

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 5 | edição nº 1 | 2016

*A contribuição da Anistia Internacional no
processo político de criação do Alto
Comissariado da ONU para os Direitos
Humanos*

Matheus de Carvalho Hernandez
Carla Cristina Vreche

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 **unesp**
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

*A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex*

A CONTRIBUIÇÃO DA ANISTIA INTERNACIONAL NO PROCESSO POLÍTICO DE CRIAÇÃO DO ALTO COMISSARIADO DA ONU PARA OS DIREITOS HUMANOS

Matheus de Carvalho Hernandez¹

Carla Cristina Vreche²

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar a participação e mobilização da ONG Anistia Internacional no processo de criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). A mobilização da opinião pública mundial e o ativismo promovido pela Anistia foram essenciais para que a proposta de criação do ACNUDH fosse aceita consensualmente na 48ª Assembleia Geral da ONU, realizada em dezembro de 1993. Aspectos da estrutura organizacional desta ONG, especialmente sua distribuição geográfica e seu *know-how* estão relacionados ao *lobby* criado em prol dessa importante e inovadora proposta no campo dos direitos humanos.

Palavras-chave: Anistia Internacional, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, ONG.

THE CONTRIBUTION OF AMNESTY INTERNATIONAL IN THE POLITICAL PROCESS OF CREATION OF THE UN HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS

Abstract: This article aims to analyze the participation and mobilization of Amnesty International NGO in the creation process of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). The mobilization of world public opinion and activism organized by Amnesty were essential for the establishment of OHCHR to be consensually accepted at the 48th UN General Assembly in December 1993. Aspects of organizational structure of this NGO, especially its geographical distribution and their expertise are related to the lobby created in supporting this important and innovative project in the field of human rights.

Key words: Amnesty International, United Nations High Commissioner for Human Rights, NGOs.

¹ Professor de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU). Pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC). Doutorando em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (Unesp-Marília). Mestre em Relações Internacionais e Desenvolvimento pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista (Unesp-Marília). E-mail de contato: matheuschernandez@gmail.com

² Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). E-mail de contato: carlavreche@gmail.com

Considerações Iniciais³

A temática dos direitos humanos é alvo de grandes disputas acadêmicas e políticas. Entre as diferentes discussões envolvendo os direitos humanos, que podem surgir no campo de estudo das Relações Internacionais (RI), o debate entre a soberania estatal e a universalidade destes direitos talvez seja o mais proeminente (LAFER, 1995). Sua importância cresceu acompanhando o debate sobre missões de paz, Responsabilidade de Proteger (R2P) e tantos outros temas, os quais costumam surgir no seio das Nações Unidas (REIS, 2006; FONSECA Jr. & BELL, 2013). Neste ambiente organizacional, uma gama expressiva de atores compõe as discussões. Junto aos Estados e sua, em graus variados, incontornável defesa da soberania (BULL, 1977; MORGENTHAU, 1985), encontram-se outros atores que crescentemente passam a fazer parte das discussões e das imposições de pautas internacionais. Entre uma substancial variedade de organizações, às quais estão reservados diferentes tipos de participação, estão as Organizações Não- Governamentais (ONG)⁴, que modificam por várias vezes, os tons e cursos assumidos nas e pelas discussões.

Dentre as diversas organizações deste tipo criadas após o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e, entre estas, aquelas relacionadas à temática dos direitos humanos, encontra-se a ONG Anistia Internacional (AI). Criada em 1961, pelo advogado britânico Peter Benenson, esta organização cresceu rapidamente em mandato e em extensão desde a sua fundação. Com grande projeção no cenário internacional, continua sendo importante produtora de *know-how* em direitos humanos, o que, já na década de 1970, lhe garantiria reconhecimento mundial (Prêmio Nobel da Paz de 1977⁵). Além do desenvolvimento de importantes campanhas, como a de Combate à Tortura na década de 1970, a Anistia seria

³ Agradecemos os valiosos comentários dos professores Hermes Moreira Júnior, Fabrício H. Chagas Bastos e Maurício Santoro, bem como as observações dos pareceristas deste periódico.

⁴ Terminologia criada pela ONU entre as décadas de 40 e 50 para designar associações da sociedade civil que não apresentam vínculo governamental. Para serem reconhecidas como tais, segundo as Nações Unidas, as ONG, devem apresentar quatro características principais: 1) Não podem ser organizações comerciais; 2) Não podem ser organizações que invocam qualquer tipo de prática violenta; 3) Sua finalidade não pode ser a de oposição a um governo específico e 4) Devem apoiar as atividades desenvolvidas pela ONU e das organizações internacionais que as reconhecem (WILLETTS, 1996). Apesar do uso corrente do termo ONGs, no plural, optamos por seguir a norma culta da língua portuguesa e usar o termo ONG, sem o “s” ao final.

⁵ A Anistia Internacional ganhou o Prêmio Nobel da Paz no ano de 1977 pelo trabalho realizado em prol da efetivação dos direitos humanos e especialmente, neste ano, por organizar a campanha “*Prisoners of Conscience Year*”. Esta campanha dedicou-se à liberdade e legalidade nos processos que envolviam prisioneiros que, segundo a Anistia, se enquadravam na categoria de prisioneiros de consciência. Para isso a AI recolheu assinaturas durante todo o ano, as quais foram endereçadas à Assembleia Geral das Nações Unidas.

igualmente responsável por encabeçar a proposta de criação de um Comissário Especial para os direitos humanos, apresentada quando da realização da Conferência de Viena em 1993, evento problematizado neste artigo.

Dada a escassez de literatura sobre a participação das ONG no processo de construção da realidade internacional, e, principalmente, da relação dessas com organizações internacionais, sendo o pouco produzido encontrado em língua inglesa (BAEHR, 2009; CLARK, 2001; COOK, 1996; NEIER, 2012; WILLETS, 1996), explorar-se-á, partindo-se da perspectiva construtivista⁶, um espaço de discussão bastante reduzido no campo de estudos das Relações Internacionais e ainda inexplorado no Brasil, o que garante a importância e a novidade das informações aqui apresentadas.

Dividido em cinco partes, primeiramente apresentar-se-á o contexto histórico - o cenário pós-Guerra Fria – de modo a demonstrar as possibilidades políticas abertas para discussões envolvendo direitos humanos, assim como para a participação de ONG em encontros de Estados. Na segunda parte, é apresentado o desenvolvimento histórico e estrutural da Anistia Internacional, possibilitando uma melhor compreensão da relação existente entre o arranjo organizacional desta organização e a singularidade de sua proposta. Em sua terceira parte, este trabalho discute o momento da apresentação e mobilização oficial em torno da proposta de criação do ACNUDH: a Conferência de Viena. Explicitados os arranjos que possibilitaram a proposição da criação do ACNUDH, buscar-se-á na quarta parte apresentar conceitos e contribuições da literatura construtivista que auxiliam na interpretação e na análise do caso. Por último, apresentam-se as considerações finais.

Apesar do propósito deste trabalho ser o de explorar a contribuição específica da AI no processo de criação do ACNUDH, uma vez que ela teve um papel diferenciado ao ser a responsável por reavivar a pauta, este artigo não pretende argumentar que esta ONG tenha sido a única responsável pela aprovação do ACNUDH. Outros atores - estatais, inclusive, como a delegação polonesa - também foram importantes.

⁶ Este trabalho parte da concepção construtivista de que a soberania é uma construção social. Essa concepção é bastante diferente daquela apresentada por teóricos de outras teorias das Relações Internacionais, como a realista, e daquela apresentada pelo Dicionário de Política de Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), que são mais comumente conhecidas.

A produção deste artigo se valeu, principalmente, da revisão bibliográfica e da leitura de documentos produzidos pela AI. Entrevistas⁷ feitas com funcionários da AI e com representantes do governo brasileiro, atuantes na ocasião da criação deste organismo, também auxiliaram na produção deste artigo.

1 As possibilidades do pós Guerra-Fria

O término da Segunda Guerra Mundial⁸, o avanço da modernização tecnológica e dos meios de comunicação, assim como o desenvolvimento dos meios de transporte, produziu substanciais transformações materiais e ideacionais, assim como foram responsáveis por criar uma nova dinâmica de aproximação entre os Estados (AHMED & POTTER, 2006; MÖHRING, 2009; VILLA, 1999). Ocupando um espaço entre as mudanças decorrentes desse processo, encontra-se a gradual abertura à participação de outros atores, para além do Estado, no processo de tomada de decisão. Assim, se viu aumentado o número de ONG, do mesmo modo, em que foi ampliado o escopo de atuação dessas organizações, as quais, em sua grande maioria, restritas anteriormente a uma atuação em espaço nacional, passam a atuar na órbita internacional sob a lógica desse novo ‘ambiente’⁹.

Most observers agree that relative to states, NGOs have been empowered disproportionately by cheap and decentralized information technology. This has a tremendous impact on the ability of NGOs to do practically everything mentioned in the preceding paragraph, from mobilizing coalitions to publicizing governmental policies and practices to participating in the enforcement of existing law. (SIMMONS, 2009: 52)

⁷ As entrevistas supracitadas foram conduzidas por Matheus de Carvalho Hernandez, coordenador do grupo de pesquisa sobre Direitos Humanos e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados.

