciona como um secretariado, mas também presta suporte a um mandato independente, qual seja, o do ACNUDH. Tal como comumente argumentado pelos membros do LMG, Achamkulangare afirmou que o suporte ao Alto Comissário não eximiria o EACNUDH de prestar contas ao Conselho na medida em que ele não possui mandato próprio aprovado pelos Estados. O cerne do argumento de Achamkulangare, portanto, é que o ACNUDH não pode emprestar sua independência ao EACNUDH na medida em que o segundo não goza de estatuto jurídico tal como o primeiro.

A reação dos Estados europeus, notadamente os nórdicos, mas principalmente de Pillay, dos altos funcionários do EACNUDH e de ativistas internacionais de direitos humanos de variadas origens foi de repúdio à visão de Achamkulangare⁶⁷. O argumento que se contrapôs a esse relatório da JIU é de que o ACNUDH é anterior ao Conselho. Mais do que isso, o argumento é que o mandato do ACNUDH não garantiu poder de monitoramento à Comissão, e o Conselho, sendo herdeiro de todas as funções da Comissão, segundo seu mandato, não teria prerrogativa de fazê-lo (DIPLOMATA NORUEGA, 2014).

⁶⁷ Entre as ONGs que se manifestaram publicamente incluem-se *Human Rights Watch*, *CIVICUS*, *Egyptian Initiative for Personal Rights*, *Fédération Internationale des ligues des droits de l'homme*, *Forum Asia*, *International Service for Human Rights*, *World Organization against Torture*, *Conectas*, entre outras. Um ativista do Sri Lanka entrevistado afirmou: “Nossa maior crítica recaiu sobre a iniciativa da *Joint Inspection Unit*, pois o Conselho de Direitos Humanos não possui o mandato para autorizar uma inspeção sobre o EACNUDH. O EACNUDH responde ao escritório do Secretário-Geral, e essa autorização deve vir da Assembleia Geral, e não do Conselho. Assim, o Conselho está excedendo seu mandato ao pedir que isso seja feito, e esse é o nosso principal argumento junto a eles [Estados asiáticos].” (ATIVISTA FAHRD, 2014). Um outro ativista egípcio foi mais explícito: “A falta de transparência em relação a algumas coisas pode ser boa em termos de não permitir que a independência do EACNUDH seja atacada pelos países. [...] Eu acho que mais transparência seria bom em princípio, mas no mundo real eu não tenho certeza disso...pois esse incremento de transparência poderia ser usado contra o EACNUDH pelos países, particularmente China, Rússia, Egito etc. para atacá-lo. Eu vou lhe dar um exemplo sobre o que eu estou falando. Grande parte dos recursos do EACNUDH vem provavelmente dos países ocidentais. Se tudo fosse politicamente transparente e todos os financiamentos fossem divulgados pelo EACNUDH discriminados por países, então seria muito fácil para os países dizerem que o EACNUDH não é nada mais do que um instrumento ocidental... Eu não acho que ele seja isso, mas seria muito fácil de atacá-lo por isso.” (ATIVISTA CIHR, 2014).

Argumenta-se ainda que o mandato do ACNUDH concedeu a ele a chefia do *Centre* e, na medida em que o EACNUDH surgiu, em 1997, como substituto do *Centre*, ele não seria uma instância separada, mas acoplada ao mandato do ACNUDH. Como tal, ele necessitaria da mesma independência que o Alto Comissário (JIU, 2014; ISHR, 2015).

As palavras de Pillay são claras nesse sentido:

What is significant is that the General Assembly resolution creating the mandate of the High Commissioner came before the establishment of the Human Rights Council, so as I see it I have to follow that mandate and do our own independent work, which includes the mission travel, the reports we do, and so on. A great deal of our times is taken up by mandated activities of the Human Rights Council and *this is where we experience the subtle intrusions into the independence of the High Commissioner*. There's a preference that I should only be doing work dictated by members of the Human Rights Council or I should be focusing just on civil and political rights or just on economic and social rights and the right to development. And I understand that states have political interests and this will be played out there. But I get less and less of this now, because the way I've addressed the risk of oversight of our work was to go right before them and say these are our thematic priorities for next year; so I go and report to each regional group and to Member States. What we resist is being obliged to report to a formal session of the Human Rights Council, because then we might invite oversight, resolutions and so on. Louise [Arbour] struggled with that, and we continue with that struggle (PILLAY, 2014: p. 79. Grifo meu).

Em entrevista, um diplomata egípcio expressou sua concordância com o relatório de Achamkulangare e ressaltou que a falta de *accountability* do ACNUDH/EACNUDH no Conselho, ao invés de garantir sua independência, como argumentou a mandatária sul-africana e alguns ativistas e diplomatas europeus, tiraria a chance da instituição passar seu planejamento por uma instância formal na qual as regras garantem a igualdade de forças entre os Estados (ATIVISTA FAHRD, 2014; ATIVISTA CIHR, 2014; DIPLOMATA NORUEGA, 2014). Isso a tornaria muito mais sujeita ao jogo desigual das forças políticas internacionais, o que, por sua vez, prejudicaria justamente sua imagem de independência:

Aqui a questão não é somente sobre o *accountability* em relação ao Conselho de Direitos Humanos ou *accountability* de modo geral. Isso foi uma fonte de preocupação para o Egito e para muitos países aqui em Genebra e em Nova York, e está muito bem destacado no relatório do inspetor Gopinathan que o Alto Comissário e seu Escritório permanecem sendo praticamente a única agência especializada, ou programa, ou fundo, ou chame como quiser, que não está sujeita a qualquer *accountability* ao propor seus programas e atividades. [...] Os programas de atividades são, na verdade, um elo perdido, e o processo inteiro de planejamento do escritório do Alto Comissário ocorre sem qualquer envolvimento intergovernamental. Você encontrará atores, particularmente do WEOG [Western European and Others Group], dizendo que isso impactará ou comprometerá a independência do escritório do Alto Comissário. Isso é uma maneira de olhar; outra maneira de olhar para isso é permitir que o Alto Comissário e sua equipe estruturarem seus programas e tracem suas atividades sem qualquer escrutínio, de uma maneira tal que, por vezes, possam corresponder às realidades das políticas de poder no mundo. Porque a ONU é provavelmente o único espaço no qual o conceito de soberania se aplica igualmente. Um homem, um voto; ou um país, um voto. Contudo, fora dos portões da ONU, as realidades da política de poder se aplicam. Quem paga mais? Quem é mais poderoso? Quem tem a voz mais alta? Então, se

você está fora do espaço da ONU, que permite uma discussão aberta e transparente, você nunca será capaz de saber quais fatores influenciam as decisões (DIPLOMATA EGITO, 2015).

Vale salientar novamente que não interessa à discussão aqui promovida *verificar* quais das partes em disputa estariam efetivamente corretas em seu juízo (assim como seria impossível apontar qual delas saiu vitoriosa do embate, uma vez que ele ainda está em curso), mas destacar dois elementos constitutivos que dialogam com os propósitos da tese⁶⁸. O primeiro deles refere-se ao fato das tentativas de controle e monitoramento ao ACNUDH pelos Estados no âmbito do Conselho se expressarem a partir do nível burocrático. Como argumentado ao longo do capítulo, parte substancial da afirmação institucional do ACNUDH/EACNUDH decorre de sua natureza, de sua composição e de sua apresentação como ente burocrático. Em grande medida, a condição burocrática, vinculada ao apelo moral e à conexão jurídica junto às normas internacionais de direitos humanos, é mobilizada para justificar sua reivindicação por independência. As iniciativas da JIU, fomentadas pelo LMG, perturbam visivelmente a instituição. Em vez de simplesmente confrontá-la no plenário do Conselho, travando um embate de narrativas, contestam a independência política do EACNUDH a partir do apontamento de descumprimento de normas burocráticas da própria ONU. De um lado, questionam sua qualidade como burocracia e, de outro, contestam o recorrente argumento mobilizado por funcionários e ativistas de que o ACNUDH/EACNUDH possui um mandato único e singular para cujo exercício a independência de monitoramento estatal é imprescindível⁶⁹.

Por outro lado, as tentativas de controlar e monitorar o trabalho do ACNUDH/EACNUDH, a principal tônica da relação com a antiga Comissão e o atual Conselho, são um forte indício de agência política da instituição. Conforme argumentado no primeiro capítulo, o questionamento às instituições internacionais do sistema de direitos humanos não significa necessariamente que elas são desprovidas de agência (SCHAFFER;

⁶⁸ Atualmente, o ACNUDH apenas apresenta as prioridades e as linhas de atuação definidas internamente aos membros do Conselho. Mas essa é uma prática informal e que não implica em deliberação formal de aprovação ou reprovação pelos Estados.

⁶⁹ Esta fala de um alto funcionário do EACNUDH ilustra bem o recorrente posicionamento da instituição: “Nós somos bastante singular, por diferentes razões. [...] Independência é uma das mais importantes. Você não pode trabalhar sobre direitos humanos sem independência, pois se você não é independente isso significa que você está sob a influência de outros, e eles não darão a você uma imagem completa daquilo que você estava analisando. Assim, eu acho que você tem que aceitar a independência como parte do trabalho em direitos humanos. Se o Estado monitora sua própria implementação, isso é bom, é necessário, mas não será suficiente. Ele deve permitir que a sociedade civil, as INDHs e os grupos de advogados também monitorem e então comparem os estudos. Independência é um elemento que faz parte profundamente do trabalho em direitos humanos [...] a diplomacia não deve esconder e nem deve ser permitido que ela esconda violações.” (FUNCIONÁRIO SEÇÃO TRATADOS, 2014)

FØLLESDAL; ULFSTEIN, 2013). Na medida em que a agência é teoricamente desvinculada da necessária e recorrente promoção de mudança de comportamento nos outros atores e é conectada à inserção relevante no processo político, as queixas e tensões despertadas pelo ACNUDH/EACNUDH tornam-se indícios de que ele não é um mero epifenômeno do poder e tampouco politicamente desimportante. Caso fosse, o silêncio e a ausência de tensões seriam indicativos dessa irrelevância e da indiferença dos Estados em relação a ele.

5.5 Apontamentos finais

Analisar as linhas de atuação que conformam o desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH durante seus vinte anos de existência foi o objetivo primordial deste último capítulo. Ademais, pretendeu-se, em consonância aos propósitos constitutivos desta tese, também entender como essa instituição se valeu de seus atributos político-burocráticos para se inserir nos debates internacionais sobre direitos humanos e, a partir de tais atributos, se colocar na condição de interlocutor relevante nesse tema.

Todo o complexo processo político de criação do ACNUDH legou ao posto um mandato extremamente amplo, vago e pouco coerente. Tais características, por um lado, abriram o desenvolvimento institucional da organização a várias linhas de atuação e, por outro, tornaram tais linhas abertas a disputas, a pressões, ao transcorrer dos acontecimentos, ao perfis dos mandatários e às relações políticas mantidas pela instituição junto aos Estados, aos ativistas, aos Secretários-Gerais e às outras instâncias da ONU.

Qualquer organização, além de sua agenda normativa, trabalha também pela sua própria manutenção, expansão e adensamento institucional. No entanto, no caso do ACNUDH isso merece um maior destaque, pois no momento da sua criação não era previsto o surgimento de uma institucionalidade significativa, mas apenas um posto individual cercado de poucos assessores. Portanto, no caso do ACNUDH, a construção, manutenção e expansão da estrutura burocrática conformada pelo EACNUDH é uma de suas principais linhas de atuação perene. A construção de uma burocracia mais sólida é, para o ACNUDH, uma importante linha de atuação política. Mais do que isso, no caso do ACNUDH, a construção de uma burocracia representa se não uma transgressão de seu mandato original, a exploração de um nicho não esperado nos debates de 1993.

O surgimento formal e a expansão do EACNUDH (destacada a partir de 2005) são o principal traço do desenvolvimento da organização. É o EACNUDH e sua condição

burocrática que garantem a ela a condição de instituição e não de um mero posto ou cargo. Esse é o principal traço do qual derivam todos os outros traços de inserção política do ACNUDH/EACNUDH. O fato de esse traço de desenvolvimento burocrático não ter sido previsto pelo mandato e, conseqüentemente, não ter especificado suas funções, abriu ainda mais as possibilidades de atuação da organização.

Essa burocracia construída, pouco visível nos debates sobre direitos humanos em RI, tem muita importância para a afirmação política e institucional do ACNUDH/EACNUDH. Esse corpo de funcionários altamente especializado em direitos humanos (e sua aura de relativa objetividade diante dos Estados) é que garante à organização a coleta, a verificação, o processamento e a produção de informações que subsidiarão a atuação dos Alto Comissários em suas negociações privadas e pronunciamentos públicos. Essa expertise percebida pelos outros agentes contribui consideravelmente para a incidência política na medida em que ela angaria credibilidade suficiente para que sua atribuição de sentido aos fatos seja aceita com considerável legitimidade por esses outros agentes internacionais.

Esse adensamento burocrático se constituiu na plataforma que permitiu a ascensão da voz pública do ACNUDH e sua representatividade política, a qual conduziu a uma mudança substancial do perfil do desenvolvimento institucional da organização. O posto de ACNUDH foi herdeiro de burocracias majoritariamente dedicadas quase exclusivamente ao secretariado discreto dos outros mecanismos de direitos humanos da ONU e dotadas de uma baixíssima incidência política. O fim da Guerra Fria e o momento político desencadeado pelos debates da Conferência de Viena trouxeram a expectativa e a reivindicação de que o ACNUDH deveria ser mais do que um mero secretariado. Apesar dessas expectativas, os Estados, construtores do mandato, e Boutros-Ghali garantiram inicialmente uma condição muito precária para que Ayala Lasso pudesse se constituir em um agente político internacional representativo, especialmente porque não foram dadas boas condições para que uma burocracia mais sólida e responsiva a ele se formasse.

Foi com Annan e Robinson, portanto, que se forjaram as condições para o surgimento do EACNUDH e, com ele, o início da mudança do *ethos* da instância responsável por direitos humanos dentro da ONU. Foi a formalização do EACNUDH, com a extinção do *Centre*, que permitiu que o uso da voz pública alcançasse condição de fala autorizada e, com isso, o objetivo de se construir como um ator com incidência política internacional, e não apenas um secretariado, fosse internalizado ao desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH.

Entretanto, o adensamento burocrático representado pelo EACNUDH não enseja de forma alguma uma trajetória linear e harmônica à instituição. Alguns exemplos expostos ao longo do capítulo evidenciaram as tensões despertadas justamente por essa condição burocrática. Durante o mandato de Robinson, por exemplo, houve sérias disputas entre ela e os altos funcionários do antigo *Centre*, a partir de então do EACNUDH, por não concordarem com o fato de a irlandesa trazer profissionais de fora da ONU para postos-chaves. A relação difícil entre esses antigos funcionários e os novos profissionais trazidos mostra como uma burocracia pretende resguardar o monopólio da expertise, de modo a não ver seu poder subtraído. A resistência da burocracia do EACNUDH em detalhar seus dados orçamentários é uma estratégia eminentemente política para aumentar sua margem de manobra, manter sua relativa autonomia dos Estados e, com isso, dificultar as acusações de viés político pelos Estados, o que contrariaria sua apresentação intersubjetiva como uma burocracia de alta qualidade. Essa resistência é fonte constante de tensões com os Estados, como visto.

A condição burocrática por vezes enseja também respostas descoladas da necessária articulação política. O maior exemplo disso foi a proposta de Arbour para reforma dos Comitês de Tratados no contexto da criação do Conselho de Direitos Humanos, em 2005. Ao propor a formação de um Comitê único, a canadense estava propondo a solução mais racional do ponto de vista da otimização de recursos e da simplificação dos fluxos. A proposição, no entanto, não levou em conta o contexto político pouco favorável a mudanças institucionais dos Comitês, que se viam pressionados por vários Estados, não levou em conta a especificidade e a profundidade que seriam perdidas pela formação de um Comitê único e, principalmente, não levou em conta que por trás de cada um daqueles Comitês havia uma audiência específica articulada que lutou pela construção daqueles tratados e daqueles espaços específicos de monitoramento aos Estados. Em última instância, a solução burocrática proposta por Arbour poderia levar à deterioração do papel político e à diminuição das possibilidades de monitoramento dos Comitês, o que contrariaria completamente o próprio mandato do ACNUDH.

Do ponto de vista da incidência política mais notória, certamente o exercício da voz pública conforma um dos principais traços do ACNUDH. Esse exercício concede uma grande singularidade ao posto dentro da arquitetura da ONU. Do ponto de vista dos servidores da ONU, é pouco trivial a emissão de críticas públicas direcionadas e nominais aos Estados, os quais, além de terem sido aqueles que aprovaram o mandato, são os principais financiadores do ACNUDH/EACNUDH, seja pela via voluntária, seja pelo orçamento regular.

Uma voz pública em matéria de direitos humanos que traz consigo a chancela da ONU possui um peso político internacional considerável na medida em que essa voz, legitimada por uma burocracia dotada de alta expertise e inserida em uma instituição multilateral, tem potencial para jogar luz na delicada relação governante-governado intrínseca tradicionalmente a cada Estado. Em uma relação de coconstituição entre uma estrutura internacional que elegeu os direitos humanos como um de seus principais referenciais de legitimidade no pós-Guerra Fria e uma voz institucional disposta a proferir condenações públicas com o selo da ONU, a voz pública do ACNUDH é geradora de uma série de tensões junto aos Estados.

A centralidade do exercício da voz pública no desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH não é aleatória. Sendo uma instituição pequena e desprovida de grandes recursos materiais, quando comparada a outras instâncias da ONU, por justamente trabalhar com um tema que perturba os Estados na realidade internacional, a voz pública é a principal forma de garantir apoio das ONGs e ativistas internacionais de direitos humanos. Historicamente, como visto nos capítulos anteriores, a principal demanda dos ativistas em relação ao ACNUDH era a ascensão de um posto que pudesse vocalizar a ocorrência de violações de direitos humanos. O exercício da voz pública, portanto, garante o apoio desses ativistas e ONGs, os quais são a principal fonte de informações do EACNUDH para a elaboração de relatórios.

É interessante destacar que esse exercício da voz pública pelo ACNUDH não é algo explicitamente garantido pelo mandato aprovado em 1993. O mandato afirma apenas que o ACNUDH deve ter um papel ativo na remoção dos obstáculos à plena realização dos direitos humanos. O desenvolvimento institucional do ACNUDH se deu, assim, a partir de uma interpretação e de um norteamto do mandato que garantisse à organização visibilidade política, especialmente depois do surgimento formal do EACNUDH, já que antes disso seu uso poderia atentar contra a ainda frágil institucionalidade liderada por Ayala Lasso. Apesar dessa ausência de previsão no mandato, consolidou-se com o desenvolvimento da instituição a percepção de que o exercício da voz pública deve ser uma característica praticamente inerente àquele que ocupa o posto. Mais do que isso, construiu-se a percepção, especialmente entre ativistas e funcionários, de que a capacidade de incidir publicamente com pronunciamentos condenatórios é um requisito do ACNUDH. A pressão nesse sentido feita pelos ativistas junto aos Estados e ao Secretário-Geral nas transições de mandatários é evidência disso.

Esse pré-requisito construído e não explícito no mandato, por um lado, trouxe, de fato, maior visibilidade e reconhecimento internacional ao ACNUDH/EACNUDH. Não só isso, a voz pública da liderança do EACNUDH tem papel fundamental na tentativa de trazer, enquadrar ou manter certos temas na agenda internacional dos direitos humanos. A mobilização de Pillay pelos direitos LGBT é clara expressão desse papel, por exemplo.

Por outro lado, no entanto, o exercício da voz pública interfere em várias das outras linhas de atuação da instituição. Como visto, essa foi a principal razão para historicamente os Secretários-Gerais da ONU serem contrários à criação do ACNUDH. Uma vez criado, os pronunciamentos públicos dos Alto Comissários foram fonte da deterioração de suas relações com os Secretários-Gerais. O caso mais evidente é o de Mary Robinson e as tensões despertadas em Kofi Annan por ela em virtude dos frequentes e embaraçosos pronunciamentos públicos da irlandesa, os quais dificultaram os objetivos diplomáticos de Annan, especialmente no pós-11/09 e fizeram com que ele retirasse seu apoio à renovação de mandato de Robinson.

O exercício da voz pública pelo ACNUDH ainda dificulta a realização do *mainstreaming*, previsto no seu próprio mandato. As outras agências da ONU, de certa forma, temem se associar ao EACNUDH em projetos interagenciais justamente porque a voz pública do Alto Comissário pode prejudicar as relações dessas agências com os governos, dos quais dependem para a execução de seus projetos.

Mas a grande tensão trazida pelo exercício da voz pública ao desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH é com os Estados. O uso dessa voz pelo ACNUDH converte-se em argumento constante para que os Estados contestem a neutralidade burocrática com a qual o EACNUDH se projeta politicamente. Ainda que não seja o EACNUDH o emissor desses pronunciamentos públicos condenatórios, na medida em que o Alto Comissário nele se apoia como fonte de informações críveis e devidamente verificadas, os Estados atingidos pela voz do ACNUDH contestam a instituição como um todo. Essas contestações, especialmente aquelas advindas de potências como EUA, China e Rússia, são fonte de instabilidade institucional recorrentes. Novamente, o mandato de Mary Robinson foi o maior exemplo dessa tensão entre exercício da voz pública e instabilidade institucional.

A voz pública do ACNUDH também se constitui em empecilho para construção e renovação de mandatos de escritórios locais. Conforme exposto anteriormente, as possibilidades de monitoramento e do exercício da voz pública, das quais o ACNUDH dificilmente abdica na negociação da instalação ou renovação desses mandatos, são as fontes de principal da discordância dos Estados.

A incidência dessa voz, dentro e fora do Conselho e da extinta Comissão de Direitos Humanos, constringendo países-membros e expondo aos holofotes internacionais situações de violações internas, é uma das mais fortes razões políticas para as frequentes tentativas estatais, destacadamente do *Like Minded Group*, de controlar e monitorar o ACNUDH/EACNUDH.

O exercício da voz pública é, assim, de extrema importância para compreender o ACNUDH/EACNUDH. Do ponto de vista da trajetória institucional, esse exercício foi se constituindo como um dos principais vetores daquela mudança de *ethos* ressaltada acima, isto é, a atenção internacional despertada e a tensão internacional gerada pela voz pública do ACNUDH são expressões de como o desenvolvimento institucional foi agregando à condição de secretariado a busca por protagonismo e incidência política.

Partindo-se do pressuposto de que agência política não se vincula necessariamente à modificação de comportamento, conforme exposto no primeiro capítulo desta tese, mas à condição de participação política saliente e visível nos debates internacionais, o nível de tensões políticas gerado pela voz pública é indício representativo de como o desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH vem ensejando a construção de um ator e um interlocutor político internacionalmente relevante.

Mas a maior expressão da mudança do *ethos* da instituição em relação a suas antecessoras é a expansão de campo do EACNUDH, completamente não prevista por seu mandato original. Essa expansão é manifestação clara da condição burocrática do ACNUDH/EACNUDH. Em resposta às demandas por maior proximidade das realidades locais advindas dos debates de Viena, como era de se esperar de uma burocracia, Ayala Lasso iniciou e Arbour sedimentou a construção de escritórios (instâncias burocráticas) espalhados pelo mundo.

Do ponto de vista da trajetória e da consolidação política, a expansão de campo foi central ao ACNUDH/EACNUDH na medida em que se converteu na grande marca da afirmação institucional da organização enquanto detentora de agenda própria. O mandato de Arbour nesse sentido, se valendo do momento político de reformas da ONU fomentado por Annan para incremento orçamentário e representatividade do EACNUDH, foi um divisor de águas na estratégia de desenvolvimento institucional. A partir daí, a expansão de campo passou a ser a principal agenda e o principal vetor da trajetória da organização, ainda que Pillay tenha refreado o ritmo dessa tendência em decorrência da crise financeira internacional e da crise orçamentária do ACNUDH/EACNUDH.

A expansão de campo expressa bem como dimensões normativas e dimensões estratégicas não são inconciliáveis, como argumentam Sikkink e Finnemore (1998). A expressão de campo representa concomitantemente uma estratégia de fortalecimento institucional e o objetivo de afirmação institucional por meio da construção de agenda própria, de um lado, e, de outro, o propósito normativo de estar mais próximo a realidades locais, incrementando o potencial de monitoramento, assessoria e diversificação de parceiros junto às diferentes sociedades civis locais.

Outra importante linha de atuação do ACNUDH/EACNUDH, caudatária de seu mandato original e dos impulsos políticos de Kofi Annan, é o *mainstreaming*. Entretanto, apesar de perene e de certo incremento (intensificação de relações com o PNUD, UNICEF e Conselho de Segurança), entre as linhas de atuação, é a menos desenvolvida. Ela encontra grandes resistências devido a dois fatores.