⁸ O pós-Segunda Guerra Mundial, na visão de Lafer (1999), criou um novo cenário para os direitos humanos. A partir desse momento iniciou-se um importante e longo processo de relativização da soberania estatal e fortalecimento dos direitos humanos, sobretudo, por conta das atrocidades cometidas durante a Segunda Grande Guerra e do grande número de apátridas que esta produziu. Segundo Simmons (2009): “*The international legal regime negotiated after World War II was the most ambitious effort in history to adopt new international legal standards for human rights. Historical circumstances – flowing from the war and from Nazi and other atrocities – were of such a nature and magnitude that for the first time governments joined in a cooperative effort under United Nations auspices to draft legal agreements to reduce the possibility of such tragedies in the future. Leaders in many parts of the developing world found that the rights framework resonated with self-determination in the project of decolonization.*” (SIMMONS, 2009: 75)

⁹ A palavra ambiente, neste caso, está relacionada ao meio com o qual as ONG estão interagindo e que, neste caso, é caracterizado por transformações tanto na estrutura da sociedade internacional do pós-Segunda Guerra e das alterações intersubjetivas dela subsequentes, quanto, e principalmente, das alterações decorrentes dos avanços nas comunicações e tecnologia. São essas transformações que possibilitam maior espaço e escopo de atuação às ONG no cenário internacional (SIMMONS, 2009). As ONG são, nesse caso, os atores em contato com a estrutura, que ao estabelecerem contato, ao mesmo tempo que a transforma, são transformados.

É sob este cenário de transformações, que ainda no ano de 1945 se dá a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), instituição que com base em seus princípios de igualdade e proteção aos direitos humanos, garante e legitima uma maior participação das ONG em assuntos de importância internacional. Além disso, a existência dessa organização significou maior representatividade e significância às temáticas de que tratam essas organizações, assim como, favoreceu seu relacionamento com os Estados.

Segundo Willetts (1996), a criação do *Economic and Social Council* (ECOSOC¹⁰), a partir do Artigo 61 da Carta da ONU, voltado à garantia de participação das ONG na ONU, foi basilar ao permitir que a atuação dessas organizações, no quadro das Nações Unidas, não apenas aumentasse quantitativamente, como também melhorasse qualitativamente. Por meio do *status* consultivo que estas adquirem junto ao ECOSOC, é permitido a elas o acesso a determinados documentos e a sessões da organização. Deste modo, foi criada uma área maior de contato entre ONG e os Estados, assim como de posições por eles proferidas e defendidas, permitindo acesso e debate de ideias às ONG. Ainda segundo Willetts (1996), a criação do *status* consultivo do ECOSOC foi a primeira grande vitória das ONG em sua busca de exercer influência dentro da estrutura da ONU.

Apesar de se colocar o pós-Segunda Guerra¹¹ como um cenário favorável ao desenvolvimento das atividades de diversas organizações não-governamentais, o início do conflito bipolar da Guerra Fria¹² marca igualmente o princípio de novas dificuldades,

¹⁰ O Artigo 71 (Capítulo X) da Carta da ONU é responsável por fundamentar e estabelecer a relação entre ECOSOC e ONG. Segundo este artigo: “O Conselho Econômico e Social poderá dispor sobre entendimentos convenientes de consulta com organizações não-governamentais que se ocupem com assuntos de sua competência. Estes entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais depois de consultado o membro das Nações Unidas em causa.” (UN, 1945, tradução do autor). Deve-se ressaltar que o *status* consultivo junto ao ECOSOC permite acesso aos documentos e a participação enquanto observadores em processos desenvolvidos dentro das Nações Unidas. Entretanto, este mesmo não garante independência de atuação e de reivindicação das ONG dentro da ONU.

¹¹ Para Koshy (1999 *apud* Hernandez, 2014), existem, no pós-Segunda Guerra Mundial, duas dimensões sobre o processo de difusão dos direitos humanos globalmente: a internacionalização e a universalização. “A primeira se refere aos acordos (princípios políticos-legais) que reconhecem que os direitos humanos são uma preocupação internacional ao nível da diplomacia, instituições internacionais e leis internacionais. A segunda “[...] refers to the acceptance, in principle and rhetoric, of the idea of human rights by all societies and governments, and it is reflected in their incorporation into national constitutions and law.” (KOSHY, 1999: 4).

¹² A primeira proposta foi feita pela França em 1947 (UN, 1947), organizada por René Cassin. Em 1950 o Uruguai organizaria uma nova proposta, que diante do fracasso iminente, teve de ser renovada e relançada em 1961 (NOWAK, 2009). Não consolidada pelas propostas anteriores a proposta de criação do ACNUDH seria retomada pela Costa Rica em 1965 (CLAPHAM, 1994) e, por último, durante a década de 1970 quando os Estados Unidos, com apoio das delegações latino-americanas e africanas, encabeçaram mais uma proposta não consolidada (BOVEN, 2007).

sobretudo para aquelas organizações ligadas à temática dos direitos humanos. Durante os anos que marcam o conflito também ideológico¹³ entre comunismo e capitalismo, representados respectivamente por União Soviética (URSS) e Estados Unidos da América (EUA), o conceito de direitos humanos foi pressionado por estas disputas ideológicas. Para os Estados Unidos, os direitos humanos corresponderiam preponderantemente aos direitos civis e políticos, para a União Soviética, direitos econômicos, sociais e culturais (ALVES, 2001; HERNANDEZ, 2014). Segundo Simmons (2009), essas diferentes definições de direitos humanos de EUA e URSS faziam parte da própria estratégia da Guerra Fria, pois, EUA e URSS utilizavam-se delas para conseguir, durante o conflito, aliados.

The Cold War was a competition not only for military supremacy, but also for symbols that could be used to recruit allies and political adherents. Human rights became one of these symbols. The “high ground” from which such critiques were launched was often the standard of law, with its undertones of legitimacy and neutrality. Both the United States and the Soviet Union used legal critiques of one another’s practices in their global competition to win respect and adherents. (SIMMONS, 2009: 65).

Diante deste cenário, a criação do ACNUDH, organismo que comporia o quadro das Nações Unidas e que seria responsável por todas as políticas e questões relativas à proteção e efetivação dos direitos humanos, não conseguia ser efetivada, apesar da série de propostas feitas⁹. Sua importância, a de coordenar todas as atividades de direitos humanos das Nações Unidas, era minimizada diante da ausência de um conceito e de uma ideia concreta sobre os direitos humanos, intensificada pela dificuldade de relacionamento entre os Estados. Outros grandes empecilhos para aceitação e consolidação da proposta, envolviam a questão da nomenclatura “Alto Comissário” e a resistência apresentada pelo próprio Secretário Geral da organização, que temia o choque entre as duas atuações.

Entretanto, não apenas o relacionamento entre os Estados foi prejudicado durante a Guerra Fria, dificultando a criação do ACNUDH. Entre si, as ONG conviviam com uma

¹³ “Outro diferencial da Conferência de Viena é que nesta as ONG sem status consultivo junto ao ECOSOC puderam participar. “[...] o regulamento da Conferência de Viena só previa a participação de ONG que comprovadamente trabalhassem com as temáticas dos direitos humanos ou desenvolvimento, ou daquelas que já possuíam status consultivo junto ao ECOSOC. Se as condições fossem somente essas, poucas ONG teriam tido acesso ao evento. O que permitiu a elas amplo acesso à Conferência de Viena foi a regra que previa que as ONG que tivessem participado do Comitê Preparatório ou das reuniões regionais preparatórias também poderiam participar da Conferência. As condições de acesso às reuniões regionais preparatórias caracterizavam por serem mais flexíveis, uma vez que bastava à ONG ter sede na região da reunião e não ser refutada por nenhum país daquela respectiva região. Com isso, a Conferência de Viena se abriu a muitas organizações que não possuíam status consultivo junto ao ECOSOC (SILVA, 2008). Este fato aponta para a importância elevada das Reuniões Regionais Preparatórias, uma vez que foi a partir delas que as ONG conseguiram adentrar a Conferência de Viena, garantindo, assim, a pluralidade característica do evento.” (HERNANDEZ, 2014: 162)

intensa dificuldade de relacionamento e articulação. Dentro do próprio ECOSOC, por exemplo, as organizações pertencentes ao lado não-ocidental do conflito encontravam resistências de atuação por parte das ONG ocidentais. Das seis ONG não-ocidentais que haviam adquirido *status* junto ao ECOSOC ao final da Segunda Guerra, apenas três mantinham ligação com as Nações Unidas ao término da Guerra Fria, as outras três foram expulsas da organização e tiveram seu *status* anulado. Além disso, a existência de ditaduras em várias partes do mundo tornou o processo de reconhecimento e relacionamento das ONG aí localizadas bastante difícil. Estas tinham muita dificuldade em terem seu trabalho reconhecido, já que em sua maioria criticavam governos específicos e em muitos casos, seus próprios governos.

Com o término da Guerra Fria, importantes transformações ocorreram nas relações internacionais. Favorecido pelo abrandamento da lógica que pressionava tanto os direitos humanos, quanto o trabalho das ONG, e com expectativa acerca do fim das disputas de ordem política e militar mundial, o tema dos direitos humanos assumiu um novo enfoque, o da sua efetivação (ALSTON, 1997). Estas transformações alteraram, sobretudo quantitativamente, o relacionamento entre as ONG e o ECOSOC. Em 1946 apenas 41 organizações possuíam *status* consultivo junto ao ECOSOC, número que passa a ser em 1968 de 337, em 1993 de 969 e em 1994 de 1.523. Deve-se destaque ao ano de 1994, quando houve o maior crescimento relativo no volume de *status* reconhecidos e fornecidos pela organização, o de 544. Em conjunto, o chamado pluralismo político ocidental e a rápida modernização do pós-Guerra Fria, fomentaram uma maior organização de base societal, permitindo a participação dessas organizações, especialmente àquelas dedicadas aos direitos humanos (VILLA, 1999).

Para compreender a importância deste trabalho e o caso específico trabalhado, enfatiza-se que a literatura disponível, de forma geral, reserva especial atenção à atuação dos Estados no processo de criação do ACNUDH, o que tende a reforçar a concepção realista de que os Estados são os únicos atores das Relações Internacionais (WALTZ, 2002; MORGENTHAU, 1985). Entretanto, apesar da proposta ter sido levada a cabo pela Anistia, de fato, apenas no início dos anos 1990, esta mesma vinha sendo defendida e permanecia enquanto pauta de discussão entre as organizações da sociedade civil desde a metade da década de 1960. Ou seja, a partir de então os elementos intersubjetivos que

atuariam em prol da organização e *lobby*¹⁴ promovidos pela Anistia em 1993, foram sendo construídos. Assim, o que se pode constatar é que não apenas o contexto pós-Guerra Fria, assim como os diferentes atores envolvidos no processo, abriram a janela que tornou possível o debate sobre a criação do ACNUDH em 1993.

A proposta de criação do Alto Comissariado, portanto, ficou negligenciada até que findado o conflito bipolar, surgissem novas oportunidades de discussão sobre temáticas que até então não conseguiam ser levadas adiante nas Nações Unidas. Sob a expectativa de relaxamento das tensões e de abertura à maior participação de outros atores, como as ONG, em uma lógica distinta de significados e interações entre atores, inicia-se nos anos 1990 o Ciclo de Grandes Conferências da ONU.

A primeira delas, e que marca decisivamente o papel das ONG¹⁵ enquanto atores nas relações internacionais é a Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente, a Rio 92. Foi durante a realização e organização desta Conferência que pela primeira vez as ONG puderam participar massivamente e de forma ativa de um evento organizado pelas Nações Unidas¹³. Lá estiveram presentes grandes e pequenas organizações que, através da promoção de *lobbies* e da proposição de ideias, objetivavam atingir os Estados de maneira a atenderem suas demandas (ALVES, 2001).

Segundo Simmons (2009), o reforço das atividades das ONG e o aceite para sua atuação estão ligados ao desenvolvimento da responsabilidade internacional, impulsionada por três fatores característicos do período: democratização, fortalecimento de movimentos sociais transnacionais e a criação de organizações internacionais. Essa responsabilidade internacional, germinada em debates sobre temáticas, como os direitos humanos, está

¹⁴ Segundo a definição de Bobbio, Matteuci e Pasquino, *lobbying* “Trata-se de uma atividade, ou melhor, de um processo, mais do que de uma organização. É o processo por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores ou dos ‘*decision-makers*’ os desejos de seus grupos. *Lobbying* é portanto e sobretudo uma transmissão de mensagens do grupo de pressão (ou grupos de interesse) aos ‘*decision-makers*’, por meio de representantes especializados. (1991: p. 563-564).

¹⁵ “In 1968, NGOs were first permitted to participate in United Nations (UN) proceedings; by the 1990s, their presence in that organization had become pervasive. NGOs help hold governments accountable to existing laws by participating in and sometimes initiating litigation. More broadly, they educate the public to demand greater accountability as well. The new and decisive fact of the waning years of the past millennium was the presence of NGOs almost everywhere – in the halls of the UN, at major conferences, in capitals around the world, and in the headlines.” (SIMMONS, 2009: 53).

relacionada ao *shaming*, que segundo Baehr (2009), é capaz de gerar pressão internacional entre os Estados, dado o florescimento e apogeu dos valores ocidentais em várias partes do mundo.

Do lado das ONG, Simmons (2009) verifica como fatores pró-fortalecimento do seu trabalho e reconhecimento enquanto atores das RI:

As a result of their greater ability to organize and communicate at drastically lower costs than was possible previously, NGOs have developed the capacity to hold governments accountable for their decisions. Many NGOs have the potential to set behavioral or policy standards, to produce independent information, and to lobby governments to justify, clarify, and/or change their policies. Some provide policy input in various governmental and intergovernmental organizations.” (SIMMONS, 2009: 52)

Dando prosseguimento ao Ciclo, organiza-se em 1993 a II Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, a Conferência de Viena. Seguindo os passos da Conferência do Rio, e avançando neste aspecto, esta Conferência contou com a participação de um grande número de ONG (ALVES, 2001). Diferentemente da antecessora, entretanto, nesta Conferência essas organizações exerceram um papel mais específico ao se organizarem em torno de algo (a criação de uma organização) que efetivamente seria criado meses depois. A fim de explanar sobre a atuação da Anistia Internacional no lançamento da proposta de criação do ACNUDH e pela importância que esta Conferência configura na exposição da pauta, é sobre ela que este artigo se debruçará a seguir. Primeiramente, entretanto, buscar-se-á apresentar esta organização não-governamental destacando tanto elementos de sua estrutura quanto de sua história, já que posteriormente estes permitirão singularizar a proposta aprovada pelos Estados em dezembro de 1993, durante 48ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas.

2 Anistia Internacional: desenvolvimento histórico e estrutura

No início dos anos 1960, quando dois jovens portugueses decidiram fazer um brinde à liberdade, não poderiam imaginar que seus atos resultariam em algo que iria além de uma inesperada e suspeita condenação a sete anos de prisão (HOPGOOD, 2006; CLARK, 2001). O ocorrido e as consequências deste evento teriam como produto direto a criação de umas das maiores ONG de direitos humanos do mundo, a Anistia Internacional, atualmente presente em mais de 150 países e composta por mais de 3.000 membros ativos.

Durante toda a década 1960, assim como em outras partes do mundo, Portugal vivia sob o julgo de um regime ditatorial. A condenação dos dois jovens, repercutida pelos meios de comunicação de toda a Europa, chegou ao conhecimento do advogado britânico

Peter Benenson, que indignado com o caso iniciou uma mobilização a fim de libertá-los. Além do primeiro passo dado no sentido de promover a defesa e libertação dos dois portugueses, baseando-se nos artigos 18 e 19 da Declaração Universal, Benenson se manifestou através de um artigo publicado em jornal. Intitulado *The Forgotten Prisoners*¹⁶, o artigo foi publicado no jornal londrino *The Observers* no dia 28 de maio de 1961. Neste documento o advogado britânico apresentava seis novos casos (Espanha, Hungria, Angola, Romênia, EUA e África do Sul) de prisioneiros de consciência¹⁷ e lançava a campanha *Appeals for Amnesty*, na qual defendia a anistia desses prisioneiros. Esse artigo foi reproduzido em outros países¹⁸ com a ajuda de Erick Baker, Louis Blom-Cooper e David Astor¹⁹, que posteriormente, auxiliariam Benenson na criação de um núcleo composto por vários jornalistas e advogados defensores dos direitos humanos. Após a formação do primeiro grupo e decidida pela formação e formalização de uma organização, a pedido de Benenson, a artista plástica Diana Redhouse fez o conhecido emblema da entidade²⁰.

¹⁶ Artigo publicado documentado e arquivado pela Seção Estadunidense da Anistia Internacional. Acesso em: < <http://www.amnestyusa.org/about-us/amnesty-50-years/peter-benenson-remembered/the-forgotten-prisoners-by-peter-benenson> >.

¹⁷ Parafrazeando o artigo, seriam considerados prisioneiros de consciência qualquer pessoa que fosse feita prisioneira, ou que tivesse sido perseguida, por expressar sua opinião de maneira pacífica (BENENSON, 1961)

¹⁸ Entre os jornais que repercutiram o artigo de Benenson estão o *The New York Herald Tribune*, *Die Welt*, *Journal de Génève*, *Berlingke Tidende* e *Politiken*. Ainda em 1961, Benenson, com a ajuda de Baker, lançou um livro intitulado *Persecution 1961* por meio do qual denunciou outros nove casos de prisioneiros de consciência.

¹⁹ Erick Baker, Louis Blom-Cooper e Sean Mac Bride foram peças no projeto de criação da AI. Baker foi o principal parceiro de Benenson, e posteriormente foi Secretário Geral da organização. O jornalista do *The Observer*, Louis Blom-Cooper, possibilitou a publicação do artigo *Appeals for Amnesty*, assim como de outros artigos escritos por Benenson. David Astor, editor do *The Observers* e assumido defensor dos direitos humanos, facilitou a aceitação dos artigos de Benenson para publicação.

²⁰ A vela acesa está relacionada a um antigo provérbio chinês que diz: “é melhor acender uma vela do que amaldiçoar a escuridão”. A primeira vela da Anistia foi acesa nas escadarias da igreja St. Martin-in-the Fields, Trafalgar Square, no dia 10 de dezembro de 1961, dia mundial dos direitos humanos.

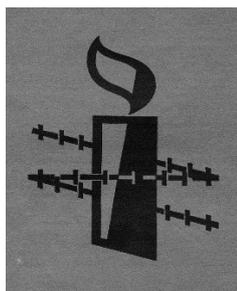


Figura 2. Logo da Anistia Internacional criado por Diana Redhouse impresso pela primeira vez no Relatório Anual de 1963. Fonte: amnestyinternational.org.

Até 1962, quando passou a ser chamada formalmente de Anistia Internacional, estima-se terem sido criados 30 grupos de ativismo da AI na Inglaterra e outros tantos distribuídos em mais de 20 países, todos apoiando a campanha *Appeals por Amnesty* (HOOPGOD, 2006). Em um ano a Anistia passou a atuar em mais de 210 casos, ampliando significativamente a campanha. Entre 1963 e 1964, segundo Clark (2001), a Anistia promoveria a libertação de presos na Irlanda, Alemanha Oriental e em outros oito países. Durante toda a década de 1960 criaram-se grupos da Anistia na Bélgica, Grécia, Austrália, Suécia, Noruega, Suíça, França, Alemanha Ocidental, Irlanda, Holanda e Estados Unidos. Este rápido crescimento levou a organização a ter, em 1968, 550 grupos espalhados por todo o mundo (KONDER, 1988).