O primeiro deles é, como argumentado acima, a capacidade que a voz pública do ACNUDH possui de abalar as relações políticas das outras agências com os governos. Esse é um dos motivos pelos quais paradoxalmente a voz pública é um atributo singular do ACNUDH, pouco disputado e até repellido pelas outras instâncias da ONU. Não à toa, como ressaltado por um funcionário do alto escalão do EACNUDH entrevistado, geralmente cabe a algum representante do ACNUDH/EACNUDH, seja o próprio Alto Comissário ou ao diretor de um escritório de campo, a condição de emissor de críticas públicas aos governos (FUNCIONÁRIO FOTCD 1, 2014).

O outro fator que dificulta a intensificação da linha do *mainstreaming* no desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH refere-se à própria lógica de protecionismo das burocracias. As outras agências ou departamentos aos quais o *mainstreaming* em direitos humanos visa atingir são também burocracias. Como tais, querem proteger suas agendas definidoras e seu poder de controlá-las. O *mainstreaming*, do qual o ACNUDH/EACNUDH é expressão e catalisador, em última instância, pretende que os direitos humanos ganhem centralidade na agenda de outras burocracias. Do ponto de vista político-institucional, isso significa empoderar o ACNUDH/EACNUDH a ponto, portanto, de ele ter algum poder ou controle sobre as agendas de outras instâncias. Até mesmo alguns funcionários de alto escalão do EACNUDH entrevistados disseram de maneira discreta que a aproximação da instituição em relação a essas outras instâncias, como o PNUD, deve ser cuidadosa, uma vez que elas incorporam apenas a agenda positiva do EACNUDH (de assistência e cooperação técnica), e não a prerrogativa de monitoramento, o que poderia, dessa forma, enfraquecer a posição política do ACNUDH/EACNUDH como responsável pela

realização de monitoramento (FUNCIONÁRIO FOTCD 1, 2014; FUNCIONÁRIO CDH, 2014). Além de todas essas dificuldades, existe uma dificuldade ainda maior e mais profunda. Do ponto de vista institucional, o *mainstreaming* em direitos humanos contraria, de certo modo, a forma tradicional de organização burocrática da ONU de dividir as atribuições e alocá-las separadamente sobre as diferentes alçadas das agências especializadas (em desenvolvimento, meio ambiente, direitos humanos etc.).

O suporte aos Comitês de Tratados e aos Procedimentos mantém-se desde a criação do ACNUDH como a menos controversa linha de atuação, justamente porque ela é a mais antiga do sistema de direitos humanos da ONU e porque é a que menos atenta contra os Estados, do ponto de vista do ACNUDH/EACNUDH. Mas isso não significa que ela seja desprovida de importância nessa trajetória institucional e que também não possua decorrências políticas.

Essa atuação foi muito importante para a afirmação inicial do ACNUDH/EACNUDH, destacadamente no período Ayala Lasso, quando as fragilidades da instituição não possibilitavam uma incidência política mais autônoma. Além disso, o papel de conector entre os chamados sistemas convencional (no qual estão alocados os Comitês de Tratados, que derivam das convenções internacionais de direitos humanos) e extraconvencional (os Procedimentos Especiais instituídos pela Comissão e pelo Conselho, e não derivados de tratados) garantiu ao EACNUDH o reconhecimento intersubjetivo de sua condição como instância portadora de uma qualificada e objetiva expertise. Esse reconhecimento foi fundamental, pois se tornou uma espécie de repositório de estabilidade institucional e justificativa de existência durante os vários momentos de tensão política vividos pela organização, principalmente antes da consolidação da expansão de campo ao final do mandato de Arbour.

Por outro lado, conforme o ACNUDH/EACNUDH foi se afirmando como um ator político internacionalmente relevante em matéria de direitos humanos e detentor de agenda e proeminência próprias, visível no mandato de Pillay, a relação de defesa pública aos relatores especiais em momentos de disputas políticas concretas começou a decrescer, conforme já discutido. Esse relativo afastamento se conecta justamente com a consolidação da sua agência política, a qual passa crescentemente a tentar proteger sua imagem de independência diante das tensões despertadas pela atuação desses relatores.

Enfim, o desenvolvimento institucional e burocrático do ACNUDH/EACNUDH ao longo de seus vinte anos de existência, por meio dessas linhas de atuação não lineares e não necessariamente harmônicas, alçou a instituição à condição de ator político internacional

emissor de falas autorizadas e produtor de enquadramentos de direitos humanos aos fenômenos políticos e, como tal, a uma condição de ente institucional dificilmente contornável em matéria de direitos humanos. A transgressão do mandato original, a exploração de nichos inesperados por esse mandato e a produção de frequentes tensões políticas ao longo desses vinte anos de existência são notórios indícios da agência política internacional do ACNUDH/EACNUDH.

Conclusão

Esta tese teve como objeto o ainda pouco pesquisado posto de Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e seu Escritório (EACNUDH), a partir da indagação sobre o seu papel político desde a sua instituição em 1993. A essa indagação, argumentou-se que o ACNUDH/EACNUDH vem se constituindo como um interlocutor internacional dificilmente contornável em matéria de direitos humanos, isto é, do ponto de vista político, como uma organização internacional de direitos humanos dotada de agência.

Cuidou-se de apresentar e mostrar o processo político de constituição e manutenção institucional do ACNUDH/EACNUDH desde sua criação. Ao longo desse processo político complexo, tortuoso e permeado de muitas tensões, o ACNUDH/EACNUDH vem crescentemente se constituindo como um emissor de fala autorizada e dotada de diferenciada credibilidade nos debates internacionais sobre direitos humanos no pós-Guerra Fria.

Esse processo não emerge com o fim do conflito bipolar, uma vez que as primeiras tentativas de criação do ACNUDH remontam aos anos quarenta e cinquenta, seguidas de uma série de novas negociações ao longo de toda a Guerra Fria. Como debatido no segundo capítulo desta tese, a observação dessa trajetória de negociações durante o conflito bipolar é importante, pois, por meio dela, pôde-se perceber como o teor, os traços e as expectativas ao redor do posto de ACNUDH foram se modificando à luz dos contextos políticos e desenvolvimentos institucionais do sistema de direitos humanos da ONU.

De uma proposta eminentemente jurídica, ao longo das negociações, ela foi passando a prever novas funções ao mandatário e, por isso, despertando novas expectativas. Originalmente vislumbrado como um promotor jurídico internacional, as propostas de criação do ACNUDH durante a Guerra Fria passaram gradativamente a aglutinar papeis de coordenação, assistência e negociação diplomática. Entretanto, apesar do desenvolvimento de outras iniciativas no sistema de direitos humanos (como o surgimento de tratados e seus comitês de monitoramento e o incipiente crescimento dos relatores especiais), a confrontação sistêmica entre EUA e URSS, a oposição dos asiáticos e a falta de apoio significativo dos principais países latino-americanos tornaram inviável a aprovação da criação do ACNUDH durante praticamente quarenta anos.

O fim da Guerra Fria modificou, de fato, o panorama internacional na medida em que aquele confronto sistêmico, que condicionava praticamente todos os nichos multilaterais,

deixou de existir. Isso trouxe um novo fôlego político à ONU e às possibilidades de ascensão política da agenda internacional de direitos humanos. Esse foi o contexto amplo que motivou a preparação e realização da Conferência de Viena. Como discutido no terceiro capítulo, a convocação da Conferência de Viena criou um momento político favorável à reavaliação do sistema de direitos humanos da ONU. Mais do que isso, devido ao seu formato preparatório a partir de reuniões regionais, a Conferência possibilitou que uma pluralidade muito grande de atores, inclusive não-estatais, se mobilizassem.

Foi nesse clima do imediato pós-Guerra Fria, isto é, de sensação de destravamento internacional, de incremento da importância política da ONU e das ONGs e da ascensão internacional da pauta de direitos humanos, que a Anistia Internacional trouxe a proposta de criação do ACNUDH de volta ao debate. Apesar de toda essa mobilização em Viena, não houve acordo a respeito da criação do ACNUDH, a qual foi remetida à Assembleia Geral da ONU seguinte, em dezembro de 1993.

Após uma complexa e delicada negociação em Nova York, o grupo de trabalho chefiado por Ayala Lasso chegou à proposta consensual que daria origem ao ACNUDH. Esse momento foi muito importante, pois ele representou a atribuição legitimada de incumbências ao ACNUDH por parte dos Estados. Conforme debatido ao longo do capítulo inicial, a atribuição de tarefas pelos Estados é uma das principais fontes de legitimidade das burocracias internacionais. O fato de ter tido seu mandato aprovado pelos Estados e, principalmente, o fato de ter sido aprovado consensualmente, concede um alto grau de legitimidade e credibilidade ao ACNUDH.

O processo de criação do ACNUDH, portanto, não é apenas um pano de fundo para sua trajetória institucional, mas um momento de suma importância para compreender as suas formas de inserção política. Aquele momento trouxe ao posto não apenas a legitimação política advinda da aprovação consensual do seu mandato, mas uma carga muito alta de respaldo moral. Caudatário de Viena, o ACNUDH representou a materialização institucional no seio da ONU da ascensão dos direitos humanos enquanto pauta internacionalmente debatida e, mais do que isso, a ascensão de tais direitos como o principal referencial de legitimidade internacional contemporâneo.

O mandato do ACNUDH aprovado em 1993 não possuía todas as características pelas quais se mobilizaram as ONGs de direitos humanos em Viena. Conforme visto no quarto capítulo, esse mandato se concentra nas funções de coordenação, articulação, assistência e disseminação intra-institucional dos direitos humanos dentro da ONU, o

chamado *mainstreaming*. Não consta explicitamente nesse mandato qualquer prerrogativa de monitoramento ou pronunciamentos públicos por parte do ACNUDH.

Apesar disso, esse mandato alçou o ACNUDH a uma posição singular dentro do sistema internacional de direitos humanos. O mandatário passou a ser o principal responsável por todas as iniciativas de direitos humanos da ONU e por coordená-las. Isso deu a ele a condição de estar em contato estreito com todos os mecanismos e instâncias que lidam com esse tema: Comitês de Tratados, Procedimentos Especiais, Comissão e Conselho de Direitos Humanos, Assembleia Geral, Secretariado e, com o avanço institucional do *mainstreaming*, até mesmo com o Conselho de Segurança.

Ao colocar o ACNUDH como principal responsável pela temática dentro da ONU e, principalmente, ao prever que sua indicação pelo Secretário-Geral deve passar pelo crivo dos Estados na Assembleia Geral, o mandato alçou o ACNUDH a um status politicamente diferenciado quando comparado a outros servidores civis internacionais. Em suma, o mandato - tanto em seu conteúdo como em suas bases de formação - forjou o surgimento do ACNUDH como uma liderança política internacional em matéria de direitos humanos, fator indispensável para captar e compreender sua agência política.

Mas o que o mandato não previa inicialmente era o surgimento de uma burocracia ampliada ao redor dessa liderança política. Conforme analisado ao longo deste trabalho, o mandato não previu o surgimento da figura formal do EACNUDH. Ele manteve inicialmente o mandatário como a liderança do antigo *Centre for Human Rights*, mas não extinguiu o cargo de diretor do *Centre*, criando uma tensão institucional durante a gestão de Ayala Lasso.

Isso só foi solucionado com a ascensão simultânea de duas lideranças no âmbito da ONU e do ACNUDH, respectivamente: Kofi Annan e Mary Robinson. A extinção do *Centre* e a formalização do EACNUDH por Annan deram a Robinson condições políticas para promover o fortalecimento institucional do ACNUDH. Mais do que apenas uma mudança formal, o surgimento do EACNUDH em detrimento do *Centre* representou o surgimento do compósito ACNUDH/EACNUDH enquanto figura institucional propriamente dita, e não apenas um posto individual. Esse movimento arquitetado por Annan e potencializado por Robinson foi fator de alta relevância para se aglutinar ao *ethos* tradicional da instância responsável por direitos humanos no Secretariado da ONU, essencialmente de suporte discreto a outros mecanismos, um componente de protagonismo político e de visibilidade internacional.

Portanto, o surgimento de uma instância burocrática sob a alçada formal do ACNUDH, isto é, o surgimento de uma organização internacional formal propriamente dita é

que possibilitou à liderança dessa organização ganhar proeminência política e prestígio internacional.

Como exposto no quarto capítulo, o ACNUDH/EACNUDH experimentou ao longo dos seus vinte anos de existência uma tendência de crescimento institucional em matéria de recursos e pessoal, com destacada intensificação durante o mandato de Louise Arbour. Além disso, a divisão de funções, visualizada nos vários organogramas apresentados, evidencia não só a natureza burocrática do ACNUDH/EACNUDH, com sua típica especialização de atribuições, mas também o movimento de expansão da agenda da instituição, em consonância com a expansão internacional da agenda de direitos humanos.

Essa sedimentação burocrática do EACNUDH é a base perene dos diferentes norteamentos ou dos diferentes tipos de atuação empregados por cada uma das lideranças que estiveram à frente da instituição. Ayala Lasso preferiu uma atuação discreta e diplomática voltada à consecução dos atributos institucionais mais básicos do posto então recém-criado. Robinson se voltou às denúncias públicas contra violações, criando fortes tensões com muitos Estados, de um lado, e notabilizando politicamente o posto, de outro. Arbour atuou como um divisor de águas, na medida em que obteve um incremento orçamentário e liderou uma ampla expansão de campo, completamente imprevista no mandato original da organização. Pillay sustentou-se sobre essa base e focou sua atuação principalmente na incidência política do posto nos braços intergovernamentais da ONU, notadamente o Conselho de Direitos Humanos e o Conselho de Segurança.

A expansão da burocracia do EACNUDH, portanto, está na base de todas as outras linhas perenes de atuação das quais a instituição se valeu para se afirmar politicamente. De forma sintética, analisando a trajetória da instituição e as variadas percepções captadas nas entrevistas, pode-se dizer que esse incremento burocrático permitiu que o ACNUDH/EACNUDH aprimorasse sua capacidade de suporte aos outros mecanismos de direitos humanos, inclusive ao Conselho. Ele também permitiu que o EACNUDH conseguisse acompanhar e atuar mais de perto na expansão quase constante da agenda de direitos humanos (visível nas muitas especializações dos organogramas da instituição), e da qual os direitos LGBT são um bom exemplo.

Mas o atributo mais significativo trazido por essa consolidação burocrática foi o incremento da expertise percebida pelos outros agentes internacionais. Como argumentado ao longo do último capítulo, a percepção de expertise por ativistas e diplomatas concede às falas e inserções do ACNUDH/EACNUDH autoridade e credibilidade. Esse *know-how* permite ao ACNUDH/EACNUDH cancelar uma série de informações produzidas, mas principalmente

coletadas, atribuindo a elas um status de objetividade que lhe possibilita uma inserção política praticamente singular nos debates sobre direitos humanos.

Esse processo de fortalecimento do ACNUDH/EACNUDH mantém uma relação de mútuo reforço com sua expansão de campo, nicho de atuação responsável pela construção e afirmação política da agenda própria da instituição. O incremento de pessoal e orçamento, reflexo de um fortalecimento político diante dos Estados e do Secretariado-Geral, é que possibilitou uma expansão significativa das presenças de campo do EACNUDH. Por outro lado, a proliferação desses escritórios nacionais e regionais aproximaram a instituição de realidade locais, aumentando as possibilidades de sua incidência junto aos governos, aos grupos organizados da sociedade civil e, principalmente, aprimorando sua capacidade de coleta e produção de informações. Esse aprimoramento, por sua vez, reforça a condição política de local de fala de autoridade do ACNUDH/EACNUDH em matéria de direitos humanos.

O fato de ser um repositório internacional de expertise em matéria de direitos humanos também passou a ser importante para os exercícios de *mainstreaming* do ACNUDH/EACNUDH. Conforme relatado por uma entrevistada do PNUD e outra do UNFPA, diferente da maioria das outras agências das ONU, o ACNUDH/EACNUDH não possui produtos palpáveis a serem entregues, mas apenas sua expertise em direitos humanos (FUNCIONÁRIA PNUD IRÃ, 2014; FUNCIONÁRIA UNFPA BRASIL, 2014). Na maioria dos casos, seja em projetos de treinamento de *staff* de outras agências da ONU, seja em pronunciamentos do ACNUDH no Conselho de Segurança, o que a instituição tem a oferecer em troca da penetração dos direitos humanos em agendas de outras instâncias da ONU, em grande medida, é seu conhecimento em matéria das normas internacionais de direitos humanos, todos os seus mecanismos e suas análises acerca de realidades e episódios específicos à luz desses padrões normativos. Nesse sentido, contar com um corpo de funcionários altamente especializado em direitos humanos é atributo importante de inserção política para o ACNUDH/EACNUDH.

Essa expertise também está na base da linha de atuação que mais notabiliza a instituição e singulariza sua liderança política: a voz pública. Conforme visto no último capítulo, o exercício de voz pública foi praticamente inaugurado por Mary Robinson e se tornou perene ao longo das gestões de todos os outros mandatários. A veiculação de condenações públicas às formas de tratamento dispensado pelos Estados às pessoas se ampara quase invariavelmente, tanto em matéria de conteúdo quanto de legitimidade política, nas

informações produzidas ou coletadas pelo EACNUDH, ou seja, pela reconhecida expertise do corpo de funcionários da instituição.

Esse exercício, não previsto explicitamente em seu mandato original e fonte de grandes tensões junto aos Estados e ao Secretário-Geral, é o que traz uma face individualizante ao desenvolvimento institucional da organização, pois esses pronunciamentos públicos condenatórios são incumbência praticamente exclusiva do Alto Comissário em toda a constelação institucional da ONU. Por um lado, portanto, existe uma relação sinérgica entre a estruturação burocrática do EACNUDH e o papel de liderança representado pelo ACNUDH, isto é, entre uma dimensão institucional mais ampla e perene e uma dimensão institucional mais individualizante, vinculada à face humana que ocupa o posto de ACNUDH em determinado momento.

Por outro lado, o exercício da voz pública enseja uma série de tensões com as outras linhas de atuação institucional do EACNUDH. Conforme visto no quinto capítulo, ao colocar sob os holofotes internacionais seus principais financiadores, a voz pública abala as relações da instituição com os Estados. Isso tem consequências políticas concretas, pois, por exemplo, dificulta a instalação e renovação de mandatos dos escritórios locais e regionais do EACNUDH. Também se constitui em empecilho na construção de relações com outras agências da ONU, frequentemente receosas de que condenações públicas em matéria de direitos humanos dificultem suas relações com os governos no exercício de seus projetos de cooperação. A possibilidade da utilização da voz pública, que, na prática, se constitui em um tipo de atividade de monitoramento e de exercício de liderança, está no centro das disputas políticas entre ACNUDH e alguns membros do Conselho de Direitos Humanos. Tensão saliente na gestão de Pillay, a Alta Comissária se constituiu como defensora da autonomia institucional da organização (única no espectro de direitos humanos da ONU desvinculada formalmente de tratados e que prescinde de autorização prévia de instâncias intergovernamentais para sua ação) frente às investidas estatais para submeter previamente a agenda e o planejamento da instituição ao crivo do Conselho, algo também não previsto tanto pelo mandato do ACNUDH quanto pelo mandato do Conselho.

O uso da voz pública também não é algo previsto de forma explícita pelo mandato original do ACNUDH, tal como a expansão de campo. Mas o desenvolvimento institucional sedimentou esse uso como atributo do ocupante do posto. Vale dizer que essa sedimentação responde à pressão das ONGs de direitos humanos, ativos participantes no processo de criação do posto, que cobram frequentemente tais posicionamentos públicos dos Alto Comissários. O exercício dessa voz pública, portanto, representa uma estratégia política do

ACNUDH para manter e reforçar constantemente o apoio de suas principais fontes de informação: as ONGs de direitos humanos.

Mas o mandato do ACNUDH prevê, e a maioria dos Estados que o aprovaram esperam, que ele atue diplomaticamente, isto é, por meio de negociações políticas discretas e projetos de cooperação e assistência técnica, e não por meio de pronunciamentos públicos condenatórios.

Portanto, o desenvolvimento da voz pública do ACNUDH e sua sedimentação como linha perene de atuação institucional e afirmação de agência política ensejam uma tensão também perene no seio da atuação da organização. A tensão é muito delicada e politicamente complexa, pois construiu-se ao longo desses vinte anos, do ponto de vista intersubjetivo, uma percepção de que esse é o tipo de atuação que se pode esperar do ACNUDH/EACNUDH. Mais do que isso, parte importante da afirmação da agência política do ACNUDH passou por reivindicar sua singularidade e, assim, justificar sua existência, como o único ator dentro da ONU a fazer condenações públicas àqueles que sustentam e financiam a instituição.

A veiculação de condenações públicas por uma instância que traz consigo o “selo” da ONU é algo de representativo significado político no cenário internacional. Esse significado advém do fato de o ACNUDH/EACNUDH, diferentemente de grandes ONGs internacionais de direitos humanos, ter seu mandato aprovado pelos Estados, ter suas lideranças chanceladas pela Assembleia Geral e ter seu orçamento quase inteiramente custeado por governos nacionais.

Por isso, as reações dos Estados geradas por essas condenações públicas costumam ser muito fortes. A histórica resistência à criação do ACNUDH sempre esteve estreitamente atrelada ao receio dos Estados em relação ao potencial de constrangimento que poderia vir a ser gerado pelo uso da voz pública por uma instância da ONU não intergovernamental e especializada em direitos humanos. Uma vez criado, esse temor se converteu em forte reação política, como pôde ser visto no último capítulo com as reações, por exemplo, de EUA (forte apoiador da criação em 1993, vale dizer), China, Rússia e muitos outros.

A opção pela faceta diplomática também traz tensões ao desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH. O exemplo mais notório dessa pressão, oriunda especialmente das ONGs, foi a gestão de Ayala Lasso. Mas todos os outros mandatários tiveram que lidar com essa pressão quando optaram por negociações mais discretas, como Louise Arbour no caso de China e Rússia.

A tensão, portanto, entre ser uma voz pública e um diplomata discreto é intrínseca à posição institucional do ACNUDH e permeia toda a sua trajetória, ainda que se possa enxergar uma tendência crescente e perene pela utilização da voz pública conforme o EACNUDH fortaleceu seus atributos.

E por que essa tensão, que diz respeito mais precisamente à liderança da organização, é tão delicada politicamente do ponto de vista da trajetória institucional? Uma razão é o fato de a posição da liderança ter uma importância extraordinária no caso do EACNUDH, quando comparada a outras instâncias da ONU, uma vez que a instituição nasceu com a aprovação de um posto, em 1993, e não de um corpo institucional propriamente dito. Mas a principal razão é que a opção por um dos dois modos de ação (voz pública ou negociações diplomáticas) em detrimento do outro fomenta acusações de seletividade, parcialidade e “politização” por parte de Estados envolvidos ou interessados ou por parte de ONGs, ou por parte dos dois.

A ocorrência dessas acusações coloca o ACNUDH/EACNUDH em uma situação delicada, pois elas atentam justamente contra a reivindicação de condição burocrática da instituição. Conforme discutido no capítulo inicial desta tese, desde Weber sabe-se que parte importante da legitimidade da atuação das burocracias advém da reivindicação de racionalidade técnica e da aura propagada de objetividade e imparcialidade aos outros agentes. As acusações de seletividade, parcialidade e “politização” atingem um dos principais atributos de apresentação dos quais se vale o ACNUDH/EACNUDH para se inserir politicamente. É justamente por isso que os Alto Comissários e o *staff* do EACNUDH, conforme pude atestar em muitas entrevistas, reivindicam estar “fora” do âmbito da política. Esse apelo à despolitização deve ser compreendido não como uma leitura ingênua da realidade, mas como uma estratégia de apresentação e manutenção institucional.

Todos os agentes individualmente têm clareza (e isso ficou visível nas entrevistas com funcionários, ativistas e diplomatas) de que não existe atuação em direitos humanos fora ou acima da política, mas, por outro lado, construiu-se uma expectativa intersubjetiva entre eles de que o ACNUDH/EACNUDH deve ser um repositório de expertise objetiva, imparcial e desprendida dos jogos da política internacional. É justamente por isso que a instituição, seja pela reivindicação de neutralidade burocrática, seja pela alegação de superioridade ético-moral dos direitos humanos ou seja pela legitimidade extraída das normas internacionais de direitos humanos aprovada pelos Estados, apresenta-se como um ente suprapolítico. A questão, portanto, não é se, de fato, o ACNUDH/EACNUDH está alheio aos jogos da política internacional, o que, obviamente, sabe-se que é impossível, visto que todo o sistema

internacional de direitos humanos, com todos os seus agentes e características, inclusive seus avanços, é caudatário da política. O que interessa, de uma perspectiva constitutiva, é ressaltar que o apelo à despolitização e a reivindicação burocrática servem simultaneamente para reforçar as expectativas intersubjetivas de imparcialidade nos outros agentes em relação ao ACNUDH/EACNUDH, de um lado, e para apresentar reiteradamente justificativas para sua peculiar existência, manutenção e expansão institucional, de outro. Apresentar-se como acima ou alheio à política, portanto, é uma estratégia política de afirmação institucional do ACNUDH/EACNUDH.