Com relação à formalização, decidiu-se à época pelo formato e abrangência internacionais, o que permitiu que a AI obtivesse o *status* consultivo (Categoria II) junto ao ECOSOC²¹ em 1964. Enquanto era decidida a sua forma de atuação no cenário internacional, que em um primeiro momento foi aceita unicamente como um meio de oficializar o trabalho da organização (CLARK, 2001), iniciou-se sua organização interna. Decidiu-se, na ocasião, pela divisão da organização em um modelo *top down*²² de cinco níveis: Comitê Executivo Internacional, Secretariado Internacional, Seções Nacionais, Grupos e Membros. Com sede em Londres, a AI tem como alto departamento o Comitê

²¹ Existem três *status* consultivo dentro do ECOSOC: Geral (I), Especial (II) e Roster. Segundo o artigo 22, 23 e 24 da Resolução 31/1996 do ECOSOC: a primeira categoria abrange organizações cujas atividades estão intrinsecamente relacionadas às atividades do Conselho de Direitos Humanos da ONU e, cujos membros, dada a abrangência espacial, representam diferentes segmentos da sociedade. Na categoria Especial ou II são enquadradas aquelas organizações que apresentam competência especial e, por isso, atuam de maneira específica com relação à sua abordagem temática. Apenas algumas de suas atividades são abrangidas pelo Conselho. A terceira categoria é composta por aquelas organizações que não se enquadram nas características apresentadas anteriormente e que por isso, não lograram um *status* consultivo definitivo. Entretanto, recebem este reconhecimento, visto que, considera-se a possibilidade de estas fornecerem contribuições ocasionais ao trabalho das Nações Unidas.

²² Segundo Baehr (2009), as ONG podem se estruturar de duas maneiras: “*top down*” e “*bottom up*”. “*The former are centrally organized international groups with national sections, while the later are federations of nationally organized groups. Both kinds may be democratically organized or less so.*” (BAEHR, 2009: 10)

Executivo Internacional (CEI), formado por nove membros eleitos bianualmente na Reunião de Conselho Internacional. Destes nove membros, um é eleito Secretário Geral da organização. Responsável pela coordenação do Secretariado Internacional (SI), o Secretário Geral supervisiona toda a organização. Segundo Bovo (2002), o SI é a instância responsável por coordenar as principais ações e pela interligação entre as diversas instâncias da AI: membros, grupos, seções e dirigentes. Os outros três níveis (seções, grupos e membros) são os que permitem que a AI tenha uma atuação e um reconhecimento diferenciados, fazem com que ela seja uma espécie de “ONG [que] se estende em várias outras ONG” (BOVO, 2002: 27). Dentre estes cinco níveis destaca-se a importância política e institucional dos membros da AI, base da organização.



Figura 3. Organograma da Anistia Internacional. Elaboração própria.

Os membros, considerados a base do trabalho desenvolvido pela AI, são os principais responsáveis por sua receita. Este fato é de extrema importância, visto que, desde o início, a independência política e a lealdade aos direitos humanos são os valores normativos de grande relevância para esta ONG. Segundo Helena Cook, antiga consultora jurídica da AI: *“While is perhaps most important for Amnesty is always to maintain its independence and never to compromise its capacity to criticise and to insist on the highest standards of human rights protection at the UN.”* (COOK, 1996: 209)

Além de sua importância financeira, o quadro de membros é considerado a base da organização por ser composto por pessoas que levam o nome da AI para os mais diferentes lugares do mundo. São estes indivíduos, que mesmo não participando ativamente da organização, funcionam como uma espécie de correia de transmissão de informações e do ideal da organização, possibilitando a adesão de novos membros. Ou seja, espalhados pelo mundo, os membros permitem que as campanhas tenham maior abrangência e sejam

conhecidas por uma maior quantidade de pessoas, ponto de extrema relevância para a sua eficácia. Quanto mais membros, mais pessoas tomam conhecimento do caso, maiores probabilidades de abertura de escritórios e seções, maior é a pressão exercida pela comunidade internacional, em uma atitude de cunho claramente transnacional, e maiores são as possibilidades do governo e/ou violador de direitos se sentir constrangido e alterar o quadro de violação.

Outro ponto relevante para compreender a historicidade política e organizacional da Anistia Internacional é o desenvolvimento do seu mandato²³. No que diz respeito a ele, sua expansão se deu da seguinte forma: em 1961, a única preocupação do grupo que posteriormente viria a se formalizar em torno da AI era a proteção exclusiva dos prisioneiros de consciência. Em 1968, dado o aumento espacial da organização e a sua representatividade política no espaço internacional, organizou-se a revisão do mandato, que passou a abarcar tortura, maus tratos e penas cruéis, entrando em vigor em 1974 (BOVO,2002). Novamente, durante a década de 1970, a AI ampliou seu mandato passando a abranger pena de morte, execuções extrajudiciais e desaparecimentos, temas que anteriormente eram trabalhados de maneira indireta. Entre fins dos anos 1980 e início da década seguinte, o tema dos refugiados foi incorporado ao mandato. Entretanto, apesar do avanço, deve-se destacar que antes de 1993 o mandato da AI se concentrava em direitos civis e políticos. Foi apenas após a Conferência de Viena, e o importante papel que a AI lá desenvolveu, que a discussão sobre a proteção e promoção de todos os direitos humanos fez com que o seu mandato se alargasse amplamente em direção aos direitos econômicos, sociais e culturais. Atualmente, assim, as campanhas produzidas pela AI envolvem também, para além de outros temas, direitos indígenas, direitos das mulheres, direitos reprodutivos e de homossexuais.

The scale of change in 1990s is evident from the fact that since 2011- after an ICM in Dakar, Senegal- Amnesty has replaced the mandate with a word and concept that would have meant plenty of the founders, *mission*. (HOPGOOD, 2006: 96)

Buscando escapar de um padrão até então muito comum entre as organizações não-governamentais, que produziam ‘ataques’ a um país específico e que partiam de uma

²³ “This complex internal lore, as it evolved and was interpreted and reinterpreted all the time, came to be codified in a legendary document called the Mandate. It was the nearest thing to a stone tablet for Amnesty staff and members.” (HOPGOOD, 2007: 11).

abrangência e preocupação nacionais, a AI promoveu por meio da produção de cartas²⁴ sua base de ativismo transnacional. Essa estratégia de atuação criada durante a Guerra Fria certamente empoderou esta ONG diante das demais. Segundo Konder (1988) e Clark (2001), as cartas desde o início se apresentam como a principal ferramenta de mobilização da Anistia Internacional. Com elas, a prática do ativismo transnacional se torna mais eficaz, visto que são o meio utilizado para fazer denúncias, exigir providências e pressionar governos nacionais, com base em tratados e documentos internacionais. À época, elas permitiam que fossem contornadas as amarras impostas pelo contexto histórico, já que eram escritas por membros da AI que não viviam sob o julgo do Estado violador.

Membros de uma determinada seção escreviam cartas pedindo a libertação de presos de consciência de outros países, de outras seções, de modo que, não adotando casos de seu próprio país, pudessem evitar um confronto direto entre a seção nacional da AI e o governo local. Deste modo, utilizando-se da rede formada pelo seu grande número de escritórios e seções presentes nos mais diversos países, a AI tornou menos impositivos e paralisadores para si os problemas enfrentados por outras ONG, sobretudo o do reconhecimento de sua legitimidade por parte dos diferentes governos (BOVO, 2002).

Importantes transformações estruturais e conjunturais marcam o posicionamento da Anistia durante a década de 1970, mudanças que importam ao aproximar a atuação da AI junto à ONU. O quadro de pouca credibilidade dispensada às Nações Unidas, herança deixada por Peter Benenson, que desconfiava da paralisia decorrente da Guerra Fria, só pôde ser alterado por ocasião da ocorrência de quatro importantes eventos:

- 1) No ano de 1968, o diplomata irlandês Sean MacBride passa a compor o quadro de voluntários da AI. Esta figura foi de extrema importância no desenvolvimento do relacionamento entre a AI e a ONU, pois atuava dentro da Comissão de Direitos Humanos da ONU. Responsável por criar a coalizão entre as ONG durante a Conferência de Teerã (1968), ocasião em que representou a Anistia, ele a organizou de modo que posteriormente essa se transformasse em um subcomitê permanente

²⁴ As cartas são para a AI a principal ferramenta de trabalho. Elas são escritas tanto em prol de pessoas que tiveram/têm seus direitos violados, como para os próprios violadores, pedindo o fim das violações. Às vítimas, as cartas buscam demonstrar solidariedade. Servem como um lembrete àquela pessoa de que existem pessoas, de várias as partes do mundo, que apoiam a sua causa e que, portanto, ela não está sozinha. Quanto àquelas direcionadas às autoridades, buscam pressionar para que a violação seja enfim terminada. Essas cartas são produzidas em grande quantidade, visto que, quanto maior o número de cartas escritas e endereçadas, maior o impacto político-qualitativo da estratégia (BOVO, 2002).

da Conferência de Organizações Não-Governamentais com Status Consultivo junto à ONU (sigla em inglês: *CONGO*) (HOPGOOD, 2006);

- 2) Foi durante esta década que o mandato da AI foi ampliado e passou, especialmente, a se atentar à questão da tortura (BENDELL, 2006);
- 3) Em 1972 foi organizada na Grécia²⁵ uma importante campanha contra as torturas cometidas pelo governo ditatorial grego implantado em 1967, sendo esta reconhecida como uma das maiores atividades organizadas pela AI até hoje (BENDELL, 2006) e
- 4) A década de 1970 é marcada pela criação, em Nova York, do primeiro escritório de representação da AI junto à ONU (CLARK, 2001).

A junção desses eventos, portanto, sublinha os primeiros passos da Anistia em sua relação com os mecanismos de direitos humanos da ONU, especificamente com a Comissão de Direitos Humanos (BENDELL, 2006).

Graças ao reconhecimento de seu trabalho, que pôde ser visualizado no aumento do número de membros e seções e também por haver ganhado, em 1977, o Prêmio Nobel da Paz pelo trabalho realizado em prol da efetivação dos direitos humanos, e em 1978, um prêmio de reconhecimento da ONU no campo dos direitos humanos, a reputação da Anistia com o passar do tempo passou a ser um fator cada vez mais atrativo à adesão de novos membros. Estes fatos, ao mesmo tempo em que servem como indicadores, podem ser apontados como importantes elementos no processo de fortalecimento da própria organização, que passou a ser uma figura essencial na produção de *know how* sobre direitos humanos.

O papel desempenhado e abrangência alcançado pela AI, entretanto, devem ser vistos para além do caráter tecnicamente altruísta que envolve a organização. Segundo Hopgood (2007), o desenvolvimento institucional da AI caracteriza um projeto, uma estratégia de poder, que se consolida a partir dos direitos humanos. Ou seja, o caráter de autoridade moral que é dado à AI e que permitiu a esta o desenvolvimento da proposta de

²⁵ O caso grego refere-se às práticas de torturas iniciadas com o fim do governo parlamentarista grego em maio de 1967. Para a investigação (regra basilar da AI antes de adotar um caso) destas acusações foram convocados dois advogados voluntários, Anthony Mareco e James Becket, que em janeiro de 1968 publicaram um relatório sobre a situação na Grécia. Um segundo relatório seria publicado em março do mesmo ano. Este caso representou a primeira vez em que houve um relacionamento mais direto com a Comissão de Direitos Humanos da ONU, onde foram depositados os relatórios. Em Assembleia Geral, durante o ano de 1973, governos de várias partes do mundo passaram a se referir aos documentos produzidos pelos membros da AI. Ao final desta, uma Resolução foi finalmente adotada condenando a prática da Tortura.

criação do ACNUDH foi dado a esta organização a partir de seu próprio projeto de desenvolvimento organizacional. Este projeto, que envolve desde a metodologia de trabalho desenvolvida, como as campanhas de cartas, até os princípios que regem esta organização, fazem com que a AI seja, segundo Hopgood (2007), reconhecida como uma autoridade moral e não política. Foi, portanto, essa capacidade moral que permitiu que a AI, durante os anos da Guerra Fria, desenvolvesse suas campanhas e trabalhos sem se posicionar para quaisquer dos lados.

Moral authority cannot be moral authority unless it has a grounding beyond the empirical facts of everyday life. We have three main candidates for this: nature, god, and reason. Amnesty was a strange amalgamation of all three, attaching itself to the idea of natural rights, faith in transcendent meaning, and the logic of reasoning in terms of what would work in persuading states to release prisoners and members to support them. (HOPGOOD, 2007: 22)

O que se quer demonstrar, portanto, é que a AI organizou-se de modo a se tornar a mensageira e não a mensagem dos direitos humanos e que, foi por ter construído o seu papel enquanto autoridade moral, que seu entendimento sobre os direitos humanos passou a funcionar como um símbolo de poder, assim como a própria universalidade dos direitos humanos acabou por reforçar a autoridade moral da AI. Sem essa capacidade de autoridade moral no campo dos direitos humanos, desenvolvido através do projeto de poder criado pelos mandatos da AI, o seu reconhecimento por outras ONG e o posicionamento dos Estados, quando da apresentação da proposta de criação do ACNUDH, seriam distintos.

No organization has been more effective weapon in tearing down the various ideologies that sustain claims to natural authority than Amnesty International. It did more than any other institution to achieve universal salience for human rights. (...) Amnesty has been the foremost Champion of “principled norms”, a highly effective “moral entrepreneur”. (HOPGOOD, 2007: 4).

Levando-se em conta esse reconhecimento e prestígio, apresentar-se-á abaixo o histórico da articulação da Anistia em torno da proposta de criação do ACNUDH.

3 A articulação da Anistia Internacional em torno da criação do ACNUDH

Como mencionado anteriormente, as propostas em torno da concepção de um Alto Comissariado para os Direitos Humanos são quase tão antigas quanto à própria criação da ONU e da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Recorrentemente barrada por empecilhos conjunturais e estruturais, esta proposta viria a ser reapresentada em 1993 durante a II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena. Como

marca de sua singularidade, esta proposta seria na ocasião apresentada por uma ONG, que a tornou pauta de discussão entre os Estados por meio de uma forte pressão política.

Até a década de 1990 os direitos humanos não possuíam um organismo exclusivo e de alto nível responsável pela proteção exclusiva da matéria. Antes da criação do ACNUDH existiam apenas vários organismos desarticulados entre si e, que por isso, eram pouco eficazes (ALSTON, 1997; AMNESTY INTERNACIONAL, 1992). O cenário criado com o fim da Guerra Fria, graças aos seus novos elementos intersubjetivos, entretanto, possibilitou a ascensão do debate em torno dos direitos humanos, e, com isso, a discussão sobre a sua efetivação. Favorecida por este contexto, a proposta encabeçada pela Anistia Internacional, em 1993, resultado de um histórico de atuação em torno da ideia de criação de um Comissário Especial para os direitos humanos, lograria sucesso em dezembro daquele mesmo ano.

A vitória ocidental no conflito bipolar, fez com que valores como o da liberdade e a gama de direitos relacionados a este, criassem um cenário com novos elementos intersubjetivos, compondo a consciência e os valores daqueles que participavam da construção dessa nova ordem e processo mundiais.

De acordo com Laatikainen, o imediato pós-Guerra Fria (especialmente o período 1990-1993), assistiu a uma afirmação muito grande dos princípios liberais, fosse na dimensão da ascensão do indivíduo frente o Estado no âmbito da segurança, fosse no aspecto econômico (livre-mercado perante o discurso do Estado como indutor do desenvolvimento) ou na afirmação da democracia. Foi justamente em torno destas fortes afirmações, que, segundo Laatikainen, se organizaram as contraposições dos atores internacionais: “Vienna was the first indication that resistance was brewing.” (LAATIKAINEN, 2004: p. 12 *apud* HERNANDEZ, 2014: 140).

Durante a década de 1960, seguindo um conjunto de propostas negadas²⁶, foi organizada uma série de três encontros, todos coordenados por organizações não-governamentais, que se dedicavam a discutir a criação de um organismo central e específico para os direitos humanos. Ele seria, segundo o sentido tomado pelas discussões, o organismo responsável pela coordenação e controle de todas as políticas referentes aos direitos humanos na e da ONU. Entre os encontros de Paris e Genebra, a Anistia organizou em Londres, em 1964, um evento que seria o primeiro grande passo no sentido de envolver a organização na ideia de criação de um Comissário Especial. Ainda durante essa década, a AI participou de um pronunciamento preparado por diversas ONG e de uma resolução apresentada em Assembleia Geral em favor da criação do ACNUDH. Além disso,

²⁶ Vide nota 9.

participou de outros eventos, como o Seminário sobre Direitos Humanos em Países em Desenvolvimento, em 1966, no qual foi discutido, Segundo Clark (1972), a necessidade de criação de um Alto Comissariado para os direitos humanos.

As dificuldades impostas pela Guerra Fria, entretanto, não possibilitaram grandes avanços até o início da década de 1990. Diante das possibilidades criadas com o fim desse conflito, em 1992, a seção holandesa da AI propôs e organizou uma conferência sobre a necessidade de criação de um Comissário Especial, agora sob novas bases. Reunidos em Amsterdã, diversas seções da AI, membros de outras ONG, ativistas e especialistas da área de direitos humanos chegaram à conclusão de que a criação de tal organismo era essencial, tendo em vista a preocupação central da conferência mundial a se realizar: a efetivação destes direitos (ALVES, 2001; AMNESTY INTERNATIONAL, 1993).

Passados três meses desse encontro, ocasião na qual foi defendida formalmente pela primeira vez a ideia de criação de um Comissário Especial para os Direitos Humanos pela AI, esta organização se fez representar no Encontro Regional Africano Preparatório da Conferência Mundial, realizado em Tunis, em outubro de 1992. A participação neste encontro foi essencial ao permitir o início da construção do *lobby* ao redor da proposta. Muitas ONG, especialmente aquelas localizadas no chamado “Terceiro Mundo”, tinham dificuldades em concordar com a ideia de criação de um Alto Comissariado (ALVES, 2001). O primeiro motivo que as levava assumir uma posição contrária foi o da ligação feita entre a nomenclatura, alto comissário, e o passado colonial desses países. Segundo o Embaixador Gilberto Sabóia²⁷, em entrevista, o fato de alguns representantes das antigas metrópoles terem sido conhecidos como alto comissário dificultou a aceitação da proposta, pois significaria, para estes países que a desconheciam, sinais do retorno de um passado duramente superado. Estas ONG ainda rejeitavam-na sob a alegação de ser essa uma ideia que excluiria o direito ao desenvolvimento, considerado por elas essencial. Neste aspecto, a participação em reuniões que precederam a realização da Conferência Mundial foi importante ao permitir o esclarecimento da proposta e a eliminação da ideia de que a figura de um alto comissário representaria a consagração de interesses de alguns países específicos.

Ainda em 1992, a Anistia publicou o documento intitulado “*World Conference on Human Rights: facing up to the failures: proposals for improving the protection of human*

²⁷ O embaixador Gilberto Vergne Sabóia, diplomata brasileiro, foi presidente do Comitê de Redação e da Delegação brasileira durante a Conferência de Viena. Entrevista realizada em abril de 2013 no Rio de Janeiro.

rights by the United Nations”. A partir de então, a AI se organizou de modo a fazer com que a sua proposta entrasse na agenda de discussão da Conferência Mundial e para isso, empenhou-se em participar de um conjunto de eventos preparatórios organizados entre governos, entre ONG e até mesmo garantiu sua participação em reuniões de especialistas da área. Por meio da atividade de seus membros e do auxílio da mídia, buscou ainda difundir as informações que tinha com a finalidade de criar pressão pública.