Essa forma de apresentação intersubjetiva é vital para a estratégia político-institucional que conforma todas as linhas de atuação do ACNUDH/EACNUDH: o *framing*. O objetivo maior da estruturação burocrática, com seu corpo de funcionários altamente especializado, é dar um enquadramento de direitos humanos aos fenômenos internacionais. O exercício da voz pública denuncia condutas e produz constrangimentos a partir de uma leitura da realidade calcada nas normas internacionais de direitos humanos. A expansão de campo serve tanto para observar realidades locais e interagir com seus agentes a partir da lógica dos direitos humanos quanto para coletar e repassar informações à sede em Genebra, as quais, por sua vez, servem para veicular análises de situações reais à luz dos direitos humanos subsidiadas por informações mais precisas. O *mainstreaming*, em essência, é uma tentativa de redimensionar a agenda de outras instâncias da ONU a partir da introdução de normas, debates e modos de ação típicos ao âmbito institucional dos direitos humanos. O suporte aos Comitês de Tratados e Procedimentos Especiais serve, por excelência, à promoção e à disseminação de leituras da realidade internacional a partir das lentes dos direitos humanos. A atuação do ACNUDH no Conselho de Direitos Humanos se dá justamente a partir da tentativa do mandatário se colocar como o principal e mais legítimo intérprete internacional da realidade a partir de um repertório de direitos humanos.

O *framing* possui tanto uma faceta normativa quanto uma faceta estratégica, ressaltando-se a não incompatibilidade entre as duas dimensões, reiterada ao longo da tese. Do ponto de vista normativo, o *framing* serve ao objetivo último do mandato do ACNUDH, qual seja, o de promover e defender a implementação das normas internacionais de direitos humanos. Do ponto de vista estratégico, ele serve à própria manutenção institucional do ACNUDH/EACNUDH. À luz do que foi discutido no primeiro capítulo, o ACNUDH/EACNUDH, na condição de burocracia internacional, tende a atuar e a propor encaminhamentos de uma maneira tal que ele se torne o mais indicado para levá-los a cabo. O enquadramento da realidade a partir das lentes dos direitos humanos, ponto central da atuação

do ACNUDH/EACNUDH, é também uma estratégia para promover a si mesmo e sua agenda, de modo a legitimar ou incrementar a legitimidade de sua entrada e participação nos debates e processos políticos internacionais.

O ACNUDH/EACNUDH, assim, veicula problemas, descreve situações e analisa contextos a partir de um *frame* (vocabulário, linguagem, estrutura interpretativa etc.) de direitos humanos. Portanto, ele tem o poder de dizer que uma questão é uma “questão de direitos humanos”, legitimando sua entrada na agenda de direitos humanos. Com isso, ela se torna autorizada para circular pelos fóruns, instâncias, mecanismos e instituições de direitos humanos, além de reforçar o próprio papel do ACNUDH/EACNUDH, conforme ressaltai acima.

Além dessa capacidade de conceder a temas roupagens de direitos humanos, o *framing* também está na base de um dos principais atributos do ACNUDH/EACNUDH enquanto burocracia internacional: a capacidade de classificação, isto é, de atribuir classificações a comportamentos. Isso fica bastante visível no exercício da voz pública, pois o que ela faz essencialmente é apontar a existência de violações e a identidade de seus autores, fazendo recair sobre eles o embaraçoso rótulo de violador. Por mais notória e conhecida que seja, por exemplo, a conduta desviante dos EUA em relação às normas de direitos humanos no combate ao terrorismo, a enunciação pública desse comportamento pelo ACNUDH, e não simplesmente por uma ONG ou por outro Estado, é geradora de fortíssimas tensões políticas. Essas tensões são decorrentes justamente do grau de credibilidade e legitimidade internacional que o ACNUDH alcançou nesse processo de classificação de comportamentos de atores em relação às normas internacionais de direitos humanos. Além disso, atestam sua capacidade de atribuir significado normativo a ocorrências políticas.

Tudo isso dito até aqui é que permite afirmar que o ACNUDH/EACNUDH é uma organização internacional de direitos humanos dotada de agência política. Mas a análise que permitiu essa afirmação teve como base a adoção de pressupostos teóricos que desvencilham relativamente a agência política das organizações internacionais da promoção da mudança de comportamento dos outros atores, notadamente os Estados, desvinculam a validade das normas internacionais de sua respectiva efetividade, e não colocam a questão das relações entre políticas de direitos humanos e os padrões normativos dos agentes concretos. Tais pressupostos, somados à concepção de organizações internacionais como burocracias, permitiram a construção de uma abordagem atenta a outras manifestações de agência não necessariamente vinculadas à promoção da alteração de comportamento de outros agentes.

Essas manifestações dizem respeito, por exemplo, a norteammentos e a linhas de atuação perene no desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH não contempladas pelo seu mandato original. A atuação como voz pública e a expansão de campo, as quais funcionam como exercícios de monitoramento, são expressões dessa transgressão ou exploração de nichos não esperados e, como tais, indícios da agência da instituição.

O próprio surgimento do EACNUDH é expressão dessa agência. Assim, no caso do EACNUDH especificamente, a consideração das organizações internacionais como burocracias não serve apenas para descrever a natureza da instituição e para apresentar os atributos de poder decorrentes dessa natureza, mas justamente também para captar uma transgressão profunda do mandato original. Não considerar o ACNUDH/EACNUDH como uma burocracia, portanto, tornaria opaco justamente o traço mais saliente e inesperado do seu desenvolvimento institucional e, seguramente, um dos principais indicativos da sua agência.

Aqui vale uma observação do ponto de vista normativo. A tendência à institucionalização internacional dos direitos humanos via burocratização, da qual o ACNUDH/EACNUDH é expressão e catalisador, convive o tempo todo com o risco de tornar os debates internacionais sobre direitos humanos demasiadamente distantes dos agentes e das situações concretas. A burocratização internacional dos direitos humanos sempre convive com o risco de transformar a mensagem de tais direitos, enquanto plataformas de proteção e empoderamento, em ferramentas gerenciais, ou seja, corre-se o risco de fazer emergir um mundo de e para especialistas, uma profissionalização dos direitos humanos. Essa ressalva, oportunamente trazida por uma literatura crítica recente de direitos humanos, como Koskeniemi (2010), é muito importante e merece o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa. Entretanto, apesar de válido, o alerta dessa literatura não pode negligenciar que a institucionalização via burocratização é ainda a forma de tradução de lutas políticas mais bem aceita. Ainda que a institucionalização internacional dos direitos humanos enseje esses riscos, a formação de entes e instâncias burocráticas permanece sendo por excelência a via de concretização e adensamento de lutas por direitos.

Mas voltando ao ponto de vista analítico, o entendimento de normas internacionais e de organizações internacionais adotado por esta tese permitiu também que a provocação de queixas, a geração de tensões junto aos Estados e as disputas ao redor de sua atuação fossem compreendidas como expressões de agência política do ACNUDH/EACNUDH, da sua posição como produtor de sentidos a fatos internacionais e de sua construção como emissor de fala internacional dificilmente contornável em matéria de direitos humanos. Conforme a agência é teoricamente desvinculada da necessária e recorrente

promoção de mudança de comportamento nos outros atores e é ligada à inserção relevante no processo político, as queixas e tensões despertadas pelo ACNUDH/EACNUDH tornam-se indícios de que ele não é um mero epifenômeno do poder e tampouco politicamente irrelevante.

Para dar conta da complexidade da agenda internacional de direitos humanos, a qual se caracteriza como um sofisticado processo estratégico-normativo integrado por uma gama numerosa e diversificada de atores, a identificação da agência política não deve se pautar apenas na modificação de comportamento. A compreensão desse processo complexo político, ainda que sempre parcial e contingente, passa por um entendimento intersubjetivo das normas internacionais, ou seja, somente com um olhar não racionalista ou funcionalista sobre a validação das normas internacionais de direitos humanos é que se abre a possibilidade para visualizar a agência política de organizações que lidam com o tema a despeito de nem sempre modificarem comportamentos. O estudo sobre o ACNUDH/EACNUDH mostra justamente como a construção de um ator político internacionalmente relevante em matéria de direitos humanos passa não apenas por modificações de comportamento, mas por outras formas de participação no processo político.

Os direitos humanos enquanto pauta internacional perturbam a configuração estrutural tradicional do sistema internacional. Por isso, a maioria de suas normas e instituições são constantemente desrespeitadas. A despeito dessa reiterada inobservância, essas normas e instituições permanecem e continuam se proliferando. Isso se deve não só à natureza burocrática das organizações internacionais, que tendem a incidir no mundo e a se expandir forjando mais burocracias, e ao apoio de Estados, mas ao tipo de inserção política que os atores não-estatais (organizações internacionais e ONGs) que sustentam a manutenção desse tema na agenda internacional possuem. Essa inserção, que nem sempre registra sucesso nas tentativas de alteração de comportamento, possui características que tendem a se tornar invisíveis caso o processo político seja analisado por uma lente racionalista, isto é, caso se pretenda creditar a elas agência apenas e tão somente se elas forem causas de mudança de comportamento alheio.

O argumento teórico aqui veiculado não pretende, de forma alguma, desqualificar a tradicional agenda racionalista de pesquisa, mas mostrar como, no caso de uma temática ainda marginal na área de Relações Internacionais, como direitos humanos, a realização de estudos menos ancorados na noção rígida de causalidade e em concepções tradicionais de poder possibilita a observação e a compreensão do papel político de uma miríade muito

grande de diferentes atores e processos envolvidos nesse campo, tal como o ACNUDH/EACNUDH, sua criação e seu desenvolvimento institucional.

A própria abordagem do ACNUDH/EACNUDH enquanto burocracia enseja novas agendas de pesquisa a respeito dos efeitos negativos e limites da burocratização dessa instituição. Isso levará a questões referentes a possíveis tendências ao insulamento do ACNUDH/EACNUDH e ao seu autofortalecimento, ao uso estratégico de seus recursos ou ainda a questões referentes à relação tensa entre a condição burocrática da instituição e a diversidade cultural, isto é, o problema das ações em situações concretas, do viés unilateral dos próprios burocratas face ao outro, entre outras possibilidades de perguntas de pesquisa das quais esta tese não se ocupou.

Seguramente, o momento conclusivo de uma tese não constitui o término de uma empreitada investigativa. Uma série de questões sobre o ACNUDH/EACNUDH ainda precisam ser enfrentadas em pesquisas futuras. Uma delas, por exemplo, diz respeito ao trabalho de seus escritórios de campo. Nesse sentido, se destaca o escritório da Colômbia, inúmeras vezes citado ao longo da documentação analisada e das entrevistas realizadas. Outra agenda promissora é a investigação detida a respeito da participação do ACNUDH/EACNUDH e de seus escritórios de campo no processo de formulação de políticas públicas nacionais, com destaque para o desenvolvimento recente pela instituição de indicadores para avaliação e monitoramento de políticas públicas. A posição central do ACNUDH/EACNUDH na arquitetura institucional de direitos humanos da ONU evidenciou também uma lacuna analítica a respeito do papel político dos Comitês de Tratados e dos Procedimentos Especiais, com destaque para os relatores, já que a literatura sobre esse tema, tal como sobre o objeto desta tese, tende a ser essencialmente prescritiva. Enfim, há uma série de possibilidades de agenda de pesquisa sobre direitos humanos a serem desenvolvidas em Relações Internacionais na medida em que se concede status ontológico a instâncias inseridas em organizações internacionais e que não se reduzem à condição de fórum ou arena intergovernamental, como é o caso do ACNUDH/EACNUDH. Esta tese pretendeu promover um esforço para contribuir com o alargamento dessa agenda.

Referências

ABEYSEKERA, Sunila. The High Commissioners' promotion of universality of human rights. In GAER, Felice D.; BROECKER, Christen L. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 121-129.

ADLER, Emanuel. *The power of ideology: the quest for technological autonomy in Argentina and Brazil*. Berkeley, CA: University of California Press, 1987.

_____. Cognitive Evolution: A dynamic approach for the study of International Relations and their progress. In: ADLER, Emanuel (ed.). *Progress in Postwar International Relations*. New York: Columbia University Press, 1991, 43-87.

_____. Seizing the middle ground: constructivism in world politics. *European Journal of International Relations*, v.3, n.3, 1997, p. 319-363.

_____. O construtivismo no estudo das Relações Internacionais. *Lua Nova*, n. 47, 1999, p. 201-246.

ALSTON, Philip. The UN's human rights record: from San Francisco to Vienna and beyond. *Human Rights Quarterly*, vol. 16, 1994, p. 375-390.

_____. Neither fish nor fowl: the quest to define the role of the UN High Commissioner for Human Rights. *European Journal of International Law*, v. 2, 1997, p. 321-335.

_____. Hobbling the monitors: should U.N. Human Rights Monitors be accountable? *Harvard International Law Journal*, v. 52, 2011, p. 563-648.

ALSTON, Philip; MEGRET, Frederic, *The United Nations and human rights*. Oxford: Oxford University Press, 2015 [no prelo].

ALVES, José Augusto Lindgren. Direitos humanos, cidadania e globalização. *Lua Nova*, n. 50, 2000, p. 185-206.

_____. *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília: IBRI, 2001.

_____. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Perspectiva, 2003.

ANISTIA INTERNACIONAL. *World Conference on Human Rights: Facing up the failures - proposals for improving the protection of human rights by the United Nations*. 1992. Disponível em: <<http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR41/016/1992/en/ee64ffea-ed86-11dd-95f6-0b268ecef84f/ior410161992en.html>>. Acesso em 13 out 2013.

_____. *UN World Conference on Human Rights: slap in the face of humanity*. AI Index - IOR 41/29/93. 1993a.

_____. *Weekly update NWS 11/72/93*. IOR 41/WU - 16/93. 1993b.

_____. *Violation of human rights in armed conflict: proposals for action*. AI Index - IOR 30/01/93. 1993c.

_____. *Getting away with murder: the lives behind the lies*. AI Index - ACT 33/65/93. 1993d.

_____. *Amnesty International News Service 137/93*. AI Index - NWS 11/137/93. 1993e.

_____. *United Nations: a High Commissioner for Human Rights: time for action*. AI Index - IOR 41/35/93. 1993f. Disponível em: <
<http://www.amnesty.org/en/library/asset/IO41/035/1993/en/73131189-fc1b-4062-8900-cdd4e6288289/ior410351993en.pdf>>. Acesso em 29 set 2011.

_____. *News Service 146/93*. AI Index - IOR 41/WU 18/93. 1993g.

_____. *Amnesty International News Service 147/93*. AI Index - 11/147/93. 1993h.

_____. *International community flounders in face of human rights disasters*. AI Index - IOR 40/02/93. 1993i.

_____. *New High Commissioner for Human Rights Must Confront Human Rights Abusers*. Amnesty International News Release, Amnesty Doc. AI index: IOR 40/05/97, 21 Feb 1997a.

_____. *Agenda for a New UN High Commissioner for Human Rights*. London: Amnesty International, 1997b.

_____. *Amnesty International Press Release*. UN: High Commissioner for Human Rights resigns; replacement must preserve independence of post. 7 March 2008. 2008.

ANNAN, Kofi. *Renewing the United Nations: a programme for reform*. A/51/950, 14 July 1997. 1997.

ANTHONY, Lorraine. *Arbour Stepping Down as UN Rights Chief to Be With Family: Official*. *The Canadian Press*. 7 March 2008. Disponível em:
 <<http://cknw.com/News/World/article.aspx?id=4565>>. Acesso em 27 mar 2014.

AOLAIN, Fionnuala Ni. Looking ahead: strategic priorities and challenges for the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Columbia Human Rights Law Review*, v. 35, 2004, p. 469-491.

APODACA, Claire. *Understanding U.S. Human Rights Policy: a paradoxical legacy*. New York: Routledge, 2006.

APODACA, Claire; STOHL, Michael. United States human rights foreign policy and foreign assistance. *International Studies Quarterly*, v. 43, 1999, p. 126-210.

ARAB NEWS. UN rights chief calls for end to sponsors system, seeks improvement in position of Gulf women. 20 April 2010. Disponível em:
 <<http://www.arabnews.com/node/342770>>. Acesso em 31 jan 2011.

ARAÚJO, Marcelo. Multilateralismo e governança: a institucionalização difusa dos direitos humanos no contexto da política internacional. *Ethic@*, v. 6, n. 1, 2007, p. 99-121.

ARBOUR, Louise. *Address of the High Commissioner at the 7th International Conference of National Institutions*. Seoul, Republic of Korea. 14 September 2004. 2004a.

_____. *Introductory press briefing*, 22 July 2004. Disponível em: <www.iris.sgdg.org/actions/smsi/hrwsis/list/2004/msg00520.html>. Acesso em 25 mar 2014. 2004b.

_____. Plano de Ação apresentado pela Alta Comissária das Nações Unidas para Direitos Humanos. *SUR*, v. 3, n. 2, 2005, p. 173-175.

ASIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS. OHCHR Nepal and the log frame for impunity. 3 June 2011. Disponível em: <<http://www.achrweb.org/countries/nepal/OHCHR-NEPAL2011.pdf>>. Acesso em 21 jul 2013.

ASIIMWE, Agnes. Govt blocks report on North at UN Assembly. *Daily Monitor - Kampala*. 11 October 2007. Disponível em: <<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/164-icc/28648.html?tmpl=component&print=1&page=>>. Acesso em 02 out 2013.

ATIVISTA AI 1. [Anistia Internacional]. Entrevista. Londres. 21 jun 2012.

ATIVISTA AI 2. [Anistia Internacional]. Entrevista. Genebra. 18 nov 2014.

ATIVISTA APT. [Association for the Prevention of Torture]. Entrevista. Genebra. 10 nov 2014.

ATIVISTA CIHR. [Cairo Institute of Human Rights]. Entrevista. Genebra. 18 nov 2014.

ATIVISTA CONECTAS. [Parceria Conectas, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) e Corporación Humanas]. Entrevista. Genebra. 06 e 14 nov 2014.

ATIVISTA FAHRD. [Forum Asia - Asian Forum for Human Rights and Development]. Entrevista. Genebra. 17 nov 2014.

ATIVISTA GHR. [Geneva for Human Rights]. Entrevista. Genebra. 06 nov 2014.

ATIVISTA HRW. [Human Rights Watch]. Entrevista. *Skype*. 16 dez 2014.

ATIVISTA ICJ 1. [International Commission of Jurists]. Entrevista. Genebra. 13 nov 2014.

ATIVISTA ICJ 2. [International Commission of Jurists]. Entrevista. *Skype*. 03 dez 2014.

ATIVISTA ISHR. [International Service for Human Rights]. Entrevista. Genebra. 10 nov 2014.

ATIVISTA JBI. [Jacob Blaustein Institute]. Entrevista. Genebra. 12 e 20 nov 2014.

ATIVISTA NDH. [Nuevos Derechos del Hombre]. Entrevista. Genebra. 19 nov 2014.

ATIVISTA RIDH. [Red Internacional de Derechos Humanos]. Entrevista. Genebra. 21 nov 2014.

AUSTRALIAN ASSOCIATED PRESS [AAP]. UN Commissioner Backs Government Call. 29 August 2000. Disponível em: <<http://www.globalpolicy.org/un-reform/32403.html?tmpl=component&print=1&page=>>. Acesso em 07 jun. 2012.

AVANT, D. D.; FINNEMORE, M.; SELL, S. K. *Who governs the globe?* Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

AYALA LASSO, José. Statement by the High Commissioner at a seminar on Public Awareness and Technical Cooperation in the Field of Human Rights, *Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law*, 26-28 October 1994.

_____. Defining the mandate: new UN efforts to protect human rights. *Harvard International Law Review*, Winter, 1994a.

_____. *Statement of the High Commissioner for Human Rights to the 49th session of the General Assembly*, November 21, 1994b.

_____. Translating the VDPA into reality: the creation of the OHCHR. In BENEDEK, W. *et al.* *Global standards, local action: 15 years Vienna World Conference*. Viena: Intersentia, 2009, p. 95-100.

_____. Statement by the High Commissioner of Human Rights (statement delivered at the Plenary of the Fourth World Conference on Women, Beijing, China, September 4-15, 1995). Disponível em: <[HTTP://www.un.org/esa/gopher-data/conf/fwcw/conf/una/950906124120.txt](http://www.un.org/esa/gopher-data/conf/fwcw/conf/una/950906124120.txt)>. Acesso em 5 mar 2011.

_____. Translating the VDPA into reality: the creation of the Office of the High Commissioner for Human Rights. In BENEDEK, Wolfgang *et al.* *Global standards, local action: 15 years Vienna World Conference on Human Rights*. Viena: Intersentia, 2009, p. 95-100.

BADAWI, Zeinab. Mary Robinson, UN Human Rights Chief. *BBC Talking Point Special*. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/talking_point/forum/1673034.stm#transcript>. Acesso em 25 out 2012.

BALDWIN, Clive. The Office of the High Commissioner for Human Rights and minority rights. *International Journal on Minority and Group Rights*, v. 14, 2007, p. 357-377.

BALDWIN-PASK, Tânia; SCANELLA, Patrizia. The unfinished business of a special procedures system. In: SCHABAS, W. A.; BASSIOUNI, M.C. *New challenges for the human rights machinery*. Portland: Intersentia, 2011.

BANGKOK DECLARATION. United Nations. A/CONF.157/PC/59. 1993.

BANGKOK NGO DECLARATION. United Nations. A/CONF.157/ASRM/4. 1993.

BARKIN, J.S. *International Organization: theories and institutions*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

BARNETT, M.; FINNEMORE, M. The Politics, Power, and Pathologies of International Organization. *International Organization*, v. 43, n. 4, p. 699–732, 1999.

BARNETT, M. *Eyewitness to a Genocide: The United Nations and Rwanda*. Ithaca: Cornell University Press, 2002.

BARNETT, M; SIKKINK, K. From International Relations to Global Society. In REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (eds.). *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford, England: Oxford University Press, 2008.

BARNETT, Michael; ADLER, Emanuel. *Security Communities*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998.

BASKHAR, Roy. Emergence, explanation, and emancipation. In: SECORD, Paul (ed.). *Explaining human behavior: consciousness, human action and social structure*. Beverly Hills: Sage, 1982.

BAYEFSKY, Anne. *The UN human rights treaty system in the 21st century*. The Hague: Kluwer Academic Publishers, 2003.

BBC. US attacks UN official on 'jails'. BBC News. 8 December 2005. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4508892.stm>>. Acesso em 04 dez 2013.

_____. Cambodia must reform its judiciary in order to improve its human rights record, the UN has said. 19 May 2006. Disponível em: <<https://www.globalpolicy.org/component/content/article/163-general/28908.html?tmpl=component&print=1&page=>>. Acesso em 02 out 2013.

_____. Talking Point - BBC News . *UN High Commissioner for Human Rights*. 6 December 2008. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/talking_point/forum/2523983.stm>. Acesso em 21 ago 2011.

_____. UN's Navi Pillay warns of Israel Gaza 'war crimes'. 23 July 2014. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-28437626>>. Acesso em 28 nov 2014.

BEARCE, D.H. Societal Preferences, Partisan Agents, and Monetary Policy Outcomes. *International Organization*, v. 57, n. 3, p. 373–410, 2003.

BENHABIB, Seyla. *Dignity in adversity: Human Rights in Troubled Times*. London: Polity Press, 2011.

BHATTA, G. *Reforms at the United Nations: Contextualizing the Annan Agenda*. Singapore: Singapore University Press, 2000.

BLAUSTEIN, Jacob. *Human rights: a challenge to the United Nations and to our generation*. 23 - Dag Hammarskjöld Memorial Lecture, Columbia University, 4 December, 1963.

BOGGAN, Steven. War In The Balkans: NATO warned on war crimes. 5 May 1999. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/news/war-in-the-balkans-nato-warned-on-war-crimes-1091503.html>> Acesso em 11 jan 2012.

BOLTON, John. Speaking for Herself. XXII *Legal Times*, Number 24, November 1, 1999, Page 60, Column 1.

BOUTROS-GHALI, Boutros. 'Democracy is the guarantor of human rights'. *Washington Post*, June, 9, 1993.

BOVEN, Theo Van. The United Nations High Commissioner for Human Rights: the history of a contested project. *Leiden Journal of International Law*, v, 20, n. 4, 2007, p. 767-784.

_____. United Nations High Commissioner for Human Rights. In: FORSYTHE, David. *Encyclopedia of human rights*. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 173-182.

BOYLE, Kevin. Stock-taking on human rights: The World Conference on Human Rights, Vienna 1993. *Political Studies*, n. 43, 1995, p. 79-95.

BOYLE, Kevin (Ed.). *A voice for human rights*: Mary Robinson. Philadelphia: University of Philadelphia Press, 2008.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *XLVIII AGNU - Relatório III Comissão*, p. 69-90. 1993a.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *DelBrasOnu-Exteriores* 13/12/93. Conselho de Segurança; Almoço-mensal; Direitos Humanos; Alto Comissário das Nações Unidas; posição do Secretário-Geral Boutros-Ghali. NBR315 605BGK/UGAP. 1993b.

BREITMEIER, H. *The legitimacy of international regimes*. Burlington, Vt.: Ashgate, 2008.

BREMS, Eva. Human Rights: universality and diversity (International studies in human rights). Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2001.

BROECKER, Christen L. Protection through presence: the Office of the High Commissioner for Human Rights in the field. In GAER, Felice D.; BROECKER, Christen L. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 157-174.

BROODY, Reed. Give the world a clear voice for human rights. *International Herald Tribune*, March 6, 1997.

BROWN, Chris. Universal human rights: a critique. In: DUNNE, T.; WHEELER, N. *Human rights in global politics*. Cambridge: Cambridge Press, 1999, p. 103-127.

_____. *Sovereignty, rights and justice: international political theory today*. Polity Press, Cambridge, 2002.

CANADA FREE PRESS. NGO: UN renewal of rights chief Pillay should be preceded by public discussion of her record. 15 May 2012. Disponível em: <http://www.canadafreepress.com/index.php/article/46701>>. Acesso em 15 jan 2013.

CAPDEVILLA, Gustavo. RIGHTS: UN's Robinson Departs Repeating Criticisms against US. *Inter Press Service*. 10 September 2002. Disponível em: <http://www.ipsnews.net/2002/09/rights-uns-robinson-departs-repeating-criticisms-against-us/>>. Acesso em 21 fev. 2014.

CARLSNAES, Walter. The agency-structure problem in foreign policy analysis. *International Studies Quarterly*, v. 36, 1992, p. 245-270.

CARR, Edward Hallet. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Uma introdução ao Estudo das Relações Internacionais. Brasília: Ed. Unb, 2001.

CERNA, Christina M. Universality of human rights and cultural diversity: implementation of human rights in different socio-cultural contexts. *Human Rights Quarterly*, vol. 16, n. 4, 1994, p. 740-752.

_____. A small step forward for human rights: the creation of the post of United Nations High Commissioner for Human Rights. *The American University Journal of International Law and Policy*, v. 4, n. 10, 1995, p. 1265-1274.

CHANDLER, David. New rights for old? Cosmopolitan citizenship and the critique of state sovereignty. *Political Studies*, vol. 51, 2003, p. 332-349.

CHECHEL, Jeffrey. The constructivist turn in International Relations Theory. *World Politics*, v.50, n.2, 1998, p. 324-348.

CHESTERMAN, S. (Ed.). *Secretary of General? The UN Secretary-General in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

CHRISTOPHER, Warren. *Democracy and Human Rights: Where America Stands*. 1993. Disponível em: <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dossec/1993/9306/930614dossec.html>>. Acesso em 19 set 2011.

CLAPHAM, Andrew. Creating the High Commissioner for Human Rights: the outside story. *European Journal of International Law*, v. 5, 1994, p. 556-568.

_____. Remarks: symposium on the United Nations High Commissioner for Human Rights – the first ten years of the Office, and the next. *Columbia Human Rights Law Review*, v. 35, n. 3, 2004, p. 517-521.

CLARK, Roger Stenson. *A United Nations High Commissioner for Human Rights*. Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1972.

_____. Foreword. In: RAMCHARAN, Bertrand G. *The United Nations High Commissioner for Human Rights: the challenges of international protection*. Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2002.

CLARK, Ann Marie. *Diplomacy of conscience: Amnesty International and changing human rights norms*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

COHEN, Roberta. The High Commissioner for Human Rights and North Korea. In GAER, Felice D.; BROECKER, Christen L. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 293-310.

COICAUD, J. M. *The legitimacy of international organizations*, Tokyo; New York: United Nations University Press, 2001.

COLUMBIA Daily Spectator, Volume CVIII, Number 47, 5 December 1963 — *Blaustein Suggests U.N. Commissioner For Human Rights*, 1963.

COMEAU, Pauline. First Human Rights Commissioner Appointment Disappoints NGOs. *Human Rights Tribune*, v. 2, n. 3, 1994, p. 13-14.

COMMISSION ON SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE [CSCE]. CSCE Helsinki Document 1992: the challenges of change (1992). Adotada pelo Helsinki Summit Meeting em 10 de Julho de 1992.

CONNORS, Jane; SIMONOVIC, Dubravka. The role of UN human rights mechanisms and OHCHR in the promotion and protection of women's human rights. 15 years after Vienna: OHCHR developments and challenges. In NOWAK, M. *et al. Global standards, local action: 15 years Vienna World Conference on Human Rights*. Viena: Intersentia, 2009, p. 423-426.

COOK, Helena. The role of the High Commissioner for Human Rights: one step forward or two steps back? *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*, v. 89, 1995, p. 235-242.

COX, R.; JACOBSON, H.K. The Framework for Inquiry. In COX, R.; JACOBSON, H.K. (Eds.). *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization*. New Haven: Yale University Press, p. 1-36, 1973.

CROSSETTE, Barbara. Navi Pillay is the first UN human rights commissioner to take on caste discrimination. *The Nation*. 26 October 2009. Disponível em: <http://www.thenation.com/article/putting-caste-notice/>. Acesso em 16 abr 2013.

CSOP. The United Nations and Human Rights: Eighteenth Report of the Commission to Study the Organization of Peace 44, 1968.

_____. The United Nations: The Next Twenty-Five Years: Twentieth Report of the Commission to Study the Organization of Peace 46, 1970.

DAI, X. *International Institutions and National Policies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

DAYAL, Jaya. Women: U.N. Human Rights Tsar says Beijing Draft weakens rights. *Inter Press Service News Agency*, 25 July 1995.

DEEN, Thalif. Search for a Fearless Human Rights czar. *IPS [Inter Press Service] Daily Journal*, vol. 5, n. 25. 24 February 1997.

DESLATTE, Melinda. Robinson consults on rights in Algeria: eyes intervention to stop violence. *The Washington Times*, 25 October 1997.

DIJKZEUL, D.; BEIGBEDER, Y. (Eds.). *Rethinking International Organizations: pathology and promise*. New York: Berghahn Books, 2003.

DIJKZEUL, D.; GORDENKER, L. Cures and Conclusions. DIJKZEUL, D.; BEIGBEDER, Y. (Eds.). *Rethinking International Organizations: pathology and promise*. New York: Berghahn Books, 2003, p. 311–336.

DIPLOMATA BRASIL 1. Entrevista. Rio de Janeiro. 19 abr 2013.

DIPLOMATA BRASIL 2. Entrevista. Brasília. 28 abr 2014.

DIPLOMATA BRASIL 3. Entrevista. Genebra. 07 e 08 nov 2014.

DIPLOMATA BRASIL 4. Entrevista. Genebra. 07 e 08 nov 2014.

DIPLOMATA EGITO. Entrevista. *Skype*. 25 jan 2015.

DIPLOMATA EUA. Entrevista. *Skype*. 23 jan 2015.

DIPLOMATA MÉXICO. Entrevista. *Skype*. 13 jan 2015.

DIPLOMATA NORUEGA. Entrevista. Genebra. 24 nov 2014.

DIPLOMATA POLÔNIA. Entrevista. Genebra. 25 nov 2014.

DONNELLY, Jack. International human rights: a regime analysis. *International Organization*, vol. 40, n. 3, p. 599-642, Summer, 1986.

_____. *Universal human rights in theory and practice*. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

DOWNS, G.W.; ROCKE, D.M.; BARSOOM, P.N. Is the Good News About Compliance Good News About Cooperation? *International Organization*, v. 50, n. 3, p. 379-406, 1996.

DUBLIN STATEMENT. *The Dublin Statement on the process of strengthening of the United Nations Human Rights Treaty Body System*. 19 November 2009. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/DublinStatement.pdf>> Acesso em 13 jun 2012.

DUNNE, Tim; HANSON, Marianne. Human rights in international relations. In: GOODHART, Michael (Ed.). *Human rights: politics and practice*, Oxford, U.K.: Oxford University Press. 2009, p. 59-74.

ELGIE, R. The Politics of the European Central Bank: Principal-Agent Theory and the Democratic Deficit. *Journal of European Public Policy*, v. 9, n. 2, 186–200, 2002.

ELLIS, David C. The organizational turn in international organization theory. *Journal of International Organization Studies*, v. 1, n. 1, 2010, p. 11-28.

ENGSTROM, Par. Effectiveness of international and regional human rights regimes. In: DENEMARK, Robert A. *The international studies encyclopedia*. Oxford: Blackwell Publishing, 2010.

FALK, R. *Human rights horizons: the pursuit of justice in a globalizing world*. London: Routledge, 2000.

FEENEY, Patricia. The UN World Conference on Human Rights, Vienna, June 1993. *Development in Practice*, vol. 3, n. 3, 1993, p. 218-221.

FIFTH COMMITTEE. General Assembly. *Programme budget implication of the draft resolution recommended by the Third Committee in its report (A/48/632/Add.4, para 14) - Report of the Fifth Committee*. A/48/796. 1993a.

_____. General Assembly. *Summary of the 43rd Meeting*. A/C.5/48/SR.43. 1993b.

FINNEMORE, Martha. International organizations as teachers of norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy. *International Organization*, v. 47, n. 4, p. 565-597, 1993.

_____. *National interests in international society*. Ithaca, Cornell University Press, 1996a.

_____. Norms, culture, and world politics: insights from sociology's institutionalism. *International Organization*, v. 50, n. 2, p. 325-347, 1996b.

FINNEMORE, Martha; BARNETT, Michael. *Rules for the world: International organizations in global politics*. Cornell University Press: Ithaca, 2004.

FISHER, Jonah. Profile: New UN human rights chief. *BBC News*. 28/07/2008. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/in_depth/7529821.stm>. Acesso em: 23 jul 2012.

FLOOD, Patrick. *The effectiveness of UN human rights institutions*. Washington: Praeger, 1998.

FONSECA, Gelson; LAFER, Celso. Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões). In: FONSECA, Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco (orgs.). *Temas de política externa brasileira II*. VOL.1. Brasília, D.F.: Fundação Alexandre de Gusmão; São Paulo: Paz e Terra, 1997, p. 49-77.

FONSECA, Gelson. *A Legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FOOT, R., NEIL, S. M.; MASTANDUNO, M. *US Hegemony and International Organizations*. New York: Oxford University Press, 2003.

FORSYTHE, David. Human rights and world politics. Lincoln: University of Nebraska Press, 1983.

_____. The internationalization of human rights. Lexington: Lexington Books, 1991.

_____. (Ed.). *Human rights and comparative foreign policy*. Tokyo: United Nations University Press, 2000.

_____. *Human rights in International Relations*. 2003.

_____. Mary Robinson. In: FORSYTHE, David P. (Ed.). *Encyclopedia of human rights*. Oxford: Oxford University Press. Vol. 4, p. 347-349, 2009.

FUNCIONÁRIO CDH. [Conselho de Direitos Humanos]. Entrevista. Genebra. 21 nov 2014.

FUNCIONÁRIA CENTRE/EACNUDH 1. Entrevista. Genebra. 21 nov 2014.

FUNCIONÁRIA CENTRE/EACNUDH 3. Entrevista. *Skype*. 30 dez 2014.

FUNCIONÁRIA EACNUDH GUATEMALA. Entrevista. Brasília. 02 jul 2013.

FUNCIONÁRIA PNUD IRÃ. Entrevista. Brasília. 06 jun 2014.

FUNCIONÁRIA RPU 1. [Revisão Periódica Universal] Entrevista. Genebra. 17 nov 2014.

FUNCIONÁRIA SDH BRASIL. [Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República]. Entrevista. Brasília. 24 abr 2014.

FUNCIONÁRIA SEÇÃO AMÉRICAS 1. Entrevista. Genebra. 04 nov 2014.

FUNCIONÁRIA SEÇÃO DOAÇÕES EXTERNAS. Entrevista. Genebra. 24 nov 2014.

FUNCIONÁRIA SEÇÃO ESTADO DE DIREITO 2. Entrevista. Genebra. 10 nov 2014.

FUNCIONÁRIA SEÇÃO MINORIAS. Entrevista. Genebra. 11 nov 2014.

FUNCIONÁRIA UNFPA BRASIL. Entrevista. Brasília. 09 set 2014.

FUNCIONÁRIO CENTRE/EACNUDH 2. Entrevista. *Skype*. 03 dez 2014.

FUNCIONÁRIO COMITÊ DE TRATADOS. Entrevista. Genebra. 13 nov 2014.

FUNCIONÁRIO EACNUDH NY. Entrevista. *Skype*. 09 jan 2015.

FUNCIONÁRIO FOTCD 1. [Field Operations and Technical Cooperation Division]. Entrevista. Genebra. 04 nov 2014.

FUNCIONÁRIO FOTCD 2. [Field Operations and Technical Cooperation Division]. Entrevista. Genebra. 07 nov 2014.

FUNCIONÁRIO PROCEDIMENTOS ESPECIAIS. Entrevista. Genebra. 17 nov 2014.

FUNCIONÁRIO RPU 2. [Revisão Periódica Universal]. Entrevista. Genebra. 21 nov 2014.

FUNCIONÁRIO SEÇÃO AMÉRICAS 2. Entrevista. Genebra. 14 nov 2014.

FUNCIONÁRIO SEÇÃO ESTADO DE DIREITO 1. Entrevista. Genebra. 03 nov 2014.

FUNCIONÁRIO SEÇÃO MISSÕES DE PAZ. Entrevista. Genebra. 12 nov 2014.

FUNCIONÁRIO SEÇÃO SOCIEDADE CIVIL. Entrevista. Genebra. 12 nov 2014.

FUNCIONÁRIO SEÇÃO TRATADOS. Entrevista. Genebra. 04 nov 2014.

GAER, Felice. NGOs and the UN High Commissioner for Human Rights. In CARTER CENTER. *Human rights, the United Nations, and nongovernmental organizations*. Atlanta: Carter Center, 1997, p. 81-96

_____. Social and humanitarian issue. In: AYTON-SHENKNER D.; TESSITORE, J. *A global agenda*. Rowman and Littlefield Publishers, Inc, New York, Boulder, Oxford, 2001, p. 56-64.

_____. The United Nations High Commissioner for Human Rights: the challenges of international protection. *American Journal of International Law*, v. 98, n. 2, 2004, p. 391–397.

_____. Forward. In RICHMOND, Oliver; CAREY, Henry. *Subcontracting peace: the challenges of NGO peacebuilding*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2005, p. XV-XX.

_____. A Voice Not an Echo: Universal Periodic Review and the UN Treaty Body System. *Human Rights Law Review*, v. 7, n. 1, 2007, p. 109-139.

_____. The High Commissioners and the Special Procedures: colleagues and competitors. In GAER, Felice D.; BROECKER, Christen L. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 133-156.

GAER, Felice. BROECKER, Christen L. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014.

GALÁN, Carlos Fernando; MÉLENDEZ, Jorge Enrique. Frühling bids farewell to Colombia. *El tiempo*. 22 Febrero 2006. Disponível em: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1925716>>. Acesso em 13 jun 2014.

GARCÍA, Javier Arboleda; GIRALDO, Carlos Alberto. Grandes entrevistas: Anders Kompass. *El Colombiano*. 10 Junio 2002. Disponível em: http://www.elcolombiano.com/proyectos/grandes_entrevistas/2002/junio/10/kompa.htm>. Acesso em 3 maio 2013.

GARDNER, Richard. Preface. In CLARK, Roger Stenson. *A United Nations High Commissioner for Human Rights*. Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1972.

GEARTY, Conor. *Foreword*. In: OBERLEITNER, Gerd. *Global human rights institutions: between remedy and ritual*. Cambridge: Polity Press, 2007.

GENSER, Jared. The High Commissioner for Human Rights and Burma (Myanmar). In GAER, Felice D.; BROECKER, Christen L. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 349-368.

GETTLEMAN, Jeffrey. Rwanda threatens to pull peacekeepers from Darfur. *New York Times*. 31 August 2010. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2010/09/01/world/africa/01rwanda.html?_r=0>. Acesso em 25 mar 2014.

GHAÍ, Yash. Globalização, multiculturalismo e direito. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo cultural*. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 555-614.

GIDDENS, Anthony. *The constitution of society*. Berkeley: University of California Press, 1984.

GIERYCZ, Dorota. Human rights in the UN system since the demise of the three pillars approach. *Journal of International Organization Studies*, v. 3, n. 1, 2012, p. 60-70.

GLOBAL POLICY. *Human Rights Watch*: Robinson's departure a 'disappointment'. 18 March 2002. Disponível em: <<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/157/26860.html>>. Acesso em 02 fev 2013.

_____. UN appoints team to probe political violence in Abidjan. 9 April 2004. Disponível em: <<https://www.globalpolicy.org/component/content/article/191-ivory-coast/38425.html?tmpl=component&print=1&page=>>>

GOLDBERG, Arthur. A society for all men. *Vital Speeches of the Day*, 11/1/65, v. 32, Issue 2, p. 34, 1965. Disponível em: <<http://connection.ebscohost.com/c/speeches/9868207/society-all-men>>. Acesso em 09 ago 2013.

GOLDSMITH, J.L.; POSNER, E.A. *The Limits of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993.

GOODKIND, E. Robert. Preface. In GAER, Felice D.; BROECKER, Christen L. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. IX-XII.

GOODMAN, R.; JINKS, D. How to Influence States: Socialization and International Human Rights Law. *Duke Law Journal*, v. 54, n. 3, p. 621-703, 2004.

GOODMAN, Joshua. Extrajudicial killings by Colombia's Security Forces rose last year, UN Reports says. *Associated Press*, 16 March 2007.

GORDENKER, Leon; WEISS, Thomas. *NGOs, the UN, and global governance*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1996.

GORDON-LENNOX, George; STEVENSON, Annick. *Sergio Vieira de Mello: un hombre exceptionell*. Geneva: Éditions du tricorné, 2004.

GRIEVE, Tim. John Bolton to U.N. High Commissioner: shut up. 8 December 2005. Disponível em: <http://www.salon.com/2005/12/08/bolton_29/>. Acesso em 15 abr 2014.

GUZZINI, Stefano. A reconstruction of constructivism in International Relations. *European Journal of International Relations*, v. 6, n. 2, p. 147-182, 2000.

_____. Uma reconstrução do construtivismo nas Relações Internacionais. *Monções*, v. 2, n. 4, 2014, p. 376-429.

HAACK, Kirsten; MATHIASON, John. International organization studies: a new frontier for scholarship. *Journal of International Organization Studies*, v. 1, n. 1, 2010, p. 5-10.

HAARETZ. UN launches international inquiry into Syria's crackdown on protesters: UN High Commissioner for Human Rights says more than 2,200 people have killed in the five-month-old crackdown. 23 August 2011. Disponível em: <<http://www.haaretz.com/news/middle-east/un-launches-international-inquiry-into-syria-s-crackdown-on-protesters-1.380232>>. Acesso em 13 maio 2013.

HAAS, Ernst, *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press, 1964.

_____. *When knowledge is power*. Berkeley, CA: University of California Press, 1990.

HAAS, Peter M. (ed.). Knowledge, power and international policy coordination. *International Organization*, Special Issue, v. 46, 1992.

HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

_____. O Estado nacional europeu: sobre o passado e o futuro da soberania e da nacionalidade; Parte IV – Direitos humanos – no plano global e no âmbito interno dos Estados. In: HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro*. São Paulo: Loyola, 2004, p. 127-151; p. 193-307.

HACKING, Ian. *The Social Construction of What?* Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999.

HAFNER-BURTON, E.M. Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem. *International Organization*, v. 62, n. 4, p. 689-716, 2008.

HAFNER-BURTON, E. & RON, J. Seeing Double: Human Rights Impact through Qualitative and Quantitative Eyes. *World Politics*, v. 61, n. 2, p. 360-401, 2009.

HALL, Peter. The political power of economic ideas: keynesianism across nations. Princeton: Princeton University Press, 1989.

HALLIDAY, Fred. *Two hours that shook the world: September, 11, 2001, causes & consequences*. London: Saqi Books, 2001.

HAMPSON, Françoise J. Hampson. An Overview of the Reform of the UN Human Rights Machinery. *Human Rights Law Review*, v. 7, n. 1, 2007, p. 7-27.

HANNUM, Hurst. Human Rights in Conflict Resolution: The Role of the Office of the High Commissioner for Human Rights in UN Peacemaking and Peacebuilding. *Human Rights Quarterly*, V. 28, n. 1, 2006, p. 1-85.

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. Integrating theories of international regimes. *Review of International Studies*, v. 26, 2000, p. 3-33.

HENKIN, Alice H. *Honoring human rights*. London: Kluwer Law International, 2000.

HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. A ascensão do tema dos direitos humanos no pós-Guerra Fria: a Conferência de Viena (1993). *Mediações*, v. 15, n. 1, 2010, p. 54-73.

_____. Direitos humanos e política externa norte-americana: a participação dos EUA na Conferência de Viena (1993). *Brazilian Journal of International Relations*, v. 2, n. 2, 2013, p. 329-351.

_____. *A Conferência de Viena e a internacionalização dos direitos humanos*. Curitiba: Ed. Juruá, 2014a.

_____. The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world. Review. *Human Rights Quarterly*, v. 36, n. 4, 2014b, p. 971-973.

_____. The rise of human rights issue in the post-Cold War World: the Vienna Conference (1993). *Human Rights Age Journal*, v. 2, 2014c, p. 86-108.

HERRERA, Maria Beleta. Desafios que o tema dos direitos humanos coloca para o século XXI. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs.). *Direitos humanos no século XXI*. Brasília: FUNAG, IPRI, 2002, p. 607-622.

HERZ, Mônica. Teoria das relações internacionais no pós-Guerra Fria. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 40, n. 2, 1997, p. 307-324.

HOBBINS, A. J. (Ed.). *On the Edge of Greatness: the Diaries of John Peters Humphrey, First Director of the UN Division of Human Rights*. Montreal: McGill University Libraries, 2000.

_____. Humphrey and the High Commissioner: the Genesis of the Office of the UN High Commissioner for Human Rights. *Journal of the History of International Law*, v. 3, 2001, p. 38-74.

HILLEBRECHT, Courtney. *The legalization and bureaucratization of the UN Human Rights System: progress or peril?* Prepared for the 2011 Annual Meeting of the American Political Science Association, 2011. Disponível em: <
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1900258>. Acessado em 01 out. 2013.

HOFFMANN, Stefan-Ludwig. *Human rights in the twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

HOGUE, Warren. Annan defends U.N. official who chided U.S. *New York Times*, 9 December 2005. Disponível em:
<<http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9F07E4DF1131F93AA35751C1A9639C8B63>>. Acesso em 15 abr 2013.

HOLLIS, Martin. The last post? In: SMITH, Steve; BOOTH, Ken; ZALEWSKI, Marysia (eds.). *International theory: positivism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 301-308.

HOPGOOD, Stephen. *Keepers of the Flame: Understanding Amnesty International*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2006.

_____. *The endtimes of human rights*. NY: Cornell University Press, 2013.

HORGAN, John. *Mary Robinson: an independent voice*. Dublin: O'Brien Press, 1997a.

_____. *Mary Robinson: a woman of Ireland and the World*. Niwot, Colo.: Roberts Rinehart, 1997b.

HOROWITZ, Jonathan. OHCHR pre-deployment human rights training: adapting to the evolving roles, responsibilities, and influence of UN human rights officers. *Journal of Human Rights Practice*, v. 2, n. 1, 2010, p. 28-48.

HOWLAND, Todd A. Mirage, Magic, or Mixed Bag? The United Nations High Commissioner for Human Rights' Field Operation in Rwanda. *Human Rights Quarterly*, V. 21, n. 1, p. 1-55.