Neste sentido, a AI participou do encontro regional latino-americano, do encontro do Conselho Europeu e, embora os governos asiáticos a tenham ignorado em seu encontro intergovernamental, esta foi lembrada no evento regional organizado pelas ONG asiáticas²⁸. Deve-se dar grande importância, sobretudo, ao evento global organizado pelas ONG que antecedeu a II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos²⁹. O Fórum paralelo “Todos os Direitos Humanos para Todos³⁰”, realizado também em Viena, contou com a participação de 2.000 ONG (ALVES, 2001). Por ocasião deste evento, a AI buscou circular seu relatório, fazendo com que a ideia de criação deste posto se tornasse, primeiramente, um consenso intersubjetivo entre as organizações da sociedade civil ali reunida, para que depois este consenso se concretizasse objetivamente no relatório final do Fórum. Ou seja, a AI buscou trabalhar a ideia de criação do ACNUDH estabelecendo uma rede comunicativa, em que o seu *know how* possibilitava o escoamento de informações às outras ONG.

²⁸ Segundo Hernandez (2014), as ONG asiáticas acabaram por se tornarem mais próximas e aliadas do governo dos Estados Unidos ao aderirem à uma concepção de direitos humanos ocidental.

²⁹ “A II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos convocada pela Organização das Nações Unidas (ONU) ocorreu em Viena, em 1993, de 14 a 25 de junho. Participaram da Conferência não apenas Estados e ONG, mas também agências especializadas e fundos e programas da ONU, organismos internacionais, além de órgãos de supervisão internacionais dos direitos humanos, os quais inclusive fizeram propostas no sentido de criar e aperfeiçoar os mecanismos de proteção e garantia dos direitos humanos.” (HERNANDEZ, 2014:97)

³⁰ “No Fórum reuniram-se militantes procedentes de todos os cantos do mundo. Nele se pôde verificar o quanto as entidades não-oficiais voltadas para a defesa dos direitos humanos haviam deixado de ser exclusividade do Ocidente desenvolvido. Por sua composição diversificada, o Fórum demonstrou, com exemplos vivos de determinação construtiva e pelo testemunho de vítimas de violações, que a aspiração pelos direitos humanos é hoje fenômeno transcultural, nem etnocêntrico, nem imperialista. [...] E sua preocupação com a necessidade de “Todos os Direitos Humanos para Todos”, respaldada por propostas consensuais consequentes na área de proteção aos direitos econômicos e sociais, indicava que as ONG em geral, até porque não sofrem as mesmas pressões que os Governos, têm postura mais corretas sobre a indivisibilidade dos direitos humanos do que os principais atores internacionais – tanto aqueles que as defendem, como os que delas desconfiam.” (ALVES, 2001: 98)

Ainda durante a realização do Fórum, a AI lançou um documento direcionado especificamente à mídia³¹, intitulado “*What we want from this Conference: World Conference for Media Pack*”, no qual não apenas explicava sua proposta e buscava consolidar a ideia, como igualmente se colocava à disposição para maiores esclarecimentos. Neste documento, um *paper* de poucas páginas, o modelo proposto pela Anistia era exposto, tornando claro a finalidade e a necessidade de criação do ACNUDH. Esse contato com a mídia durante a campanha, para o desenvolvimento do *lobby*, foi de extrema importância. A utilização das mídias e meios de comunicação facilita a formação da rede comunicativa que torna o processo de criação da pressão pública mais forte. Assim, utilizando-se do apoio conquistado durante o encontro paralelo, e antes que esse fosse encerrado, deu-se início à Conferência de Viena, na qual a AI buscou criar espaço político sensível à proposta.

Desta forma, confirma-se a posição de Willetts (1996) segundo a qual as reuniões e conferências, parte do cotidiano da ONU, são de grande importância para as ONG. Nessas, estes atores participam influenciando a definição de agendas globais e permitem, igualmente, uma maior atenção da mídia a suas pautas. São essas ocasiões que permitem que uma ideia se transforme em consenso, mas antes, em intersubjetividade geral. Intersubjetividade esta que, neste caso, origina-se de uma nova concepção de direitos humanos possibilitada pelo fim da Guerra Fria e pela ascensão dos valores liberais.

Para a AI, a criação deste cargo significava a racionalização institucional das políticas de direitos humanos, que, por outro lado, representava o principal desejo da realização da Conferência de Viena. Sua proposta envolvia um conjunto de demandas específicas, como a de uma maior interação entre as Nações Unidas e as ONG, as quais seriam debatidas e algumas delas acrescentadas ao documento final que daria origem ao ACNUDH. O modelo proposto pela AI invocava ainda a criação de um cargo que fosse responsável pela cobertura e proteção integral de todos os direitos: políticos, sociais, econômicos, civis, culturais e o direito ao desenvolvimento. A função do Comissário Especial seria basicamente a de coordenar o relacionamento entre as instituições de direitos humanos já existentes, desenvolver programas e facilitar o envolvimento de especialistas nos debates internacionais sobre a agenda, produzindo maior capacidade de resposta em casos de emergência.

³¹ Quanto à participação de outros grupos no processo de criação do *lobby* a partir de então formado deve-se destacar o papel desempenhado pelos meios de comunicação (MÖHRING, 2009; ELBERS, 2009).

Encerrado o Fórum paralelo, decide-se pela composição de um Comitê responsável por coordenar as negociações e apresentação das pautas das ONG, sendo a principal delas a criação do ACNUDH. Debatida desde o processo preparatório para a Conferência, a questão da participação das ONG foi limitada, pois, segundo Hernandez (2014), envolvia a complicada relação entre direitos humanos e soberania. As ONG lideradas pela proposta da AI, assim, mobilizaram-se por meio de encontros informais com governantes nos corredores do prédio onde se dava a reunião. Estiveram presentes na ocasião mais de três mil delegados de organizações não-governamentais (BAEHR, 1999), responsáveis por fazerem pressão. Findada a Conferência, a proposta de criação de um alto comissariado converter-se-ia na principal recomendação da Declaração e Programa de Ação de Viena³², tornando-se pauta prioritária nas discussões da 48ª sessão da Assembleia Geral.

Os meses que separaram a Conferência Mundial da efetiva criação do ACNUDH foram marcados pela contínua atuação e *lobby* por parte da AI. Em outubro de 1993, um grupo de grandes ONG, dentre as quais a Anistia Internacional, organizaram um pronunciamento destacando os desafios com os quais o ACNUDH teria de lidar depois de efetivada sua criação (CLARK, 2001). No mesmo período, a AI lançou um novo documento, “*United Nations: a High Commissioner for Human Rights: time for action*”, por meio do qual procurou reforçar sua proposta em relação ao mandato do cargo e demonstrar que a efetividade do regime internacional de direitos humanos dependia da efetivação desta proposta (AMNESTY INTERNACIONAL, 1993). Segundo Cook (1996), assim que iniciada a 48ª sessão da Assembleia Geral, a AI teve de enfrentar três desafios. Primeiramente, seus representantes tiveram que trabalhar freneticamente para que a questão da criação do ACNUDH fosse colocada em pauta. Depois, tiveram de empenhar-se na garantia de participação das ONG nas reuniões do Terceiro Comitê, para que assim, iniciadas as discussões, conseguissem como terceiro desafio, garantir que o formato do mandato fosse o mais próximo possível do da proposta original feita em Viena.

Por causa da resistência dos chefes de Estado e de governo à participação das ONG em encontros que definiriam o mandato do ACNUDH, a mobilização feita do lado de fora das reuniões resultou na maior e melhor ferramenta política na estratégia de atuação dessas

³² “Em relação às ONG, o Preâmbulo também consagra a participação dessas organizações e de outros novos atores não estatais no cenário internacional, legitimando, assim, seu envolvimento.” “A Declaração ainda enfatiza a importância das ONG e de sua participação no processo de promoção e proteção dos direitos humanos e ressalta os direitos de atuação dos seus membros. Ademais, recomenda o diálogo contínuo e a cooperação entre ONG e Estados, tendo em vista que são os Estados ainda os grandes responsáveis pela adoção e estabelecimento de normas internacionais. (HERNANDEZ, 2014: 107-118)

organizações. No caso específico da Anistia, sua abrangência espacial e a consequente mobilização de cada um de seus escritórios, permitiu a criação de maior e mais intensa pressão sobre os Estados.

Apenas algumas partes das considerações apresentadas pelo modelo proposto pela Anistia foram consideradas quando, em dezembro de 1993, foi aprovada por consenso a criação do ACNUDH. Destaca-se, entretanto, que a busca por consenso político na definição de seu mandato fez com que esse se tornasse muito mais fraco e vago³³ do que o modelo inicialmente proposto pela AI, isso porque, apesar da ascensão dos valores liberais, o aspecto universal assumido pelos direitos humanos implicava fortes resistências.

Objetivando esboçar uma sistematização teórica do quadro histórico apresentado até agora, a próxima seção se dedicará a observar elementos do *lobby* e da estrutura da AI a luz do conceito de rede transnacional de ativismo e do padrão bumerangue proposto por Keck e Sikkink (1998).

4 Redes transnacionais de ativismo, a Anistia Internacional e a criação do ACNUDH

A fim de analisarmos teoricamente o caso da criação do ACNUDH, e nele a importante participação da Anistia Internacional, explorar-se-á a seguir alguns aspectos da teoria construtivista das Relações Internacionais. Caracterizada por Guzzini (2000) como uma metateoria reflexiva, o construtivismo vem gradativamente ganhando um importante e abrangente espaço no campo de estudo das RI. Reconhecida por Adler (1999) como uma abordagem “meio termo”³⁴, o construtivismo é “a perspectiva segundo a qual o modo pelo qual o mundo material forma e é formado pela ação e interação humana, depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas do mundo material.” (ADLER, 1999:

³³ A proposta original de criação do ACNUDH envolvia um formato mais fechado do que o formalizado em 1993. As dificuldades de aceitação por consenso, entretanto, fizeram com que esse se tornasse mais brando. Um exemplo de tais considerações é o que de a proposta encabeçada pela AI envolvia a criação de um Comissário Especial que tivesse atuação autônoma em relação ao Secretário Geral, entretanto, isto não viria a se concretizar.