HULLAH, Henry. Interview with Navi Pillay. 27 August 2014. Disponível em:
<<http://amanpour.blogs.cnn.com/2014/08/27/u-n-human-rights-commissioner-navi-pillay-i-am-supremely-confident-that-i-speak-with-moral-authority/>>. Acesso em 10 set 2014.

HUMAN RIGHTS WATCH [HRW]. *Human Rights Watch World Report 1995*. New York: HRW, 1995.

_____. *Human Rights Watch World Report 1996*. New York: HRW, 1996.

_____. *Human Rights Watch World Report 1997*. New York: HRW, 1997.

_____. UN: Human Rights Commissioner Should Take Bold Steps to Confront Abusers, Senior Post Needed in New York to Support New High Commissioner. 18 July 2008. Disponível em: <<http://hrw.org/english/docs/2008/07/18/global19399.htm>>. Acesso em 22 ago 2012.

HUMPHREY, John. *Human rights and the United Nations: a great adventure*. NY: Transnational Publishers, 1984.

HURD, Ian. Choices and methods in the study of international organizations. *Journal of International Organizations Studies*, v. 2, n. 2, 2011, p. 7-22.

HURREL, Andrew. International Society and the Study of Regime: A Reflective Approach. In RITBERGER, V. *Regime theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press, p. 361-388, 1993.

_____. Power, principles and prudence: protecting human rights in a deeply divided world. In: DUNNE, T.; WHEELER, N. (eds.). *Human rights in global politics*. Cambridge: Cambridge Press, 1999, p. 277-302.

HURST, Hannum. Human rights in conflict resolution: the role of the Office of the High Commissioner for Human Rights in UN Peacemaking and Peacebuilding. *Human Rights Quarterly*, v. 28, n. 1, 2006, p. 1-85.

IGNATIEFF, Michael. Rights inflation and role conflict in the Office of the High Commissioner for Human Rights. In GAER, Felice D.; BROECKER, Christen L. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 35-44.

IKENBERRY, G. J.; KUPCHAN, C. Socialization and hegemonic power. *International Organization*, v. 44, n. 3, p. 283-315, 1990.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Difference relating to immunity from legal process of a special rapporteur of the Commission on Human Rights*. Advisory Opinion of 29 April 1999.

INTERNATIONAL SERVICE FOR HUMAN RIGHTS [ISHR]. Human Rights Council: Reject attempts to limit Office of the High Commissioner. 23 March 2015. Disponível em: <<http://www.ishr.ch/news/human-rights-council-reject-attempts-limit-office-high-commissioner>>. Acesso em 25 mar 2015.

IRISH TIMES. *Robinson walk-out*. 20 March 2001.

ISHAY, Micheline R. *The history of human rights: From Ancient Times to the Globalization Era*, Berkeley, University of California Press, 2004.

JACOBSON, John K. Much ado about ideas: the cognitive factor in Economic Policy. *World Politics*, v. 47, p. 283-315, 1995.

JAIQUES, Isabelle. Contemporary and future human rights challenges. *Report on Wilton Park Conference n. 954*. January 2009. Disponible em:
<<http://www.wiltonpark.org.uk/resources/en/pdf/22290903/22291307/wp954-report>>.

JOINT INSPECTION UNIT [JIU]. *Funding and staffing of the Office of the High Commissioner for Human Rights*. JIU/REP/2007/8. 2007.

_____. *Second Follow-Up to the Management Review of The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. JIU/REP/2009/2. 2009.

_____. *Review of management and administration of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. JIU/REP/2014/7. 2014.

JONSSON, Christer. From “Lead Agency” to “Integrated Programming”: The Global Response to AIDS in the Third World. In BERGESEN, H. O.; PARMANN, G. (Ed.). *Green Globe Yearbook 1996*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

JONSSON, Christer; TALLBERG, Jonas (Eds.). *Transnational actors in global governance: Patterns, explanations, and implications*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

KABAN, Elif. UN Rights Chief for quiet diplomacy in China, Cuba, *Reuters*, 5 March, 1997.

KANG, Kyung-wha. 15 years after Vienna: OHCHR developments and challenges. In NOWAK, M. *et al.* *Global standards, local action: 15 years Vienna World Conference on Human Rights*. Viena: Intersentia, 2009, p. 65-68.

_____. The situation of human rights in Cote d’Ivoire since the elections on 28 november 2010. Statement to the Human Rights Council’s 14th Special Session, 23 December 2010.

KAPUR, Devesh. The Changing Anatomy of Governance of the World Bank. In PINCUS, J. R.; WINTERS, J. A. (Ed.). *Reinventing the World Bank*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2002.

KATAYANAGI, M. *Human Rights Functions of United Nations Peacekeeping Operations*, The Hague, Martinus Nijhoff, 2002.

KATZENSTEIN, Peter J. (ed.). *The culture of national security: norms and identity in world politics*. New York: Columbia University Press, 1996a.

_____. *Cultural norms and national security: police and military in postwar Japan*. Ithaca, NY: Cornell University Pres, 1996b.

KAYE, David. Human rights prosecutors? The High Commissioner for Human Rights, international justice, and the example of Syria. In GAER, Felice D.; BROECKER, Christen L. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 245-265.

KECK M, SIKKINK, K. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca, NY: Cornell Univ. Press, 1998.

KEDZIA, Zdzislaw. The United Nations High Commissioner for Human Rights. In: BEYERLIN, Ulrich; BOTHE, Michael; HOFMANN, Rainer; PETERSMAN, Ernst-Ulrich. *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung*. Berlin: Max-Planck, 1995, p. 435-452.

_____. United Nations Mechanisms to Promote and Protect Human Rights. In SYMONIDES, Janusz (ed.). *Human Rights: International Protection, Monitoring, Enforcement*, Ashgate: Aldershot, 2003, p. 3-90.

KENDALL, Bridget. UN High Commissioner for Human Rights: special interview with Sergio Vieira de Mello. *BBC NEWS*. 6 December 2002. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/talking_point/forum/2523983.stm>. Acesso em 17 ago 2013.

KENT, Ann. *China, the United Nations, and human rights: the limits of compliance*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1999.

KEOHANE, Robert. The Demand for International Regimes. *International Organization*, v. 36 n. 2, p. 325-55, 1982.

_____. *After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

_____. International institutions: two approaches. *International Studies Quarterly*, v. 32, n. 4, 1988, p. 379-396.

_____. Neoliberal Institutionalism: A Perspective on World Politics. In KEOHANE, R.O. (Ed.). *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder: Westview Press, p. 1-20, 1989.

KEOHANE, Robert; MARTIN, Lisa L. The promise of institutionalist theory. *International Security*, v. 20, n. 1, 1995, p. 39-51.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Interdependence in world politics. In: CRANE, G.T.; AMAWI, A. *The Theoretical evolution of international political economy: a reader*. New York: Oxford University Press, 1997.

KEOHANE, Robert; NYE, J.S. *Power and Interdependence*. New York: Longman, 2001.

KLEINE-AHLBRANDT, Stephanie T. The High Commissioner, OHCHR, and China 1998-2005: challenges and achievements. In GAER, Felice D.; BROECKER, Christen L. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 269-292.

KLÍMOVA-ALEXANDER, Ilona. Promotion and protection of minority rights by the UN Office of the High Commissioner for Human Rights and the Independent Expert on Minority Issues. *European Yearbook of Minority Issues*, v. 7, p. 627-648, 2010.

KLÍMOVA-ALEXANDER, Ilona; HADDADIN, Youla. Human rights-based approach to trafficking: the work of the United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights. *The Judges' Journal*, v. 52, n. 1, 2013, p. 22-27.

KLOTZ, Audie. *Norms in International Relations*. the struggle against Apartheid. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1995.

KOH, Harold. A job description for the U.N. High Commissioner for Human Rights. *Columbia Human Rights Law Review*, v. 35, 2004, p. 493-503.

_____. The UN High Commissioner for Human Rights: from the personal to the institutional. In GAER, Felice D.; BROECKER, Christen L. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 45-61.

KOPPELL, J. *World rule: Accountability, legitimacy, and the design of global governance*. Chicago: University of Chicago Press, 2010.

KOREMENOS, B.; LIPSON, C.; SNIDAL, D. The Rational Design of International Institutions. *International Organization*, v. 55, n. 4, 2001, p. 761-99.

_____; _____. *The Rational Design of International Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

KOREY, William. The "Diplomatic Approach" vs. the "Human Rights Approach": *the High Commissioner for Human Rights, and the Blaustein Institute*. In: KOREY, William. *NGOs and the Universal Declaration of Human Rights: a curious grapevine*. NY: Palgrave, 2001, p. 369-395.

KOSHY, Susan. From Cold War to trade war: neocolonialism and human rights. *Social text* 58, vol. 17, n. 1, 1999, p. 1-32.

KOSKENNIEMI, Martin. Human Rights Mainstreaming as a Strategy for Institutional Power. *Humanity*, Fall 2010, p. 47-58.

KRASNER, S. (Ed.). *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

_____. Sovereignty, regimes, and human rights. In RITTBERGER, V. *Regime theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press p. 139-167, 1993.

KRATOCHWIL, Friedrich; RUGGIE, John Gerard. International Organization: a state of the art on an art of the State. *International Organization*, v. 40, n. 4, 1986, p. 753-775.

KRATOCHWIL, Friedrich. *Rules, norms and decisions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

_____. Preface. In KRATOCHWIL, F.; MANSFIELD, E. D. (Eds.). *International Organization: a reader*. New York: Longman, p. IX-XIV, 1994.

LAATIKAINEN, Katie Verlin. *Resistance to hegemony within the United Nations: the 1993 Vienna Conference, human rights, and cultural relativism*. Paper prepared for the Panel FC21 "UN Politics in an Era of Consolidating Hegemony". International Studies Association (ISA) Annual Convention, 2004.

LANDMAN, T. *Issues and Methods in Comparative Politics*, London, Routledge, 2008.

LANG, Kirsty. Webcast interview with Navi Pillay, UN High Commissioner for Human Rights. 01 June 2014. Disponível em:

<<http://www.ibanet.org/Article/Detail.aspx?ArticleUid=EBF1F9F6-1F96-4F9E-9081-8DEAC9A8BBD0>>. Acesso em 18 jan 2015.

LANTOS, Tom. The Durban debacle: an insider's view of the UN World Conference against Racism. *The Fletcher Forum of World Affairs*. Vol. 26, n. 1, 2002, p. 31-52.

LAWSON, Edward. *Encyclopedia of human rights*. Washington: Tayler & Francis Press, 1996.

LEOPOLD, Evelyn. Ireland's Robinson campaigns for UN rights post. *Reuters*, May 23, 1997.

LEUPRECHT, Peter, 'Brave New Digital World? Reflections on the World Summit on the Information Society', *Revue quibicoise de droit international*, v. 18, n. 1, 2005, p. 41-56.

LINKLATER, Andrew. *The transformation of political community*. Cambridge: Polity Press, 1998.

_____. *Critical theory and world politics: citizenship, sovereignty and humanity*. New York: Routledge, 2007.

LOBE, Jim. Groups implore Rice to rein in Bolton. 8 December 2005. Disponível em: <<http://www.monitor.net/monitor/0512a/copyright/boltonunbudgetslash3.html>>. Acesso em 12 nov 2013.

LOGAN, M. UN High Commissioner has advice for NGOs. *Human Rights Tribune*, 1995, p. 13-15.

LORD, Janet. The United Nations Human Rights Commissioner for Human Rights: challenges and opportunities. *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, v. 17, 1995, p. 329-363.

LYNCH, Colum. U.N. official faults U.S. detentions. *The Washington Post*, 7 December 2005. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/07/AR2005120702189_pf.html>. Acesso em 11 nov 2013.

_____. U.N. Human Rights Chief to leave post. 3 March 2008. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/03/02/AR2008030202118.html>>. Acesso em 29 mar 2014.

MACDONALD, Ronald St. John. The United Nations High Commissioner for Human Rights. *Canadian Yearbook of International Law*, v. V, 1967, p. 84-117.

_____. A United Nations High Commissioner for Human Rights: the Decline and Fall of an Initiative. *Canadian Yearbook of International Law*, v. X, 1972, p. 40-64.

MAGAZZENI, G. The role of OHCHR in promoting National Human Rights Institutions. In NOWAK, M. *et al. Global standards, local action: 15 years Vienna World Conference on Human Rights*. Viena: Intersentia, 2009, p. 169-176.

MAHONY, Liam; NASH, Roger. *Strengthening the protection impact of human rights field presences*. Concept paper for the OHCHR Annual Meeting of Field Presences, 2010.

MAHONY, Liam; MACKENZIE, Tessa. *Protecting human rights in the DRC: reflections on the work of the Joint Human Rights Office and MONUSCO*. Fieldview Solutions, 2010.

MAHONY, Liam; NASH, Roger; TALADHAR, Indu. *Evaluation of the of OHCHR in Nepal*. Prepared for the Embassy of the United Kingdom in Nepal. Fieldview Solutions, 2010.

MAHONY, Liam; NASH, Roger. *Influence on the ground: understanding and strengthening the protection impact of United Nations human rights field presences*. Brewster: Fieldview Solutions, 2012.

MANSFIELD, E.D. The Organization of International Relations. In KRATOCHWIL, F.; MANSFIELD, E. D. (Eds.). *International Organization: a reader*. New York: Longman, p. 1-3, 1994.

MARCOVITCH, Jacques. *Sérgio Vieira de Mello: pensamento e memória*. São Paulo: EdUsp, 2004.

MARKS, Stephen. The Human Right to Development: Between Rhetoric and Reality. *Harvard Human Rights Journal*, v. 17, 2004, p. 135-153.

MARTIN, Lisa; SIMMONS, Beth. Theories and empirical studies of international institutions. *International Organization*, v. 52, n. 4, 1998, p. 729-757.

_____. *International Institutions: An International Organization Reader*. Cambridge: The MIT Press, 2001.

MARTIN, Ian. A new frontier: the early experience and future of international human rights field operations. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, v. 16, n. 2, p. 121-139, 1998.

MARTINS, Estevão de Rezende. Ética e relações internacionais: elementos de uma agenda político-cultural. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 44, n. 2, 2001, p. 5-25.

MATHIASON, J. *Invisible Governance: International Secretariats in Global Politics*. Bloomfield: Kumarian Press, 2007.

MCNEELY, C.L. *Constructing the Nation-State: International Organization and Prescriptive Action*. Westport: Greenwood Press, 1995.

MEARSHEIMER, John J. The false promise of international institutions. *International Security*, v. 19, n. 3, 1995, p. 5-49.

MELLO, Sérgio Vieira de. Statement at Heads of Field Presences Meeting. Geneva, 18 November 2002. Disponível em:

<<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/68103BF81D03FF49C1256C7600353A2B?opendocument>>. Acesso 13 jan 2012.

_____. Remarks at the Symposium on the United Nations High Commissioner for Human Rights: The First Ten Years of the Office, and the Next. *Columbia Human Rights Law Review*, v. 35 2004, p. 509-515.

MERTUS, Julie. *The United Nations and human rights: a guide for a new era*. New York: Routledge, 2009.

MORAVCSIK, A. Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics. *International Organization*, v. 51, n. 4, p. 513-533, 1997.

_____. The origins of human rights regimes: democratic delegation in postwar Europe. *International Organization*, v. 51, n. 4, p. 513-553, 2000.

MOSKALENKO, Karinna; GOLDMAN, Maria; FITZPATRICK, Catherine A. The High Commissioner for Human Rights in the Russian Federation. In GAER, Felice D.; BROECKER, Christen L. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 331-348.

MOSKOWITZ, Moses. *Human Rights and World Order: the Struggle for Human Rights in the United Nations*. N.Y.: Oceana, 1958.

MOYN, Samuel. *The last utopia: human rights in history*. Massachusetts: Harvard University Press, 2010.

MULDOON, James P. *The Architecture of Global Governance*. Boulder: Westview Press, 2004.

_____. International organization and bureaucracy. In: DENEMARK, Robert A. *The International Studies Encyclopedia*. 2010. Disponível em: http://www.isacompendium.com/subscriber/uid=5662/tocnode?query=International+Organization+and+Bureaucracy&widen=1&result_number=1&from. Acesso em 09 set 2013.

MÜLLER, Harald. 1993. The internalization of principles, norms, and rules by governments: the case of security regimes. In RITTBERGER, V. *Regime theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press, 361-388.

NAJAM, Adil; PAPA, Mihaela; TAIYAB, Nadaa. *Global environment governance*. IISD: Manitoba, 2006.

NAPLES-MITCHELL, Joanna. Perspectives of UN Special Rapporteurs on their role: inherent tensions and unique contributions to human rights. *International Journal of Human Rights*, v. 15, n. 2, 2011, p. 232-244.

NASH, Roger; MACKENZIE, Tessa. *Protecting human rights in Uganda: reflections on the work of OHCHR*. Fieldview Solutions, 2011.

NEGUS, George. Interview with Louise Arbour. *SBS Dateline*. March 2003. Disponível em: <<http://www.sbs.com.au/dateline/story/transcript/id/543024/n/Interview-with-Louise-Arbour>>. Acesso em 28 mar 2014.

NEIDER, Aryeh. The new double standard. *Foreign Policy*, v. 105, 1997.

NESS, G.D.; BRECHIN, S.R. Bridging the Gap: International Organizations as Organizations. *International Organization*, v. 42, n. 2, 1988, p. 245–73.

NESS, Peter van (Ed.). *Debating human rights: critical essays from the United States and Asia*. London: Routledge, 1999.

NEVES, Marcelo. A força simbólica dos direitos humanos. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, n. 4, 2005, p. 1-34.

NEWS POST INDIA. UN Human Rights Chief Spotlights Plight of Millions of Detainees World-wide, 3 October 2008. Disponível em: <www.newspostindia.com/report-61047>. Acesso em 9 set 2012.

NEW YORK TIMES. Ecuadorean is nominated to head UN's new human rights post, 2 February 1994.

NIELSON, D.L.; TIERNEY, M.J. Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform. *International Organization*, v. 57, n. 2, p. 241–276, 2003.

NORMAND, Roger; ZAIDI, Sarah. *Human rights at the UN*. Indiana University Press: Bloomington, 2008.

NOSSEL, Suzanne; BROECKER, Christen L. The High Commissioner for Human Rights and the UN Human Rights Council. In GAER, Felice D.; BROECKER, Christen L. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 221-244.

NOWAK, M.; BENEDEK, W.; GREGORY, C.; KOZMA, J.; STROHAL, C.; THEUERMANN, E. *Global standards, local action: 15 years Vienna World Conference*. Viena: Intersentia, 2009.

NOWAK, Manfred. Vienna Declaration and Programme of Action: key outcomes, results and achievements. In BENEDEK, Wolfgang *et al.* *Global standards, local action: 15 years Vienna World Conference on Human Rights*. Viena: Intersentia, 2009, p. 101-117.

NOWAK, M.; BENEDEK, W.; GREGORY, C.; KOZMA, J.; STROHAL, C.; THEUERMANN, E. *Global standards, local action: 15 years Vienna World Conference*. Viena: Intersentia, 2009.

NYGREN-KRUG, Helena. Integrating Human Rights in Health. *Human Rights in the Context of Public Health*. Bulletin of Medicus Mundi Switzerland, No. 96, 2005.

OBERLEITNER, Gerd. *Global human rights institutions: between remedy and ritual*. Cambridge: Polity Press, 2007.

_____. A decade of mainstreaming human rights in the UN: achievements, failures, challenges. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, v. 26, n. 3, 2008, p. 359-380.

OESTREICH, Joel. *Power and principle: human rights programming in international organizations*. Washington: Georgetown University Press, 2007.

O'FLAHERTY, Michael; O'BRIEN, Claire. Reform of UN Human Rights Treaty Monitoring Bodies: a critique of the concept paper on the High Commissioner's proposal for a unified standing treaty body. *Human Rights Law Review*, v. 7, n. 1, 2007, p. 141-172.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS [OHCHR]. *Annual Report 1994*.

_____. *Annual Report 1995*.

_____. *Annual Report 1996*.

_____. *Annual Report 1997*.

_____. *Annual Report 1998*.

_____. *Annual Report 1999*.

_____. *Annual Report 2000a*.

_____. *Annual Appeal 2000b*.

_____. *Annual Report 2001a*.

_____. *Annual Appeal 2001b*.

_____. *Annual Report 2002a*.

_____. *Annual Appeal 2002b*.

_____. *Professional Training Series n. 10: Handbook on National Human Rights Plans of Action*. Geneva: United Nations, 2002c.

_____. *Annual Report 2003a*.

_____. *Annual Appeal 2003b*.

_____. *Annual Report 2004a*.

_____. *Annual Appeal 2004b*.

_____. *Annual Report 2005a*.

- _____. *Annual Appeal 2005b*.
- _____. *OHCHR Plan of Action: protection and empowerment*. May 2005. 2005c.
- _____. *Annual Report 2006a*.
- _____. *Annual Appeal 2006b*.
- _____. *Strategic Management Plan 2006-2007*. 2006c
- _____. *Annual Report 2007a*.
- _____. *Annual Appeal 2007b*.
- _____. *Annual Report 2008a*.
- _____. *Annual Appeal 2008b*.
- _____. *Strategic Management Plan 2008-2009*. 2008c
- _____. *Annual Report 2009a*.
- _____. *Annual Appeal 2009b*.
- _____. *Annual Report 2010a*.
- _____. *Annual Appeal 2010b*.
- _____. *Strategic Management Plan 2010-2011*. 2010c
- _____. *Annual Report 2011a*.
- _____. *Annual Appeal 2011b*.
- _____. *Annual Report 2012a*.
- _____. *Annual Appeal 2012b*.
- _____. *Strategic Management Plan 2012-2013*. 2012c
- _____. *Annual Report 2013a*.
- _____. *Annual Appeal 2013b*.
- _____. *Strategic Management Plan 2014-2017*. 2014.

OHCHR COLOMBIA. *Agreement for the establishment of an Office of the UN High Commissioner for Human Rights in Colômbia*. 29 November 1996. Disponível em: <<http://www.hchr.org.co/sobrenosotros/mandato.php3>>.

OHCHR NEWS. UN Human Rights Chief urges Cote d'Ivoire presidential candidates and supporters to clearly renounce violence. 26 November 2010. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10564&LangID=E>>. Acesso em 11 ago 2011.

_____. Pillay calls for international inquiry into Lybian violence and justice for victims. 22 February 2011a. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10743&LangID=E>>. Acesso em 27 jan 2013.

_____. Human rights situation in Cote d'Ivoire 'deteriorating alarmingly'. 10 March 2011b. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10831&LangID=E>>. Acesso em 12 maio 2012.

_____. Pillay calls for international inquiry into Libyan violence and justice for victims. 22 February 2011c. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10743&LangID=E>>. Acesso em 30 nov 2012.

_____. Continued killings of protestors risks sending Syria into downward spiral - Pillay. 16 March 2011d. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10898&LangID=E>>. Acesso em 30 maio 2012.

_____. Pillay presents groundbreaking UN study violence, discrimination against people because of their 'sexual orientation'. 7 March 2012. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11917&LangID=E>>. Acesso em 8 mar 2014.

O'FLAHERTY, Michael. Reform of the UN Human Rights Treaty Body System: locating the Dublin Statement. *Human Rights Law Review*, v. 10, n. 2, 2010, p. 319-335.

_____. The High Commissioner and the treaty bodies. In GAER, Felice D.; BROECKER, Christen L. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 101-119.

O'LEARY, Olivia; BURKE, Helen. *Mary Robinson: the authorised biography*. London: Hodder & Stoughton, 1998.

OLSEN, J.P. Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, n. 1, p. 1-24, 2006.

O'NEILL, William. Enhancing UN Human Rights work on the ground. In GAER, Felice D.; BROECKER, Christen L. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 175-196.

ONUF, Nicholas. *World of our making: rules and rule in social theory and international relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

ORME, William. Annan taps Brazilian for the top rights post. *Los Angeles Times*. 23 July 2002. Disponível em: <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/157/26863.html>>. Acesso em 02 out 2013.

NESS, Peter van (Ed.). *Debating human rights: critical essays from the United States and Asia*. London: Routledge, 1999.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Os Estados Unidos: hegemonia e liderança na transição*. Petrópolis: Vozes, 2001.

PENNEGARD, A. M. Overview over Human Rights: The Regime of the UN. in: ALFREDSSON, Gudmundur; GRIMHEDEN, Jonas; RAMCHARAN, Bertrand; ZAYAS, Alfred (eds). *International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in Honour off Jakob Th. Maller*, Nijhoff: The Hague, 2001, p. 19-66.

PICCONE, Ted. *Catalysts for change: how the UN's Independent Experts promote human rights*. Washington: Brookings Institution Press, 2012.

PILLAY, Navi. *Statement by the High Commissioner for Human Rights Navi Pillay*. Release of DR Congo Mapping Report. 1 October 2010.

PILLAY, Navi. Statement at the Side Event on ending violence and criminal sanctions based on sexual orientation and gender identity. Geneva, 17 September 2010a. Disponível em: <http://geneva.usmission.gov/wp-content/uploads/2010/09/Pillay.pdf>>. Acesso em 22 fev 2013.

_____. Statement to the Human Rights Council 17th Special Session on “Situation of human rights in the Syrian Arab Republic”. Geneva, 22 August 2011. 2011a.

_____. Statement to the Human Rights Council 18th Special Session to examine the situation of human rights in the Syrian Arab Republic”. Geneva, 2 December 2011. 2011b.

_____. Statement to the Human Rights Council 19th Special Session on urgent situation of human rights in the Syrian Arab Republic”. Geneva, 28 February 2012. 2012a.

_____. *Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System*. 2 April 2012b. Disponível em: http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/docs/ReportConsultation2_3April2012.doc>. Acesso em 14 out 2014.

_____. Address by the High Commissioner at the Jacob Blaustein Institute for the advancement of human rights. In GAER, Felice D.; BROECKER, Christen L. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 63-72.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Report of the Chairperson of the fourth meeting of special rapporteurs/representative, expert and chairpersons of working groups of the Commission on*

Human Rights and of the advisory services programme concerning his activities from June 1997 to May 1998. E/CN.4/1999/3-Add.2. 5 February 1999. 1999.

POHJOLAINEN, Anna-Elina. *The evolution of National Human Rights Institutions: the role of the United Nations.* Copenhagen: Danish Institution for Human Rights, 2006.

POWER, Samantha. *Chasing the flame: Sérgio Vieira de Mello and the fight to save the world.* NY: Penguin Press, 2008.

PRICE, Megan; KLINGER, Jeff; BALL, Patrick. *Preliminary statistical analysis of documentation of killings in the Syrian Arab Republic.* The Benetech Human Rights Program, 2 January 2013. Disponível em: <<http://www.benetech.org/download/Benetech-final-SY-report.pdf>>. Acesso em 15 fev 2014.

RAMCHARAN, Bertrand G. *The United Nations High Commissioner for Human Rights: the challenges of international protection.* Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2002a.

_____. *The Security Council and the protection of human rights.* London: Martinus Nijhoff Publishers, 2002b.

_____. The future of UN Human Rights High Commissioner for Human Rights. *The Round Table: the Commonwealth Journal of International Affairs*, v. 94, n. 378, 2005a, p. 97-111.

_____. The United Nations High Commissioner for Human Rights and International Humanitarian Law. *Harvard University Occasional Paper Series*, n. 3, 2005b, p. 3-43.

_____. *A UN High Commissioner in defence of human rights: no license to kill or torture.* Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2005c.

_____. *Human rights protection in the field.* London: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

_____. *Contemporary human rights ideas.* London: Routledge, 2008.

_____. The High Commissioner for Human Rights and the UN Secretary-General. October, 2012. Disponível em: <<http://www.unspecial.org/2012/11/the-high-commissioner-for-human-rights-and-the-un-secretary-general/>> Acesso em 23 out. 2014.

_____. Future preventive strategies of the OHCHR. In GAER, Felice D.; BROECKER, Christen L. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world.* Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 81-98.

RANDALL, Colin. Newsmaker: Navi Pillay. *The National*. 31/07/2014. Disponível em: <<http://www.thenational.ae/arts-lifestyle/newsmaker-navi-pillay#page1>>. Acesso em 07 ago 2014.

REIS, Rossana Rocha. *Direitos humanos e periferia.* Texto apresentado no Seminário Temático 10 “Dilemas da modernidade periférica”, sessão 1: Centro e periferia no capitalismo globalizado. Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), 2004.

RELATOR ESPECIAL 1. [Em atividade]. Entrevista. Genebra. 20 nov 2014.

RELATOR ESPECIAL 2. [Ex-Relator]. Entrevista. Genebra. 12 nov 2014.

RELATOR ESPECIAL 3. [Ex-Relator]. Entrevista. *Skype*. 02 dez 2014.

RELATOR ESPECIAL 4. [Ex-Relator]. Entrevista. *Skype*. 12 dez 2014.

RELIEFWEB. High Commissioner for Human Rights condemns ongoing abuses in Sierra Leone. 29 Apr 1999. Disponível em: <<http://reliefweb.int/report/sierra-leone/high-commissioner-human-rights-condemns-ongoing-abuses-sierra-leone>>. Acesso 30 ago. 2013.

RIDING, Alan. A bleak assessment as Right Meeting nears. *New York Times*, 25 abr. 1993a. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1993/04/25/world/a-bleak-assessment-as-rights-meeting-nears.html?pagewanted=print>>. Acesso em: 06 jul. 2009.

_____. A Rights Meeting but don't mention the wronged. *New York Times*, 14 jun. 1993b. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1993/06/14/world/a-rights-meeting-but-don-t-mention-the-wronged.html?pagewanted=print>>. Acesso em: 06 jul. 2009.

_____. Women seize focus at rights forum. *New York Times*, 16 jun. 1993c. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/1993/06/16/world/women-seize-focus-at-rights-forum.html?pagewanted=print>>. Acesso em: 06 jul. 2009.

RISHMAWI, Mona. Sérgio Vieira de Mello. In: FORSYTHE, David P. (Ed.). *Encyclopedia of human rights*. Oxford: Oxford University Press. Vol. 3, p. 279-282, 2009.

RISSE-KAPPEN, Thomas. Introduction - Bringing transnational relations back in. In RISSE-KAPPEN, Thomas (Ed.). *Bringing transnational relations back in: non-state actors, domestic structures and international institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 3-33, 1995.

RISSE, Thomas. Let's argue! Communicative action in world politics. *International Organization*, v. 54, n. 1, p. 1-39, 2000.

RISSE, Thomas; ROPP, Stephen; SIKKINK, Kathryn. *The power of human rights: international norms and domestic change*. New York: Cambridge University Press, 1999.

_____; _____. *The persistent power of human rights: from commitment to compliance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

ROBINSON, Mary. Realizing human rights: 'take hold of it boldly and duly...'. Romanes Lecture. Oxford University. 11 November 1997a. *UN Department of Public Education*. Disponível em: <<http://www.un.org/rights/50/dpi1938.htm>>

_____. Statement on the importance of the independence of special rapporteurs and similar mechanisms of the Commission on Human Rights. *UN Press Release HR/97/88*, 16 December 1997b.

_____. Statement by Mary Robinson, Symposium on HR in the Asia-Pacific Region, UNU, Tokyo, 27 January 1998. Disponível em: <www.unu.edu/unupress/Mrobinson.html>. Acesso em 17 mar 2013.

_____. Remarks at the Symposium on the United Nations High Commissioner for Human Rights: The First Ten Years of the Office, and the Next. *Columbia Human Rights Law Review*, v. 35 2004, p. 505-508.

_____. *Everybody matters: a memoir*. London: Hodder & Stoughton, 2012.

ROCHESTER, M.J. The Rise and Fall of International Organization as a Field of Study. *International Organization*, v. 40, n. 4, 1986, p. 777-813.

RODRIGUEZ-RESCIA, Victor. The impact of the High Commissioner on Human Rights protection in Colombia. In GAER, Felice D.; BROECKER, Christen L. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 369-388.

ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governance without government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

ROSENBERG, Alexander. *Philosophy of social science*. Boulder: Westview, 1988.

ROSENBLUM, Peter. Tainted origins and uncertain outcomes: evaluating NHRIs. In: GOODMAN, Ryan; PEGRAM, Thomas. New York: Cambridge University Press, 2012, p. 299-314

ROS-LEHTINEN, Ileana. On 60th anniversary of Human Rights Declaration, Ros-Lehtinen criticizes UN for bias and inaction. 9 December 2008. Disponível em: <<http://ros-lehtinen.house.gov/press-release/60th-anniversary-human-rights-declaration-ros-lehtinen-criticizes-un-bias-and-inaction>>. Acesso em 28 mar 2013.

ROZGER, Dorothy. Applying a Human Rights Based Approach to Programming: Experiences of UNICEF, 2001. Disponível em: <www.crin.org/docs/resources/publications/hrbap/ApplyingHumanRightsApproachtoProgramming.pdf>

RUGGIE, John. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. *International Organization*, v. 36, n. 2, p. 379-416, 1983.

RUSSETT, B.; ONEAL, J.R.; DAVIS, D.R. The Third Leg of the Kantian Tripod for Peace: International Organizations and Militarized Disputes, 1950-85. *International Organization*, v. 52, n. 2, p. 441-67, 1998.

SABÓIA, Gilberto Vergne. Um improvável consenso: a Conferência Mundial de Direitos Humanos e o Brasil. *Política Externa*, v. 2, n. 3, 1993, p. 17-38.

SAMAR, Sima. The role of the High Commissioner in protecting and promoting human rights in Afghanistan and Sudan. In GAER, Felice D.; BROECKER, Christen L. (Eds.). *The*

United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 311-330.

SCHABAS, William A. In: FORSYTHE, David P. (Ed.). *Encyclopedia of human rights*. Oxford: Oxford University Press. Vol. 1, p. 88-91, 2009.

SCHAFFER, Johan Karlsson; FØLLESDAL, Andreas; ULFSTEIN, Geir. International human rights and the challenge of legitimacy. In SCHAFFER, Johan Karlsson; FØLLESDAL, Andreas; ULFSTEIN, Geir (Eds.). *The legitimacy of international human rights regimes: legal, political and philosophical perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 1-31.

SCHAFFER, Johan Karlsson. Legitimacy, global governance and human rights institutions: inverting the puzzle. In: SCHAFFER, Johan Karlsson; ULFSTEIN, Geir; FØLLESDAL, Andreas (Eds.). *The legitimacy of international human rights regimes: legal, political and philosophical perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 212-242.

SCHÖFER, Eva. The role of UN human rights mechanisms and the OHCHR in the promotion and protection of human rights. In: BENEDEK, Wolfgang *et al.* *Global standards, local action: 15 years Vienna World Conference on Human Rights*. Viena: Intersentia, 2009, p. 395-410.

SEBASTIAN, Tim. War: what price human rights? Interview with Sérgio Vieira de Mello. 14 April 2003. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/hardtalk/2946949.stm>>. Acesso em 29 out 2012.

SECURITY COUNCIL. Resolution 1975 - Cote d'Ivoire. S/RES/1975, 30 March 2011a.

_____. Resolution 1970. *Peace and security in Africa*. S/RES/1970, 26 February 2011b.

SENGUPTA, Somini. U.N. Right Chief urges monitors for Sri Lanka. *New York Times*, 19 September 2006. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2006/09/19/world/asia/19lanka.html?ref=topics>>. Acesso em 15 jul 2013.

SHANKS, C.; JACOBSON, H.K.; KAPLAN, J.H. Inertia and Change in the Constellation of International Governmental Organizations, 1981–92. *International Organization*, v. 50, n. 4, p. 593–627, 1996.

SHATTUCK, J. Vienna and Beyond: U.S. Human Rights Diplomacy in the Post Cold War World. *The DISAM Journal*, 1993.

SIDOTI, Chris. National Human Rights Institutions and the International Human Rights System. In: GOODMAN, Ryan; PEGRAM, Thomas. New York: Cambridge University Press, 2012, p. 88-102.

SIGGINS, Lorna. *Mary Robinson: the woman who took power in the park*. Edinburgh: Mainstream Publishers, 1997.

SIKKINK, Kathryn. Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1991.

SIKKINK, Kathryn. The power of principled ideas: human rights policies in the United States and Western Europe. In: GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert (Eds.). *Ideas and foreign policy*. Ithaca: Cornell University Press, p. 139-170, 1993.

SIKKINK, Kathryn; FINNEMORE, Martha. International norm dynamics and political change. *International Organization* 52, 4, Autumm 1998, p. 887-917.

_____; FINNEMORE, Martha. Taking stock: the constructivist research program in International Relations and Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*. V. 4, 2001, p. 391-416.

SIKKINK, Kathryn; SCHMITZ, Peter. International human rights. In: CARLNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth. *Handbook of International Relations*. Sage Publications: London, 2006, p. 517-537.

SIMMONS, Beth A.; MARTIN, Lisa L. International Organizations and Institutions. In: CARLNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A (eds.). *Handbook of International Relations*. London: Sage, 2002, p. 192-211.

SIMMONS, Beth. *Mobilizing for human rights: international law in domestic politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SLAUGHTER, Ann-Marie. International Law in a world of liberal states. *The European Journal of International Law*, v. 6, p. 139-170, 1995.

SMITH, C.B. Politics and Process at the United Nations: The Global Dance. Boulder: Lynne Rienner Publishers. Press, 2005.

SNIDAL, D. Coordination versus Prisoner's Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes. *American Political Science Review*, v. 79, n. 4, 1985, 923-42.

_____. ABBOTT, K. Why states act through formal international organizations. *Journal of Conflict Resolution*, v. 42, n. 1, 1998, p. 3-32.

STAPLETON, Adam. Amateurs posing as professionals. *Human Rights Tribune*, 1995, p. 13-15.

STOEL, Max van der, *Prevention of Minority Conflicts*. In: SOHN, Louis B. (Ed.). The CSCE And The Turbulent New Europe: Record Of A Conference Organized By The International Rule Of Law Institute Of The George Washington University, 1993.

STRANGE, Susan. Cave! Hic dragones: a critique of regime analysis. In KRASNER, Stephen (Ed.). *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, p. 337-354, 1983.

SUDAN TRIBUNE. Accusations fly at UN rights forum over leak of report on Darfur. 22 April 2004. Disponível em: <<http://www.sudantribune.com/spip.php?article2607>>. Acesso em 28 mar 2013.

SWEPSTON, Lee. The International Labour Organisation's System of Human rights Protection. In SYMONDIES, Janusz (ed.). *Human Rights: International Protection, Monitoring, Enforcement*, Ashgate: Aldershot, 2003.

TERKEL, Amanda. Bolton attacks U.N. Human Rights Official for criticizing flawed administration policies. *Think Progress*, 24 June 2006. Disponível em: <<http://thinkprogress.org/security/2006/06/24/5963/bolton-arbour/>>. Acesso em 11 mar 2013.

THE ECONOMIST. *Human Rights: politics aside...*, 29 March, 1997.

THE INDEPENDENT. UN urges Maldives to stop flogging. 25 November 2011. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/news/world/asia/un-urgesmaldivesto-stop-flogging-6267912.html>>. Acesso em 19 nov 2013.

THÉRIEN, Jean-Philippe; JOLY, Philippe. "All human rights for all": the United Nations and human rights in the post-Cold War era. *Human Rights Quarterly*, vol. 36, n. 2, 2014, p. 373-396.

THIPANYANE, Tseliso. The High Commissioner and National Human Rights Institutions. In GAER, Felice D.; BROECKER, Christen L. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 197-217.

THIRD COMMITTEE. General Assembly. *Report of the Chairman of the Working Group of the Third Committee*. A/C.3/48/L.85. 1993a.

_____. *United States of America: draft resolution - Establishment of a United Nations High Commissioner for Human Rights*. A/C.3/48/L.59. 1993b.

_____. *Strengthening of United Nations action in the human rights field through the promotion of international cooperation and the importance of non-selectivity, impartiality and objectivity*. A/C.3/48/L.45. 1993c.

_____. *Malaysia: proposed amendments to draft resolution A/C.3/48/L.59 - Establishment of a United Nations High Commissioner for Human Rights*. A/C.3/48/L.79, 1993d.

_____. *Summary Record of the 32nd Meeting*. A/C.3/48/SR.32, 1993e.

_____. *Summary Record of the 36th Meeting*. A/C.3/48/SR.36, 1993f.

_____. *Summary Record of the 38th Meeting*. A/C.3/48/SR.38, 1993g.

_____. *Summary Record of the 39th Meeting*. A/C.3/48/SR.39, 1993h.

_____. *Summary Record of the 40th Meeting*. A/C.3/48/SR.40, 1993i.

_____. *Summary Record of the 41st Meeting*. A/C.3/48/SR.41, 1993j.

_____. *Summary Record of the 42nd Meeting*. A/C.3/48/SR.42, 1993k.

- _____. *Summary Record of the 43rd Meeting*. A/C.3/48/SR.43, 1993l.
- _____. *Summary Record of the 44th Meeting*. A/C.3/48/SR.44, 1993m.
- _____. *Summary Record of the 45th Meeting*. A/C.3/48/SR.45, 1993n.
- _____. *Summary Record of the 46th Meeting*. A/C.3/48/SR.46, 1993o.
- _____. *Summary Record of the 47th Meeting*. A/C.3/48/SR.47, 1993p.
- _____. *Summary Record of the 48th Meeting*. A/C.3/48/SR.48, 1993q.
- _____. *Summary Record of the 49th Meeting*. A/C.3/48/SR.49, 1993r.
- _____. *Summary Record of the 51st Meeting*. A/C.3/48/SR.51, 1993s.
- _____. *Summary Record of the 56th Meeting*. A/C.3/48/SR.56, 1993t.
- _____. *Summary Record of the 57th Meeting*. A/C.3/48/SR.57, 1993u.
- _____. *Summary Record of the 58th Meeting*. A/C.3/48/SR.58, 1993v.
- _____. *Report of the Third Committee (Part V)*. A/48/632/Add.4, 1993w.

THOMPSON, Andrew. Teheran 1968 and the origins of the Human Rights Council? Disponível em: <<http://acuns.org/wp-content/uploads/2012/06/Teheran-Origin-Human-Rights-Council-Andrew-Thompson-AM-2011.pdf>> . Acesso em 22 jun. 2011.

TICKNER, Arlene; PARDO, Rodrigo. In search for allies for 'democratic security': the foreign policy of the first year of the Uribe Administration. *Colombia Internaional*, n. 57, 2003, p. 64-81.

TIKHONOV, A. A. The UN High Commissioner for Human Rights. *Moscow Journal of International Law*, v. 1, n. 1, 1995, p. 21-30.

TOYE, J.; TOYE, R. *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance, and Development*. Bloomington: Indiana University Press, 2004.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. O processo preparatório da Conferencia Mundial de Direitos Humanos: Viena, 1993. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 36, n. 1, 1993a, p. 1-45.

_____. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. Vol. I., Porto Alegre: S. A. Fabris, 1997.

TUNIS DECLARATION. United Nations. A/CONF.157/PC/57, 1992.

TURNER, Craig. U.N. Chief picks Irish President as top rights official. *Los Angeles Times*, June 13, 1997.

UNITED NATIONS [UN]. *A High Commissioner for Human Rights' Project*. Commission on Human Rights. E/CN.4/AC.4/1, 1947.

_____. *Draft proposals for an International Human Rights Court*. Commission on Human Rights. E/CN.4/AC.1/27, 1948a.

_____. *International Refugee Organization Report*. Economic and Social Council. E/816/Add.1, 1948b .

_____. *Resolution of creation of the Office of the High Commissioner for Refugees*. General Assembly. Res. 319 (IV), 1949.

_____. *A High Commissioner for Human Rights' Project*. Commission on Human Rights. E/GN.4/549, 1951a.

_____. *A High Commissioner for Human Rights' Project*. Commission on Human Rights. E/CN.4/606, 1951b.

_____. *A High Commissioner for Human Rights' Project*. Economic and Social Council. United Nations Economic And Social Council Official Records Thirteenth Session Supplement No. 9. Commission On Human Rights. Report to the Economic and Social Council on the seventh session of the Commission, held at the Palais des Nations, Geneva, from 16 April to 19 May, 1951c.

_____. *10th Sess., Agenda Item 28 (Part II) at 8*. General Assembly. E/2929, 1955.

_____. *A High Commissioner for Human Rights' Project*. Commission on Human Rights. E/CN.4/L.831, 1965a.

_____. *Resolution on High Commissioner for Human Rights' Study*. General Assembly. Res. 2062, 1965b.

_____. *NGO Support Declaration on OHCHR*. Commission on Human Rights. E/CN.4/NGO/136/139, 1966a.

_____. *General-Secretary speech*. Commission on Human Rights. E/CN.4/895, 1966b.

_____. *Report On The Twenty-Second Session*. 8 March 5 April 1966. Economic And Social Council. Official Records: Forty-First Session. Supplement No. 8. Commission on Human Rights. E/4184, E/CN.4/916, 1966c.

_____. *Seven-Power draft resolution on OHCHR Working Group*. Economic and Social Council. E/CN.4/L.838, Resolução 1163. 41ª sessão do EcoSoc, 1966d.

_____. *Secretary-General's Analytical and Technical Study on High Commissioner for Human Rights*. General Secretary. E/CN.4/AC.21/L.1, 1966e.

_____. *Report of OHCHR Working Group*. E/CN.4/934, 1967a.

_____. *Report On The Twenty-Third Session*. Commission on Human Rights.

E/CN.4/AC.21/L.1/Add.1 and Corr.1, 1967b.

_____. *International Federation of Christian Trade Unions*. Commission on Human Rights. E/CN.4/NGO/144, 1967c.

_____. *International Council of Jewish Women*. Commission on Human Rights. E/CN.4/NGO/141, 1967d.

_____. *Draft resolution on OHCHR*. Commission on Human Rights. E/CN.4/L.980, 1967e.

_____. *Report On The Twenty-Third Session*. 20 February-23 March 1967. Economic And Social Council. Official Records: Forty-Second Session. Supplement No. 6. Commission on Human Rights. E/4322, E/CN.4/940, 1967f.

_____. *Question concerning the implementation of human rights through a United Nations High Commissioner for Human Rights or some other appropriate international machinery*. Economic and Social Council. Res. 1237, 1967g.

_____. *Question concerning the implementation of human rights through a United Nations High Commissioner for Human Rights or some other appropriate international machinery*. Economic and Social Council. Res. 1238, 1967h.

_____. *Creation of the post of United Nations High Commissioner for Human Rights*. General Assembly. Res. 2333, 1967i.

_____. *Twenty-second session Plenary Meetings*. General Assembly. A/PV.1638, 1967j.

_____. *Creation of the post of United Nations High Commissioner for Human Rights*. General Assembly, Res. 2437, 1968.

_____. *Creation of the post of United Nations High Commissioner for Human Rights*. General Assembly, Res. 2595, 1969.

_____. *Twenty-sixth session Plenary Meetings*. General Assembly. A/PV.2025, 1971a.

_____. *Creation of the post of United Nations High Commissioner for Human Rights*. General Assembly, Res. 2841, 1971b.

_____. *Creation of the post of United Nations High Commissioner for Human Rights*. General Assembly, Res. 3136, 1973.

_____. *Alternative approach and ways and means within the United Nations system for promoting the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms, including the creation of a post of United Nations for High Commissioner for Human Rights*. General Assembly. Res. 105, 1978.

_____. *Alternative approach and ways and means within the United Nations system for promoting the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms, including the creation of a post of United Nations for High Commissioner for Human Rights*. General Assembly. Res. 48, 1979.

_____. *Report On The Thirty-Seventh Session*. 2 February-13 March 1981. Economic And Social Council. Official Records, 1981. Supplement No. 5. Commission on Human Rights. E/1981/25, E/CN.4/1475, 1981a.

_____. *Report Of The. Sub-Commission On Prevention Of Discrimination And Protection Of Minorities On Its Thirty-Fourth Session*. Geneva, 17 August- 11 September 1981. Commission on Human Rights, 1981b.

_____. *Alternative approach and ways and means within the United Nations system for promoting the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms, including the creation of a post of United Nations for High Commissioner for Human Rights*. General Assembly. Res. 135, 1981c.

_____. *Thirty-eighth session - Summary Record of the 15th Meeting*. Commission on Human Rights. E/CN.4/1982/SR.15, 1982a.

_____. *Thirty-eighth session - Summary Record of the 16th Meeting*. Commission on Human Rights. E/CN.4/1982/SR.16, 1982b.

_____. *Subcommission study on United Nations High Commissioner for Human Rights*. Commission on Human Rights. E/CN.4/1982/L.28, 1982c.

_____. *Thirty-eighth session - Summary Record of the 56th Meeting*. Commission on Human Rights. E/CN.4/1982/SR.56, 1982d.

_____. *Further promotion and protection of human rights and fundamental freedoms*. General Assembly. Res. 200, 1982e.

_____. *Informe del Grupo de Trabajo abierto establecido de conformidad con la resolución 1982/40 de la Comisión de Derechos Humanos*. Commission on Human Rights. E/CN.4/1983/64, 1983a.

UNITED NATIONS [UN]. General Assembly. *Declaration on the Right to Development*. A/RES/41/128, 1986.