³⁴ O construtivismo é assim caracterizado por Adler (1999), pois, segundo este autor, esta abordagem teórica está posicionada entre duas diferentes abordagens, já bastante consolidadas nas RI: realismo e liberalismo. “O construtivismo está no meio termo porque se interessa em entender como os mundos *material*, subjetivo e intersubjetivo interagem na construção social da realidade, e porque, mais do que considerar exclusivamente como as estruturas constituem as identidades e os interesses dos agentes, ele pretende também explicar como, antes de tudo, os agentes individuais constroem socialmente essas estruturas. (ADLER, 1999:216). Segundo Guzzini (2000), o construtivismo pretende desafiar o *mainstream* das Relações Internacionais.

205). Bastante distinta das teorias tradicionais das RI, o construtivismo trabalha com a ideia de co-constituição entre agente e estrutura, de uma síntese sócio-cognitiva formada pelo mundo material, o subjetivo, e pelas condições e criações intersubjetivas. Ou seja, as relações internacionais se tornam reflexo tanto de uma estrutura, que influencia as atitudes tomadas pelos agentes, assim como é influenciada pela atuação desses mesmos agentes, que modificam e transformam essa estrutura.

Com base na sociologia, esta teoria passa a exercer influência nas Relações Internacionais no pós-Guerra Fria, quando as teorias racionalistas se vêem limitadas a compreenderem os processos sociais emergentes³⁵. É deste modo, portanto, que surge e consolida-se o construtivismo, que hoje ganha força e reconhecimento por relacionar fatores materiais e intersubjetivos ao processo de identificação da realidade internacional (FINNEMORE e SIKKINK, 2001).

Apesar de englobar um conjunto de teóricos bastante abrangentes, sendo que entre eles há certo consenso sobre seu arcabouço mediativo, reconhecendo, portanto, a importância tanto de agentes, como de estrutura, esta teoria apresenta dentro de si diferentes perspectivas e abordagens³⁶. Deste modo, pode ser mencionado o favoritismo de Wendt (1992) pela estrutura e pelo Estado-nação como elementos essenciais para análise do internacional (FINNEMORE & SIKKINK, 2001). Para análise construtivista do caso apresentado, entretanto, se utilizará da vertente construtivista que tem como foco principal o agente, considerado a fonte de mudanças sociais. Elemento fundamental na produção de novas intersubjetividades, o papel dos atores será analisado, sobremaneira, por meio das contribuições de Keck e Sikkink, complementadas, quando necessário, por outros autores.

(...) this is not a new theory, but an attempt to label and synthesize over a decade of scholarship, mainly within the constructivist approach, that nevertheless is often overlooked when constructivism is defined as a structural theory about logics of appropriateness. (SIKKINK, 2001: 35)

³⁵ “Primeiro, deve-se relacionar a emergência do construtivismo ao que Beck (1986: 14, et passim) chama de “modernidade reflexiva”. Trata-se de uma crescente tomada de consciência acerca dos limites e ambiguidades inerentes ao progresso técnico e social, remontando ao início do século XX. O segundo contexto histórico relevante está mais intrinsecamente relacionado com os debates internos das Relações Internacionais, em um prazo incomparavelmente menor – o construtivismo sem dúvida tirou proveito da inexorabilidade da mudança vindoura que percorreu a Europa, em particular durante a segunda *détente* e o fim da Guerra Fria.” (GUZZINI, 2000: 8)

³⁶ Segundo Adler (1999), “Ademais, é por vezes difícil distinguir construtivistas de pós-modernos (TICKER, 1992; WEBER, 1995).” (ADLER, 1999: 99)

Derivada da teoria construtivista aplicada à prática do ativismo transnacional, as redes transnacionais de ativismo apresentadas por Keck e Sikkink (1998), podem ajudar a compreender o papel da Anistia Internacional no processo de criação do ACNUDH. Segundo essas autoras, as redes correspondem aos resultados das interações entre ONG, Estados e organizações internacionais, que por razões diferentes passam a fazer parte de uma rede promovendo uma causa, norma ou ideia. Consideradas importantes componentes na alteração da política mundial, essas redes se caracterizam pela organização, poder e pressão das ONG, que buscam alterar o comportamento de Estados e de organizações internacionais. Neste caso, as ONG são os atores responsáveis por informar, organizar discussões e promover novas ideias, além de poderem participar como empreendedoras da norma³⁷. Por se tratar de uma estrutura comunicativa, essas organizações não apenas influenciam a construção da rede, como ao fazerem parte dela, são influenciadas.

Baseando-se em princípios e valores comuns, os membros que compõem a rede se unem e buscam alterar padrões por meio do constante compartilhamento de informações que as redes os disponibiliza. Neste aspecto, a mídia³⁸ exerce importante papel ao facilitar o compartilhamento dessas informações e por chamar a atenção de outros atores às pautas em discussão. Em resumo, por meio de suas atividades, seu *lobby* e campanhas de pressão, as ONG buscam causar alterações no padrão de comportamento de outros atores.

Segundo as autoras, existem três ocasiões em que é possível o surgimento do tipo de relacionamento que configura as redes de ativismo transnacional, assim como há quatro estratégias de persuasão, socialização e pressão criada pelas ONG e cinco tipos de influências dessas organizações no processo de construção da rede. Esses elementos serão apresentados abaixo aplicados à participação da AI no processo político de criação do ACNUDH.

³⁷ Empreendedores normativos são aqueles atores decisivos para a emergência de uma norma. São os responsáveis por chamarem a atenção a determinadas questões ou mesmo por criarem estas. Para que haja resultados buscam dramatizar a situação correspondente à norma que desejam empreender. (FINNEMORE & SIKKINK, 1998: 16) Segundo Clark (2001), o processo de emergência dessas normas, nas quais as ONG atuam como empreendedoras, pode ser dividido em quatro fases: 1) investigação; 2) criação de consenso; 3) construção da norma; 4) aplicação da norma. A AI pode ser considerada empreendedora da norma em três casos: tortura, de 1972 à 1992; desaparecimentos de 1966 à 2000; e execuções extrajudiciais de 1970 à 1994. (CLARK, 2001: 31)

³⁸ A mídia internacional é outro campo que recebe especial atenção dos construtivistas (TAYLOR, 1992).

4.1 Das três possibilidades de surgimento das redes

Das condições de surgimento das redes transnacionais apresentadas pelas autoras, todas as três podem ser identificadas na rede transnacional criada em prol da proposta de criação do ACNUDH.

1) channels between domestic groups and their governments are blocked or hampered or where such channels are ineffective for resolving a conflict, setting into motion the “boomerang” pattern of influence characteristic of these networks; 2) activists or “political entrepreneurs” believe that networking will further their missions and campaigns, and actively promote networks; and 3) conferences and other forms of international contact create arenas for forming and strengthening networks. (KECK & SIKKINK, 1998: 12)

Como empreendedora da norma, a AI invocou a falha dos mecanismos de direitos humanos ao exigir um organismo que fosse responsável pela efetivação destes direitos. Do mesmo modo, o histórico marcado pela realização de vários encontros e conferências, com destaque à importância da Conferência de Viena, permitiu que os atores envolvidos estabelecessem a comunicação característica das redes de ativismo transnacionais. Este fator igualmente favoreceu o fato de que, apesar de terminada a Conferência, as ONG continuassem articuladas em prol da proposta de criação do ACNUDH, pressionando os Estados durante a realização da 48ª Assembleia Geral.

Um pouco mais complexa, entretanto, é a análise da rede a partir do padrão bumerangue³⁹ sugerido pelas autoras (figura 4). No caso da AI, ONG com seções, grupos e membros, espalhados por mais de 150 países, o padrão bumerangue pode ser aplicado à pressão nacional feita pelas ONG na busca do reconhecimento consensual da proposta. Visando pressionar internamente os Estados, a AI se utilizou de componentes estruturais para fortalecer o *lobby* em torno da criação do ACNUDH. Além disso, buscou compartilhar informações com outras ONG, criando uma rede de informação que lhe forneceria apoio quando da pressão pela participação das ONG tanto na Conferência de Viena, quanto na Assembleia Geral. Nos encontros que promoveu, e naqueles em que participou a AI buscou eliminar a resistência presente entre algumas ONG (como algumas pertencentes aos chamados Tigres Asiáticos), que reconhecendo o seu *know-how* e capilaridade, passaram a pressionar internamente seus próprios Estados.

³⁹ O padrão bumerangue está relacionado a um padrão de interação por meio do qual uma ONG se vincula a aliados transnacionais, baseando-se em normas acordadas internacionalmente, desejando causar impacto e reduzir a resistência apresentadas pelos outros atores que participam do processo. Em resumo, este padrão busca transformar o comportamento dos atores estatais a partir da ação de atores não-estatais em um cenário organizado pelas organizações internacionais (KECK & SIKKINK, 1998).