_____. General Assembly - 82nd plenary meeting. A/RES/44/156, 1989.

_____. General Assembly - 69th plenary meeting. A/RES/45/155, 1990.

_____. General Assembly - 75th plenary meeting. A/RES/46/116, 1991.

_____. General Assembly - 47th plenary meeting. A/RES/47/122, 1992a.

_____. *Recommendations to the World Conference on Human Rights adopted at the Fifth Human Rights Conference of the International Academy for Development in Freedom, Sintra (Portugal), 18-23 November 1992*. A/CONF.157/LACRM/8. 1992b.

_____. *Contribution submitted by Human Rights Committee*. A/CONF.157/PC/6/Add.4. 1993a.

_____. *Contribution submitted by Romanian Institute for Human Rights.* A/CONF.157/PC/42/Add.8. 1993b.

_____. *Contribution by the Council of Europe.* A/CONF.157/PC/66. 1993c.

_____. *Contribution from Carter Center of Emory University [The Atlantic Statement].* A/CONF.157/PC/71. 1993d.

_____. *Report of the Ninth Human Rights Nordic Seminar.* A/CONF.157/PC/78. 1993e.

_____. *Contribution from NGO Coalition.* A/CONF.157/PC/81. 1993f.

_____. *Note verbale dated 23 April from the Permanent Mission of Denmark to the United Nations Office at Geneva.* A/CONF.157/PC/87. 1993g.

_____. *Report by the General Rapporteur, Manfred Nowak, as adopted by the Final Plenary Session of the NGO-Forum.* A/CONF.157/7. 1993h.

_____. *Vienna Declaration and Programme of Action.* A/CONF.157/23. 1993i.

_____. *Letter dated 5 May 1993 from the Ambassador of the United States to the Secretary-General of the World Conference on Human Rights.* A/CONF.157/PC/94. 1993j.

_____. *Carta de fecha 3 de noviembre de 1993 dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Eslovenia ante las Naciones Unidas.* A/C.3/48/8. 1993k.

_____. *General Assembly. 85th Plenary Meeting - Official Records.* A/48/PV.84. 1993l.

_____. *General Assembly. 85th Plenary Meeting - Official Records.* A/48/PV.85. 1993m.

_____. *General Assembly. High Commissioner for Human Rights.* A/RES/48/141. 1994a.

_____. *General Assembly. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights.* A/RES/51/36. 1996.

_____. *Transcript of Press Conference by Secretary-General Kofi Annan, UN Press Release SG/SM/6255.* 12 June 1997.

_____. *UN Press Release. High Commissioner for Human Rights expresses deep concern at continuing expulsion of Eritrean nationals from Ethiopia.* 1 July 1998. HR/98/44, July 1, 1998. 1998a.

_____. *UN Press Release. High Commissioner for Human Rights concerned over intensification of repression in Myanmar.* 6 October 1998. HR/98/73. 1998b.

_____. *UN Press Release SG/SM/6504/Rev.1, 25 March, 1998.* 1998c.

_____. *UN Press Release. Statement by High Commissioner for Human Rights on the Situation in Chechnya, Russian Federation.* 16 November 1999. HR/99/104. 1999.

_____. General Assembly. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. A/55/305. 21 August 2000. 2000.

_____. *Transcript of Press Conference by Secretary-General Kofi Annan*, UN Press Release SG/SM/8318. 29 July 2002. 2002a.

_____. *Strengthening of the UN: an agenda for further*. A/57/387. 09 September 2002. 2002b.

_____. UN Press Release. *Commission on Human Rights concludes sixtieth session: appoints Special Rapporteurs on situations in Belarus, Democratic People's Republic of Korea; Trafficking in Persons*. HR/CN/1099, 23 April 2004. 2004.

_____. *In Larger Freedom: towards development, security, and human rights*. A/59/2005, 21 March 2005. 2005a.

_____. UN WORLD SUMMIT 2005 - *The World Summit Outcome Document*. GA res. 60/1, 16 September 2005. 2005b.

_____. UN Press Release. New United Nations High Commissioner for Human Rights takes up her post. 1 September 2008. Disponível em:
<<http://www.unhchr.ch/huricane/hurricane.nsf/0/9B761733CA222C1DC12574B7004FE86F?opendocument>>. Acesso em 26 mar 2013.

_____. General Assembly. Res 64/161, 18 December 2009.

_____. *Implementing the responsibility to protect: report of the Secretary-General*. General Assembly. A/63/677. 12 January 2009. 2009a.

_____. General Assembly. *Review of the Human Rights Council*. A/RES/65/28, 20 July 2011.

_____. General Assembly. *Intergovernmental process of the General Assembly on strengthening and enhancing the effective functioning of the human rights treaty body system*. Res 66/254, 15 May 2012.

_____. General Assembly. *Strengthening and enhancing the effective functioning of the human rights treaty body system*. Res 68/268, 9 April 2014.

UN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS. *Training Series n. 4: National Human Rights Institutions: a handbook for the establishment and strengthening of National Institutions for the promotion and protection of human rights*. Geneva: United Nations, 1995.

UN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. High Commissioner's Report. E/CN.4/1995/112, 14 July 1995.

_____. *Final Report on enhancing the long-term effectiveness of the United Nations human rights treaty system*. E/CN.4/1997/74. 27 March 1996. 1996.

_____. *Departure of Mr. Ayala Lasso, United Nations High Commissioner for Human Rights*. E/CN.4/1997/SR.8. 14 March 1997. 1997.

_____. *National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*. E/CN.4/1998/55. 17 April 1998. 1998.

_____. Statement by Mary Robinson. 19 March 2001.

_____. *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Follow-up to the World Conference on Human Rights: Situation of human rights and fundamental freedoms in Liberia*. E/CN.4/2004/5. 12 August 2003. 2003.

_____. *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Follow-up to the World Conference on Human Rights: Situation of human rights in the Darfur region of the Sudan*. E/CN.4/2005/3. 7 May 2004. 2004a.

_____. *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Follow-up to the World Conference on Human Rights: The present situation of human rights in Iraq*. E/CN.4/2005/4. 9 June 2004. 2004b.

UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. Statement by Navi Pillay. 12th Session, Geneva, 15 September 2009.

_____. Note verbale from the Secretariat of the Human Rights Council to all UN Member States of December 21, 2010. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/14specialsession/NVbyhteSecretariat.pdf>. Acesso em 11 ago 2011.

_____. *Situation of human rights in Cote d'Ivoire in relation to the conclusion of the 2010 presidential election*. A/HRC/RES/S-14/1, 4 January 2011. 2011.

_____. *Situation of Human Rights in the Libyan Arab Jamahiriya*. A/HRC/RES/S-15/1. 25 February 2011. 2011a.

_____. *Situation of Human Rights in the Syrian Arab Republic*. A/HRC/RES/S-17/1. 22 August 2011. 2011b.

_____. *Review of the work and functioning of Human Rights Council*. A/HRC/RES/16/21, 25 March 2011. 2011c.

_____. *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in Cote d'Ivoire*. A/HRC/RES/16/79, 25 February 2011. 2011d.

_____. *Situation of human rights in Cote d'Ivoire*. A/HRC/RES/16/25, 13 April 2011. 2011e.

_____. *Report of the international commission of inquiry to investigate the facts and circumstances surrounding the allegations of serious abuses and violations of human rights committed in Cote d'Ivoire following the presidential election of 28 November 2011*. A/HRC/17/48, 1 July 2011. 2011f.

_____. *Situation of human rights in the Libyan Arab Jamahiriya*: Statement by Navi Pillay. 15th Special Session, Geneva, 25 February 2011g.

_____. *Report of the international commission of inquiry to investigate all alleged violations of international human rights law in the Libyan Arab Jamahiriya*. A/HRC/RES/17/44. 1 June 2011. 2011h.

_____. *The current human rights situation in the Syrian Arab Republic in the context of recent events*. A/HRC/RES/16-1. 4 May 2011. 2011i.

_____. *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the situation of human rights in the Syrian Arab Republic*. A/HRC/18/53. 15 September 2011. 2011j.

_____. *Composition of staff of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. A/HRC/22/L.17. 15 March 2013. 2013a.

_____. *Situation of Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea*. A/HRC/RES/22/13. 9 April 2013b.

_____. *Human rights, gender orientation and gender identity*. A/HRC/RES/27/L.27/Rev.1, 24 September 2014. 2014.

_____. *Promoting reconciliation, accountability and human rights in Sri Lanka*. A/HRC/RES/25/1. 9 April 2014. 2014a.

_____. *Situation of Human Rights in Eritrea*. A/HRC/RES/26/24. 14 July 2014. 2014b.

_____. *Ensuring respect for international law in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*. A/HRC/RES/S-21/1. 24 July 2014. 2014c.

UNDP, *Integrating Human Rights with Sustainable Development*, 1998. Disponível em: <www.undp.org/governance/docs/HRPub-policy5.htm>.

_____. *UNDG, Human Rights Mainstreaming Mechanism: Summary of the Operational Plan 2011–2013*, 2 (2011). Disponível em: <<http://www.mdftf.undp.org/document/download/8302>>.

_____. *Human Rights in UNDP: a practice note*. April 2005. Disponível em: <www.undp.org/governance/docs/HRPNEnglish.pdf>.

UNESCO. *Strategy on Human Rights*. Res 32/C. 2003. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001331/133171E.pdf>>.

UNHCR, *UNHCR and Human Rights*. A Policy Paper, 1997. Disponível em: <www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=RSDLEGAL&id=3ae6b332c>

UNITED NATIONS NEWS CENTRE. *Robinson welcomes establishment of Human Rights Commission in Afghanistan*. 6 June 2002. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?newsid=3873&cr=&cr1=>>. Acesso em 23 ago 2013.

_____. *Top UN rights official raises concerns about US treatment of terror detainees*. 6 March 2003. Disponível em:
 <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=6369&Cr=mello&Cr1=#.UzV6oNxzjSE>>.
 Acesso em 19 set 2012.

_____. *Fight Against Terrorism Must Not Exclude Respect for Rights, UN Official Says*. 13 July 2004. Disponível em:
 <www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=11326&Cr=rights&Cr1=committee> . Acesso em 30 mar 2014.

_____. *UN Human Rights Council calls on Myanmar to release detainees, political prisoners*. 2 October 2007. Disponível em:
 <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=24124#.UzWlINxzjSE>>. Acesso em 28 mar 2014.

_____. *Alarmed by post-election violence in Zimbabwe, UN rights chief urges restraint*. 28 April 2008. Disponível em:
 <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=26476&Cr=zimbabwe&Cr1#.UzWLLdxzjSE>>. Acesso em 28 mar 2014.

_____. *Arab nations need to ensure sustainable transition to democracy - UN rights chief*. 30 May 2011. Disponível em:
 <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=38541&Cr=protests&Cr1=#.UzXjN9xzjSE>>. Acesso em 19 set 2013.

_____. *China must urgently address rights violations in Tibet - UN senior official*. 2 November 2012. Disponível em:
 <<https://www.un.org/apps/news//story.asp?NewsID=43399&Cr=China&Cr1=#.UzXrbdxzjSE>> Acesso em 7 jul 2013.

_____. *Top UN official calls for international inquiry into human rights abuses in DPR Korea*. 14 January 2013. Disponível em:
 <<http://www.un.org/apps/news/story.asp/story.asp?NewsID=43914&Cr=Democratic&Cr1=Korea#.UzXmP9xzjSE>>. Acesso em 4 abr 2013.

UNITED NATIONS OFFICE AT GENEVA [UNOG]. *Press release*. NOTE/97/4, 14 February 1997.

UN SECRETARIAT. *Secretary-General's Bulletin - Organization of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. ST/SGB/1997/10, 15 September 1997.

UNITED STATES OF AMERICA [USA]. U.S. Mission Geneva *telegram 108*, Jan. 6, 1981a.

_____. U.S. Mission Geneva *telegram 9068*, Jan. 6, 1981b.

_____. U.S. Mission Geneva *telegram 12615*, Jan. 6, 1981c.

_____. U.S. Mission Geneva *telegram 9432*, Sept. 21, 1982a.

_____. U.S. Mission Geneva *telegram 9832*, Sept. 30, 1982b.

_____. U.S. Mission Geneva *telegram 2594*, Mar. 15, 1983a.

_____. U.S. Mission Geneva *telegram 3133*, Mar. 25, 1983b.

_____. U.S. Mission Geneva *telegram 8505*, Sept. 15, 1983c.

_____. *Address by the President of the United States of America William J. Clinton to the 48th of the United Nations General Assembly*. Press Release USUN 140 - (93). 1993.

US DEPARTMENT OF STATE. Ambassador Bolton criticizes U.N. Human Rights Commissioner. 07 December 2005. Disponível em:

<<http://ipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2005/12/20051207180520eaifas0.4154322.html#axzz2kOLUo1fS>>. Acesso em 11 nov 2013.

VINCENT, J. R. *Human rights and International Relations*. Cambridge University Press: Cambridge, 1986.

WADE, Robert. Greening the Bank: The Struggle over the Environment 1970–1995. In KAPUR, D.; LEWIS, J. P.; WEBB, R. (Ed.). *The World Bank: Its First Half-Century*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1997.

WALTZ, Kenneth. *Teoria das relações internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.

WASHINGTON POST. First UN Commissioner for Rights Proves Low Key, 27 December 27, 1994.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Volume 1. São Paulo: Ed. Unb/Imprensa Oficial, 2004.

WEISS, T.G.; EMMERIJ, L.; JOLLY, R.; CARAVANNIS, T. *UN Voices: The Struggle for Development and Social Justice*. Bloomington: Indiana University Press, 2005.

WEISS, T.G.; EMMERIJ, L.; JOLLY, R. *UN ideas that changed the world*. Bloomington: Indiana University Press, 2009.

WEISS, T. G.; THAKUR, R. *Global governance and the UN: an unfinished journey*. Bloomington: Indiana University Press, 2010.

WEISS, Thomas G. Fundamental UN Reform: A Non-Starter or Not? *Global Policy*, V. 2, n. 2, 2011, p. 196-202.

_____. *Global governance: Why? What? Whither?* Cambridge: Polity, 2013.

WEISS, T. G.; FORSYTHE, D.; COATE, R.; PEASE, K. *The United Nations and changing world politics*. Boulder: Westview Press, 2014.

WENDT, Alexander. The agent-structure problem in International Relations theory. *International Organization*, v. 41, 1987, p. 335-370.

_____. Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, v. 88, n. 2, 1992, p. 384-39.

_____. Constructing international politics. *International Security*, v. 20, n. 1, 1995, p. 71-81.

_____. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WILLIAMS, Ian. Mary Robinson. *Salon.com*, 26 July 2002. Disponível em: http://www.salon.com/2002/07/26/mary_robinson/print> . Acesso em 25 out 2012.

WILTON PARK CONFERENCE. Report on Wilton Park Conference WP835 - Implementing Human Rights Standards. 19-21 January 2007.

WOODS, N. *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers*. Ithaca: Cornell University, 2006.

WORLD HEALTH ORGANIZATION [WHO]. *Working Paper on Health and Human Rights Activities Within WHO*. 2005. Disponível em: <www.who.int/hhr/activities/>

YARBROUGH, B.V.; YARBROUGH, R.M. International Institutions and the New Economics of Organization. *International Organization*, v. 44, n. 2, 235-59, 1990.

YEE, Albert S. The causal effects of ideas on policies. *International Organization*, v. 50, n. 1. p. 69-108, 1996.

YOUNG, Oran. The effectiveness of international institutions: hard cases and critical variables. In ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governance without government*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 160-194, 1992.

YOUNG, Oran G. *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*, Ithaca: Cornell University Press, 1994.

ZAYAS, Alfred Maurice. *The United Nations High Commissioner of Human Rights*. Lecture, University of Potsdam, Berlin, 1994. Disponível: <[HTTP://alfreddezayas.com/Lectures/HIGHcompotsdam_de.html](http://alfreddezayas.com/Lectures/HIGHcompotsdam_de.html)>.

_____. United Nations High Commissioner for Human Rights. In: BERNHARDT, Rudolf. *Encyclopedia of Public International Law*. Vol. 4. North-Holand: Elsevier, 2000, p. 1129-1132.

_____. José Ayala Lasso. In: FORSYTHE, David P. (Ed.). *Encyclopedia of human rights*. Oxford: Oxford University Press. Vol. 1, p. 130-132, 2009a.

_____. Bertrand Ramcharan. In: FORSYTHE, David P. (Ed.). *Encyclopedia of human rights*. Oxford: Oxford University Press. Vol. 4, p. 313-314, 2009b.

_____. Human rights, United Nations High Commissioner for. In: VOLGER, Helmut. *A concise encyclopedia of the United Nations*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010, p. 275-284.

ZURN, M.; BINDER, M.; ECKER-EHRHARDT, M. International authority and its politicization. *International Theory*, v. 4, n. 1, p. 69–106, 2012.

Apêndice A - Cronologia documental das tentativas de criação do ACNUDH durante a Guerra Fria

Data	Símbolo	Autor da proposta	Título do documento
1951	E/CN.4/549 and Corr.1	Uruguai	Proposal relating to the establishment of an Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
1951	E/1992	Comissão de Direitos Humanos	Report of the 7th session of the Commission on Human Rights. Annex VII. Proposal relating to the establishment of an Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
1951	E/CN.4/606	Uruguai	Draft International Covenant on Human Rights and measures of implementation: amendment to the United States proposal on a protocol on petitions from individuals and non-governmental organizations (E/CN.4/557)
1951	E/CN.4/606/Rev.1	Uruguai	Draft International Covenant on Human Rights and measures of implementation: amendment to the United States proposal on a protocol on petitions from individuals and non-governmental organizations (E/CN.4/557)
1952	E/CN.4/670-E/CN.4/Sub.2/149 , Annex II, E, p. 43	Subcomissão sobre a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias	Report of the 5th session of the Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities to the Commission on Human Rights
1954	E/2573	Comissão de Direitos Humanos	Report of the 10th session of the Commission on Human Rights. Annex III. Proposal for the establishment of an Office of the United Nations High Commissioner (Attorney-General) for Human Rights
1965	A/RES/2062 (XX)	Assembleia Geral	Creation of the post of the United Nations High Commissioner for Human Rights
1966	E/4184 , resolution	Comissão de Direitos Humanos	Question concerning the implementation of human

	4 (XXII), p. 81-82		rights through a United Nations High Commissioner for Human Rights or some other appropriate international machinery
1966	resolution 1163(XLI)	ECOSOC	Question concerning the implementation of human rights through a United Nations High Commissioner for Human Rights or some other appropriate international machinery
1967	E/4322 , resolution 14/(XXIII), p.172	Comissão de Direitos Humanos	Question concerning the implementation of human rights through a United Nations High Commissioner for Human Rights or some other appropriate international machinery
1967	resolution 1237(XLII)	ECOSOC	Question concerning the implementation of human rights through a United Nations High Commissioner for Human Rights or some other appropriate international machinery
1967	resolution 1238(XLII)	ECOSOC	Question concerning the implementation of human rights through a United Nations High Commissioner for Human Rights or some other appropriate international machinery
1967	A/RES/2333(XXII)	Assembleia Geral	Creation of the post of United Nations High Commissioner for Human Rights
1968	A/RES/2437(XXIII)	Assembleia Geral	Creation of the post of United Nations High Commissioner for Human Rights
1969	A/RES/2595(XXIV)	Assembleia Geral	Creation of the post of United Nations High Commissioner for Human Rights
1971	A/RES/2841(XXVI)	Assembleia Geral	Creation of the post of United Nations High Commissioner for Human Rights
1973	A/RES/3136(XXVI II)	Assembleia Geral	Creation of the post of United Nations High Commissioner for Human Rights
1977	A/C.3/32/L.34	Secretário-Geral	Administrative and financial implications of the draft

			resolution contained in document A/C.3/32/L.25/Rev.1: statement
1977	A/C.3/32/SR.50 , 51, 52 , 53, 54 , 55 , 67 , 68	Terceiro Comitê, Assembleia Geral	Summary record of the 50th-55th, 67-68 meetings: 3rd Committee, General Assembly, 32nd session
1978	A/33/142	Costa Rica	Request for the inclusion of an item in the provisional agenda of the 33rd session: creation of the post of the United Nations High Commissioner for Human Rights: letter dated 18 July 1978 from the Permanent Representative of Costa Rica to the United Nations addressed to the Secretary-General
1978	A/C.3/33/L.37	Costa Rica	Alternative approaches and ways and means within the United Nations system for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms, including the creation of a post of United Nations High Commissioner for Human Rights: draft resolution
1978	A/C.3/33/L.46	Angola, Argentina, Bangladesh, Benin, Bulgária, Burundi, Egito, Finlândia, Hungria, Iêmen, Índia, Iugoslávia, Jordânia, Líbia, Madagascar, Nova Zelândia, Paquistão, Papua Nova Guiné, Filipinas, Suécia, Tanzânia e Zâmbia	Alternative approaches and ways and means within the United Nations system for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms, including the creation of a post of United Nations High Commissioner for Human Rights: draft resolution
1978	A/C.3/33/L.50	Afeganistão, Angola, Benin, Bulgária, Burundi, Congo, Cuba, Hungria, Iraque, Madagascar, Moçambique, Síria e Vietnã	Alternative approaches and ways and means within the United Nations system for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms, including the creation of a post of United Nations High Commissioner for Human Rights: draft amendment to draft resolution A/C.3/33/L.37
1978	A/C.3/33/L.53	República Dominicana, Guatemala e Panamá	Alternative approaches and ways and means within the United Nations system for improving the effective

			enjoyment of human rights and fundamental freedoms: draft resolution
1978	A/C.3/33/L.58	Afeganistão, Alemanha Oriental, Angola, Benin, Bulgária, Burundi, Congo, Cuba, Hungria, Iraque, Madagascar, Moçambique, Síria, Vietnã	Alternative approaches and ways and means within the United Nations system for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms, including the creation of a post of United Nations High Commissioner for Human Rights: draft amendment to draft resolution A/C.3/33/L.53
1978	A/C.3/33/L.61	Secretário-Geral	Alternative approaches and ways and means within the United Nations system for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms: administrative and financial implications of the draft resolution contained in document A/C.3/33/L.37: statement
1978	A/33/473	Terceiro Comitê, Assembleia Geral	Alternative approaches and ways and means within the United Nations system for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms: report of the 3rd Committee: General Assembly, 33rd session
1978	A/33/PV.84	Assembleia Geral	General Assembly official records, 33rd session: 84th plenary meeting, Thursday, 14 December 1978, New York
1978	A/RES/33/104	Assembleia Geral	Alternative approaches and ways and means within the United Nations System for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms, including the creation of a post of United Nations High Commissioner for Human Rights
1978	A/RES/33/105	Assembleia Geral	Alternative approaches and ways and means within the United Nations System for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms, including the creation of a post of United Nations High Commissioner for human rights

1979	resolution 1979/36	ECOSOC	Further promotion and encouragement of human rights and fundamental freedoms
1979	A/34/PV.18	Assembleia Geral	Record of meeting held on 3 Oct. 1979
1979	A/C.3/34/L.19	Costa Rica	Draft resolution
1979	A/C.3/34/SR.25, 26, 27, 28, 29, 30, 33, 36, 37	Terceiro Comitê, Assembleia Geral	Record of meetings, 1979, 34th sess., 3rd Committee
1979	A/34/704	Terceiro Comitê, Assembleia Geral	Report of the 3rd Committee
1979	A/34/PV.76	Assembleia Geral	Record of meeting held on 23 Nov. 1979
1979	A/RES/34/48	Assembleia Geral	Alternative approaches and ways and means within the United Nations system for improvement of the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms
1980	A/C.3/35/L.58	Costa Rica, Dinamarca, República Dominicana, Espanha, Gâmbia, Holanda, Honduras, Lesoto e Suriname	Draft resolution
1980	A/C.3/35/L.89	Argélia, Cuba, Índia e Iugoslávia	Amendments to the draft resolution contained in document A/C.3/35/L.58
1980	A/C.3/35/SR.66, 71, 72	Terceiro Comitê, Assembleia Geral	Record of meetings, 1980, 35th sess., 3rd Committee
1980	A/35/721	Terceiro Comitê, Assembleia Geral	Alternative approaches and ways and means within the United Nations System for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms: report of the 3rd Committee: General Assembly, 35th session
1980	A/35/744	Quinto Comitê, Assembleia Geral	Administrative and financial implications of draft resolution I recommended by the 3rd Committee (A/35/721, para. 28): report of the 5th Committee
1980	A/35/PV.96	Assembleia Geral	General Assembly, 35th session: 96th plenary meeting, Monday, 15 December 1980, New York

1981	A/RES/35/175	Assembleia Geral	Alternative approaches and ways and means within the United Nations system to improve the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms
1981	E/CN.4/Sub.2/L.771	Mr. Bossuyt, Mr. Carter, Mr. Chowdhury, Mr. Eide, Mr. Ferrero, Mr. Foli, Mr. Martinez-Baez, Mr. Masud, Mr. Mubanga-Chipoya, Mr. M. Mudawi, Mrs. Odio-Benito, Ms. M. Perdomo de Sousa, Mr. Whitaker	Draft resolution
1981	E/CN.4/Sub.2/L.792	Mr. Jimeta	Amendment to draft resolution E/CN.4/Sub.2/L.771
1981	E/1981/25 , decision 37/6	Comissão de Direitos Humanos	Further promotion and encouragement of human rights and fundamental freedoms, including the question of the programme and methods of work of the Commission: alternative approaches and ways and means within the United Nations system for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms
1981	E/CN.4/1512 , resolution 12, p. 86	Subcomissão sobre a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias	Question of the violation of human rights and fundamental freedoms, including policies of racial discrimination and segregation and of apartheid, in all countries, with particular reference to colonial and other dependent countries and territories: report of the Sub-Commission under Commission on Human Rights
1981	A/C.3/36/L.43	Alemanha Ocidental, Canadá, Costa Rica, Dinamarca, Guiné Equatorial, Gâmbia, Gana, Holanda, Honduras, Itália, Jamaica, Lesoto, Noruega, Panamá, República Dominicana e Suécia	Draft resolution
1981	A/C.3/36/L.44	Argélia, Cuba, Índia e Iugoslávia	Amendments to draft resolution contained in

			document A/C.3/36/L.43
1981	A/C.3/36/L.46	Itália	Sub amendments to the amendments proposed in document A/C.3/36/L.44
1981	A/C.3/36/L.43/Rev.1	Alemanha Ocidental, Botsuana, Canadá, Costa Rica, Dinamarca, Guiné Equatorial, Gâmbia, Gana, Holanda, Honduras, Itália, Jamaica, Lesoto, Noruega, Panamá, Samoa, Salomão, Suécia, Reino Unido e República Dominicana	Revised draft resolution
1981	A/C.3/36/SR.39, 40, 42, 43, 49, 55, 64	Terceiro Comitê, Assembleia Geral	Record of meetings, 36th sess., 3rd Committee
1981	A/36/731	Terceiro Comitê, Assembleia Geral	Alternative approaches and ways and means within the United Nations System for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms: report of the 3rd Committee General Assembly, 36th session
1981	A/RES/36/135	Assembleia Geral	Alternative approaches and ways and means within the United Nations system for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms
1981	A/36/PV.97	Assembleia Geral	Record of meeting held on 14 Dec. 1981
1982	E/CN.4/1982/SR.15, 16, 56	Comissão de Direitos Humanos	Record of meetings
1982	E/CN.4/1982/L.28	Alemanha Ocidental, Costa Rica e Itália	Draft resolution
1982	E/CN.4/1982/L.46	Brasil	Amendment to the draft resolution E/CN.4/1982/L.28
1982	A/C.3/36/L.43/Rev.2	Alemanha Ocidental, Botsuana, Canadá, Costa Rica, Dinamarca, Guiné Equatorial, Gâmbia, Gana, Holanda, Honduras, Itália, Jamaica,	Revised draft resolution

		Lesoto, Noruega, Panamá, Reino Unido, República Dominicana, Samoa, Salomão, Suécia.	
1982	E/1982/12 , resolution 1982/22, p. 137-138	Comissão de Direitos Humanos	Report of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities on its 34th session
1982	E/1982/12 , resolution 1982/40, p. 158-159	Comissão de Direitos Humanos	Further promotion and encouragement of human rights and fundamental freedoms, including the question of the programme and methods of work of the Commission on Human Rights: alternative approaches and ways and means within the United Nations System for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms
1982	E/CN.4/Sub.2/1982/26	Secretário-Geral	Summary of information regarding consideration by United Nations organs of the question of the establishment of a post of United Nations High Commissioner for Human Rights: note
1982	E/CN.4/1983/4 , decision 1982/5, p.111	Subcomissão sobre a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias	Review of further developments in fields with which the Sub-Commission has been concerned
1982	E/CN.4/Sub.2/1982/L.37	Mr. Bossuyt, Mr. Eide, Mr. Ferrero, Mr. Foli, Mr. Mubanga-Chipoya, Mr. Mudawi, Mrs. Odio-Benito, Mrs. Warzazi and Mr. Whitaker	Review of further developments in fields with which the Sub-Commission has been concerned: Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities: draft resolution
1982	E/CN.4/Sub.2/1982/L.55	Mr. Akram	Amendment to the draft resolution contained in document E/CN.4/Sub.2/1982/L.37
1982	E/CN.4/1983/4 , resolution 1982/27, p. 101-102	Subcomissão sobre a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias	Review of further developments in fields with which the Sub-Commission has been concerned
1982	E/CN.4/Sub.2/1982/NGO/2	Procedural Aspects of International Law Institute	Review of further developments in fields with which the Sub-Commission on Prevention of Discrimination

			and Protection of Minorities has been concerned: written statement
1982	E/CN.4/1982/NGO/4	Christian Democratic World Union	Further promotion and encouragement of human rights and fundamental freedoms, including the question of the programme and methods of work of the Commission on Human Rights: alternative approaches and ways and means within the United Nations system for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms: written statement
1982	E/CN.4/Sub.2/1982/36	Working Group on the Question of the Establishment of a United Nations High Commissioner for Human Rights	Report of the Working Group on the Question of the Establishment of a United Nations High Commissioner for Human Rights
1982	E/CN.4/Sub.2/1982/SR.21, 22, 36	Subcomissão sobre a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias	Summary record of meetings, 35th session, 1982
1983	E/CN.4/1983/WG.3/WP.7	Open-ended Working Group estabelecido sob a Comissão de Direitos Humanos resolução 1982/40	Draft report of the Open-ended Working Group established under Commission on Human Rights resolution 1982/40
1983	E/CN.4/1983/NGO/44	Christian Democratic World Union	Further promotion and encouragement of human rights and fundamental freedoms, including the question of the programme and methods of work of the Commission on Human Rights: written statement
1983	E/CN.4/1983/L.61	Alemanha Oriental, Colômbia, Costa Rica, Fiji, Finlândia, Holanda, Itália, Peru, Senegal, Uruguai	Question of the establishment of a post of High Commissioner for Human Rights: draft resolution
1983	E/CN.4/1983/L.92	Brasil	Amendments to draft resolution contained in document E/CN.4/1983/L.61
1983	E/1983/13 , resolution 1983/49,	Comissão de Direitos Humanos	Further promotion and encouragement of human rights and fundamental freedoms, including the

	p. 183-184		question of the programme and methods of work of the Commission [on Human Rights]: alternative approaches and ways and means within the United Nations System for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms: question of the establishment of a post of United Nations High Commissioner for Human Rights
1983	E/CN.4/1983/SR.5/4/Add.1	Comissão de Direitos Humanos	Summary record of the 54th meeting (2nd part), Commission on Human Rights, 39th session, held at the Palais des Nations, Geneva, on Wednesday, 9 March 1983
1983	E/CN.4/Sub.2/1983/SR.12, 26	Subcomissão sobre a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias	Summary record of meetings, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, 36th session, 1983
1983	E/CN.4/1984/3 , resolution 1983/36, p. 102-103	Subcomissão sobre a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias	Review of further developments in fields with which the Sub-Commission has been concerned
1983	E/CN.4/Sub.2/1983/L.14	Subcomissão sobre a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias	Review of further developments in fields with which the Sub-Commission has been concerned: draft resolution
1983	E/CN.4/Sub.2/1983/NGO/7	International League for Human Rights, Procedural Aspects of International Law Institute, International Human Rights Law Group	Review of further developments in fields with which the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities has been concerned: written statement
1983	E/CN.4/Sub.2/1983/L.72	Mr. Mahdi	Review of further developments in fields with which the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities has been concerned: amendment to draft resolution E/CN.4/Sub.2/L.14
1983	E/CN.4/1984/3	Subcomissão sobre a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias	Report of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities on its 36th session, Geneva, 15 August-9 September 1983

1983	A/C.3/38/SR.40, 41, 42		Summary records of meetings, 3rd Committee, General Assembly, 1983
1984	E/CN.4/1984/L.23	Costa Rica	Further promotion and encouragement of human rights and fundamental freedoms, including the question of the programme and methods of work of the Commission; alternative approaches and ways and means within the United Nations system for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms: draft resolution
1984	E/CN.4/1984/SR.30, 60, 61	Comissão de Direitos Humanos	Summary records of meetings, Commission on Human Rights, 40th session, 1984
1984	E/CN.4/1984/L.89	Brasil	Further promotion and encouragement of human rights and fundamental freedoms, including the question of the programme and methods of work of the Commission: alternative approaches and ways and means within the United Nations System for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms: draft resolution
1984	E/CN.4/1984/L.102	Cuba	Amendments to draft resolution E/CN.4/1984/L.23
1984	E/CN.4/1984/L.90	Alemanha Oriental	Amendments to draft resolution E/CN.4/1984/L.23
1984	A/C.3/39/SR.36	Terceiro Comitê, Assembleia Geral	Summary record of the 36th meeting, 3rd Committee, 1984, General Assembly, 39th session
1985	E/CN.4/1985/SR.53/Add.1	Comissão de Direitos Humanos	Summary record of the 53rd meeting (2nd part), held at the Palais des Nations, Geneva, on Tuesday, 12 March 1985: Commission on Human Rights, 41st session
1985	A/C.3/40/SR.36	Terceiro Comitê, Assembleia Geral	Summary record of the 36th meeting: 3rd Committee, held on Friday, 8 November 1985, New York, General Assembly, 40th session

Fonte: <http://www.un.org/en/documents/>. Elaboração própria.

Apêndice B - Cronologia documental das tentativas de criação do ACNUDH no pós-Guerra Fria

Data	Símbolo	Autor da proposta	Título do documento
1993	A/CONF.157/PC/4 2/Add.1	Secretário-Geral	Report on other meetings and activities: World Conference on Human Rights, Preparatory Committee
1993	A/CONF.157/PC/9 4	EUA	Letter dated 5 May 1993 from the Ambassador of the United States to the Secretary-General of the World Conference on Human Rights
1993	A/CONF.157/PC/L .30/Add.5	Secretário-Geral	Draft final documents proposed by the Preparatory Committee: World Conference on Human Rights, 4th session, Geneva, 19 April-7 May 1993.
1993	A/CONF.157/23	Secretariado da Conferência de Viena	Vienna Declaration and Programme of Action.
1993	A/CONF.157/24(P artI)	World Conference on Human Rights	Report of the World Conference on Human Rights
1993	DPI/1394	World Conference on Human Rights	World Conference on Human Rights: the Vienna Declaration and Programme of Action, June 1993 with the opening statement of United Nations Secretary-General Boutros Boutros-Ghali
1993	A/C.3/48/8	Eslovênia	Letter dated 93/11/03 from the Permanent Representative of Slovenia to the United Nations addressed to the Secretary-General
1993	A/C.3/48/L.59	EUA	Establishment of a United Nations High Commissioner for Human Rights: draft resolution
1993	A/C.3/48/L.79	Malásia	Establishment of a United Nations High Commissioner for Human Rights: proposed amendments to draft resolution A/C.3/48/L.59
1983	A/C.3/48/L.85	GT do Terceiro Comitê	Report of the Chairman of the Working Group of the 3rd Committee
1993	A/C.3/48/L.86	Secretário-Geral	Programme budget implications of draft resolution

			A/C.3/48/L.59: statement
1993	A/C.3/48/L.87	Secretário-Geral	Programme budget implications of draft resolution contained in the report of the Chairman of the Working Group of the 3rd Committee (A/C.3/48/L.85): General Assembly, 48th session: statement
1993	A/C.5/48/61	Secretário-Geral	Programme budget implications of the draft resolution contained in the report of the Chairman of the Working Group of the 3rd Committee (A/C.3/48/L.85): statement
20 Dez. 1993	A/RES/48/141	Assembleia Geral	High Commissioner for the promotion and protection of all human rights

Fonte: <http://www.un.org/en/documents/>. Elaboração própria.

Apêndice C - Os dez primeiros doadores ao ACNUDH/EACNUDH (2000-2014).

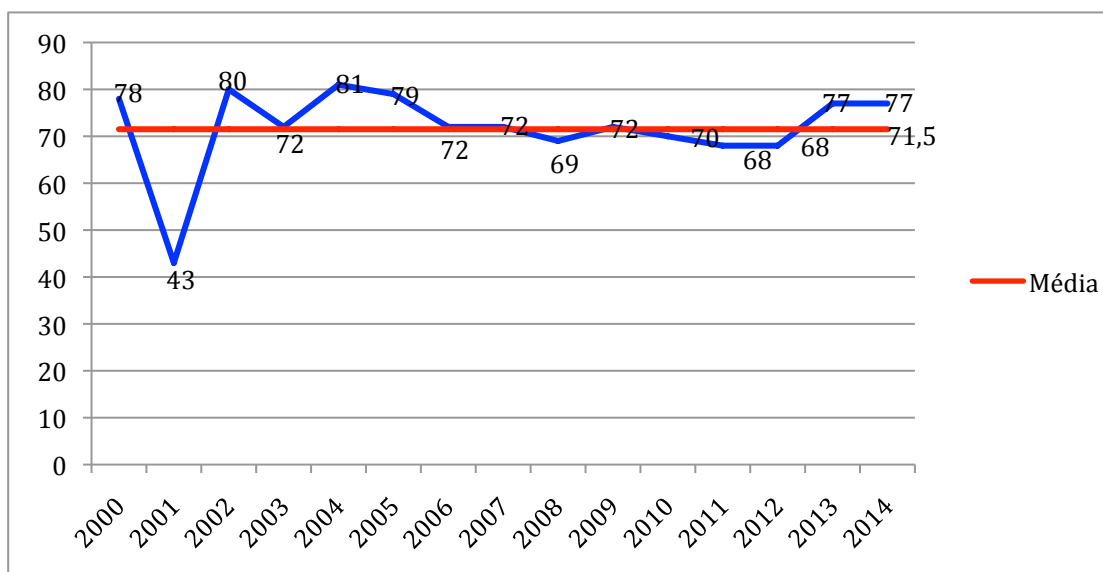
Tabela 1: Os dez primeiros Estados doadores ao ACNUDH/EACNUDH, suas doações e suas respectivas participações percentuais no total do orçamento de contribuições voluntárias (2000-2014).

2000			2001			2002		
País	Valor	%	País	Valor	%	País	Valor	%
EUA	6.85	20,17	EUA	7.86	14,33	EUA	7.58	18,86
Noruega	3.18	9,39	Suécia	3.01	5,49	Reino Unido	7.04	17,53
Reino Unido	3.10	9,13	Noruega	2.75	5,02	Noruega	4.22	10,51
Dinamarca	2.83	8,34	Itália	1.84	3,36	Dinamarca	3.52	8,76
Holanda	2.65	7,81	Finlândia	1.66	3,04	Suécia	2.69	6,69
Suécia	2.02	5,95	Irlanda	1.60	2,91	Irlanda	1.87	4,66
Japão	1.62	4,78	Holanda	1.53	2,80	Holanda	1.57	3,91
Luxemburgo	1.44	4,24	Reino Unido	1.41	2,58	Bélgica	1.45	3,62
Finlândia	1.38	4,08	Bélgica	1.32	2,41	Canadá	1.17	2,93
Alemanha	1.35	3,99	França	0.74	1,35	Itália	0.94	2,34
2003			2004			2005		
País	Valor	%	País	Valor	%	País	Valor	%
EUA	6.67	14,08	EUA	10.05	19,21	EUA	10.93	16,02
Noruega	5.28	11,14	Holanda	5.78	11,06	Reino Unido	10.59	15,53
Holanda	4.16	8,77	Reino Unido	5.65	10,80	Noruega	6.89	10,10
Suécia	3.15	6,65	Noruega	5.30	10,13	Holanda	5.67	8,31
Reino Unido	2.93	6,19	Suécia	3.42	6,53	Suécia	4.42	6,49
Irlanda	2.93	6,18	Dinamarca	3.18	6,07	Dinamarca	3.90	5,71
Dinamarca	2.80	5,90	Irlanda	3.15	6,03	Irlanda	3.70	5,42
Suíça	2.09	4,42	Alemanha	2.43	4,64	Finlândia	2.98	4,37
Finlândia	2.03	4,29	Suíça	1.83	3,50	Canadá	2.85	4,18
França	1.92	4,05	Canadá	1.71	3,26	França	2.56	3,75
2006			2007			2008		
País	Valor	%	País	Valor	%	País	Valor	%
EUA	10.30	12,07	EUA	10.47	10,93	EUA	15.30	12,76
Noruega	8.22	9,63	Noruega	10.35	10,82	Holanda	11.64	9,71
Holanda	7.98	9,36	Canadá	9.02	9,42	Espanha	10.67	8,90
Espanha	7.80	9,14	Holanda	7.69	8,04	Noruega	9.00	7,50
Suécia	6.30	7,38	Reino Unido	6.98	7,29	Suécia	8.68	7,24
Reino Unido	6.00	7,03	Suécia	5.93	6,19	Reino Unido	7.08	5,91
Canadá	4.53	5,32	Espanha	5.84	6,10	Canadá	6.45	5,38
Irlanda	3.90	4,58	Irlanda	5.19	5,42	Irlanda	6.07	5,06
Dinamarca	3.81	4,47	Dinamarca	4.73	4,94	Alemanha	4.36	3,64
Suíça	2.82	3,31	Suíça	3.23	3,37	Dinamarca	4.23	3,53

2009			2010			2011		
País	Valor	%	País	Valor	%	País	Valor	%
EUA	19.71	16,69	EUA	18.62	17,03	Holanda	15.00	13,50
Espanha	13.90	11,76	Noruega	11.35	10,37	EUA	12.05	10,85
Holanda	12.77	10,81	Holanda	10.27	9,39	Suécia	11.43	10,29
Noruega	8.23	6,97	Suécia	8.421	7,70	Noruega	10.71	9,64
Alemanha	7.63	6,46	Espanha	6.85	6,26	Canadá	5.13	4,62
Suécia	6.53	5,53	Alemanha	6.37	5,83	Alemanha	5.09	4,58
Reino Unido	5.14	4,35	Reino Unido	5.42	4,96	Espanha	4.77	4,29
Canadá	4.25	3,60	Finlândia	3.77	3,45	Reino Unido	4.44	4,00
Finlândia	4.013	3,39	Canadá	3.04	2,78	Finlândia	3.87	3,48
Dinamarca	3.59	3,04	França	2.77	2,53	Dinamarca	3.27	2,94
2012			2013			2014		
País	Valor	%	País	Valor	%	País	Valor	%
EUA	13.23	11,90	Suécia	18.42	15,21	Noruega	15.34	12,36
Holanda	12.20	10,98	EUA	13.26	10,94	Suécia	15.27	12,28
Suécia	11.95	10,75	C. Europeia	13.21	10,90	EUA	14.13	11,39
Noruega	11.17	10,05	Noruega	12.70	10,48	Holanda	10.60	8,56
Alemanha	6.70	6,02	Holanda	10.33	8,52	Alemanha	9.58	7,67
Reino Unido	6.29	5,66	Alemanha	6.83	5,64	PNUD	7.86	6,30
Canadá	4.94	4,44	PNUD	5.79	4,78	C. Europeia	7.67	6,14
Suíça	3.66	3,29	Dinamarca	5.45	4,50	Reino Unido	6.78	5,41
França	2.78	2,50	Reino Unido	4.77	3,94	Dinamarca	5.70	4,60
Finlândia	2.74	2,46	Finlândia	3.17	2,62	Finlândia	3.10	2,50

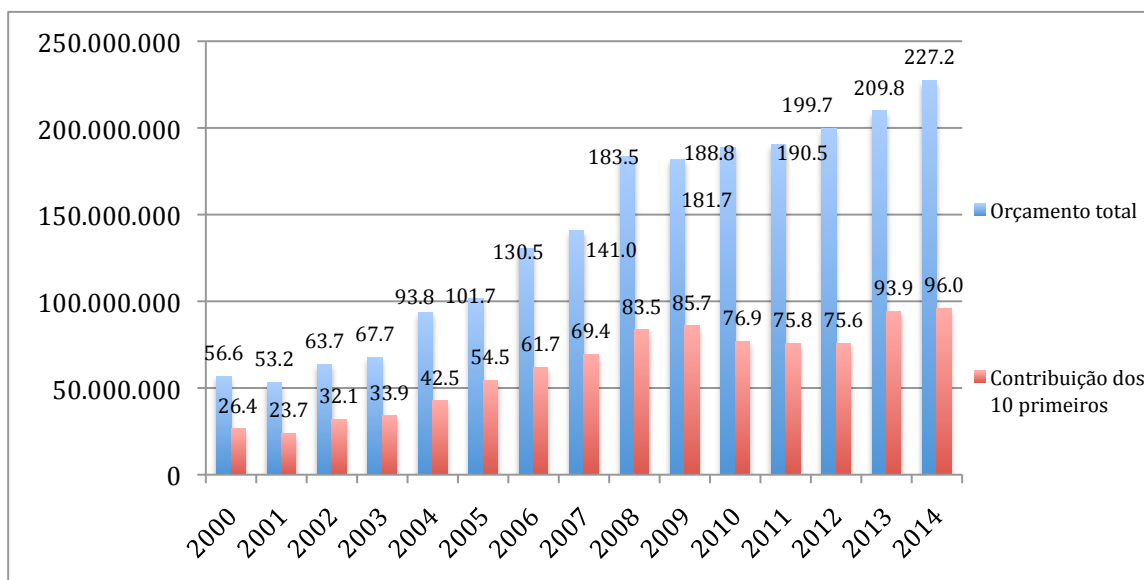
Fonte: OHCHR Annual Reports 2000-2014. Elaboração própria.

Gráfico 1 - Participação percentual dos dez primeiros doadores no total de contribuições voluntárias ao ACNUDH/EACNUDH (2000-2014)



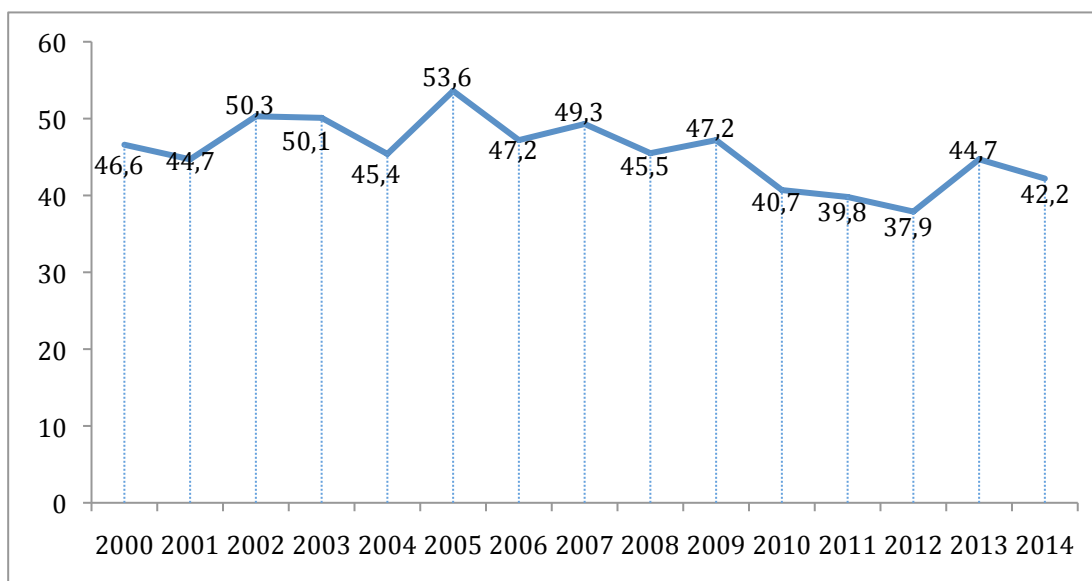
Fonte: OHCHR Annual Reports 2000-2014. Elaboração própria.

Gráfico 2 - Contribuição voluntária dos dez primeiros doadores ao ACNUDH/EACNUDH x Orçamento total do ACNUDH/EACNUDH (2000-2014, em milhões).



Fonte: OHCHR Annual Reports 2000-2014. Elaboração própria.

Gráfico 3 - Peso percentual das contribuições voluntárias dos dez primeiros doadores no orçamento total do ACNUDH/EACNUDH (2000-2014).



Fonte: OHCHR Annual Reports 2000-2014. Elaboração própria.