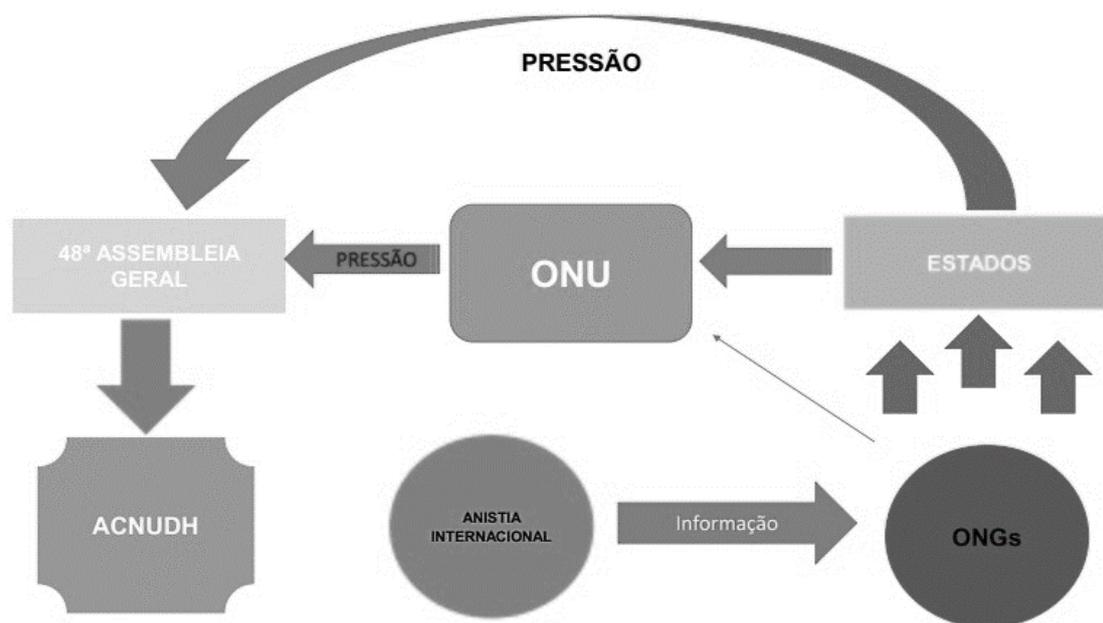


Figura 4. Aplicação do Padrão Bumerangue na criação do ACNUDH. Elaboração do autor.

Alguns fatores estruturais possibilitaram esta desenvoltura. Reconhecida por seu trabalho desde a década de 1970, quando ganhou importantes prêmios, a AI conta, desde o início da sua história (CLARK, 2001), com escritórios e seções localizadas em várias partes do mundo. Essa estrutura permite não apenas o fortalecimento de sua posição diante de outras ONG e de Estados, como também amplia a possibilidade e capacidade de organização de seu ativismo. Outra importante característica estrutural, e que favoreceu a criação da rede e do *lobby* em torno da criação do ACNUDH, é o fato de que pessoas das mais diversas partes do mundo podem se tornar membros e voluntários da AI sem que haja, em seu país, uma seção oficial da organização (BOVO, 2002). Essa característica permite o envolvimento de um grande número de indivíduos, tornando o ativismo mais disseminado e poderoso. Juntos estes fatores criam as redes que transcendem as fronteiras nacionais, dissolvendo “em termos de participação, a linha divisória entre atores civis e atores estatais.” (COHEN, 2003, p.19). Mais do que isso, ao longo da história da AI, esses elementos permitiram que esta ONG se tornasse uma voz legítima e uma ‘autoridade’ amplamente aceita no campo dos direitos humanos, angariando forças extras para organização de *lobby*.

Partindo-se da perspectiva baseada no padrão bumerangue, portanto, a AI conseguiu, por meio de elementos estruturais e conjunturais, utilizar-se do espaço

transnacional propiciado pelas organizações internacionais, criando um efetivo ativismo nas reuniões pré e pós-conferência. As características intrínsecas a organização, assim como, sua forma de mobilização, tornaram a sua proposta singular se comparada às feitas anteriormente. Seu maior diferencial, portanto, foi o da mobilização da opinião pública mundial, indo além das reuniões fechadas entre chefes de Estado e de governo.

4.2 Das quatro estratégias de persuasão, socialização e pressão

Quanto às táticas políticas de persuasão e pressão (por meio de informação, símbolos e invocando o poder ou responsabilidade dos atores), a AI se utilizou das quatro estratégias identificadas pelas autoras.

1) information politics, or the ability to quickly and credibly generate politically usable information and move it to where it will have the most impact; 2) symbolic politics, or the ability to call upon symbols, actions, or stories that make sense of a situation for an audience that is frequently far away; 3) leverage politics, or the ability to call upon powerful actors to affect a situation where weaker members of a network are unlikely to have influence; and 4) accountability politics, or the effort to hold powerful actors to their previously stated policies or principles. (KECK & SIKKINK, 1998: 16)

Na constituição da sua rede transnacional para a criação do ACNUDH, como já visto, a AI foi a principal responsável pela geração de informações de impacto. Além disso, característico da forma de atuação da AI, houve apresentações de casos de violações de direitos humanos simbólicos, expostos durante a realização do Fórum “Todos Direitos Humanos para Todos”. Com relação às duas últimas táticas políticas deve-se mencionar o apoio que recebeu dos Estados Unidos. Ou seja, a estratégia de atuação da AI foi capaz de mobilizar o mais poderoso ator do cenário internacional, conseguindo deste o reconhecimento da necessidade de se reforçar o papel da Declaração Universal dos Direitos Humanos e também dos vários dispositivos assinados sobre essa matéria. Este elemento ajudou a pressionar o posicionamento dos outros Estados que apresentavam certas resistências.

4.3 Dos cinco tipos de influências das ONG

Da mesma forma, as cinco influências identificadas pelas autoras (KECK & SIKKINK, 1998: 25) estiveram presentes na constituição da rede transnacional de ativismo criada pela Anistia.

1) issue creation and agenda setting; 2) influence on discursive positions of states and international organizations; 3) influence on institutional procedures; 4)

influence on policy change in “target actors”; and 5) influence the state behavior. (KECK & SIKKINK, 1998: 25)

A AI lançou dois importantes documentos definindo a agenda em torno da proposta; influenciou os posicionamentos assumidos tanto pelos Estados quanto pelas organizações internacionais, em sua maior parte produtos do *shaming*⁴⁰; influenciou os procedimentos institucionais das Nações Unidas ao exigirem maior abertura à sua participação durante o processo de criação do ACNUDH e ainda, durante a Assembleia Geral, a assistir as sessões do Terceiro Comitê; atuou junto aos Estados Unidos objetivando que este país defendesse publicamente a proposta de criação do ACNUDH; contribuiu para a transformação da resistência apresentada por diversos Estados à criação do ACNUDH, fator essencial na aprovação por consenso ao final da 48ª sessão.

Assim, partindo-se destas considerações, pode-se perceber que muitos desses elementos teóricos podem ser identificados na história de criação do ACNUDH. O processo de criação deste organismo, propriamente, está relacionado à formação de uma rede transnacional de ativismo, que contou como ator principal a Anistia Internacional. Esta ONG foi, assim, responsável por criar os elementos que constituíram a rede em prol da criação do ACNUDH. Ela realizou encontros e debates, como aqueles da década de 1970, e participou ativamente de um grande número de conferências, as quais favoreceram o contato entre os atores, possibilitando a criação de uma rede de comunicação e de informações importantes; depositou força sobre a ideia de criação do organismo e possibilitou o surgimento de elementos intersubjetivos, que durante a realização da Conferência, fizeram com que os Estados reconhecessem a necessidade de criação do ACNUDH, efetivando a sua criação em dezembro de 1993.

Considerações finais

Após a apresentação das considerações acima e com o objetivo de explicar sobre o papel desempenhado pela Anistia Internacional no processo de criação do ACNUDH, este trabalho considera que o papel exercido por esta instituição foi de extrema importância na criação deste organismo. A Anistia, utilizando-se de sua capacidade institucional e do seu já reconhecido papel em prol da defesa dos direitos humanos, conseguiu articular as demais ONG e os próprios Estados, possibilitando, através da pressão criada, que a sua

⁴⁰ Segundo Baehr (2009), o *shaming* corresponde ao constrangimento no cenário internacional. Sendo os direitos humanos uma temática extremamente sensível ao aparecimento dessa prática, permite que determinados atores se utilizem do *mobilization of shame* na busca de vitórias.

proposta fosse ouvida e discutida em Assembleia Geral. Destaca-se, entretanto, que apesar do papel de extrema relevância reservado a AI, a criação do ACNUDH somente se tornou realidade com a aceitação da proposta pelos Estados. São os Estados e apenas estes que têm o poder de criar tais tipos de instituições no âmbito internacional. Assim, a estrutura, para que essa proposta fosse aceita, havia de ser modificada e assim o foi com o quadro de lideranças políticas, ligados a ascensão dos valores liberais, que assumiu o poder durante esse período.

Deste modo, apesar das ONG, e principalmente a Anistia, terem atuado como atores de transformação social, a estrutura sobre qual esses atores atuaram já vinha sendo modificada. Ou seja, o papel da Anistia foi importante ao impulsionar a tomada de decisão no sentido de promover a aceitação da proposta pelos Estados, aprovada por consenso em Assembleia Geral. Assim a AI, com base em seu projeto estratégico-normativo de atuação, conseguiu que sua proposta se consolidasse. Primeiramente, a criação do ACNUDH, como anteriormente mencionado, foi importante no que diz respeito à proteção e garantia dos direitos humanos, a finalidade normativa da AI. Em segundo lugar, e então como parte da dimensão estratégica da sua atuação, a AI passa, ao mesmo tempo, através da criação do ACNUDH, a ter um interlocutor privilegiado dentro da ONU e a ter um organismo funcionando como uma espécie de plataforma para as suas demandas. Ao contrário do que costuma estar no subtexto das argumentações realistas e céticas aos direitos humanos, de um lado, e das argumentações prescritivas e engajadas, de outro, as dimensões estratégicas e normativas do trabalho da AI (e de qualquer outro ator internacional) não são antagônicas ou contraditórias (SIKKINK & FINNEMORE, 1998). O apontamento da dimensão estratégica não deve esvaziar o fim normativo de qualquer ator, assim como a identificação de fins normativos não deve eclipsar a existência de esquemas estratégicos. Ao invés disso, as dimensões se articulam de forma complexa e foi justamente essa articulação que permitiu que a atuação da AI fosse significativamente incisiva no caso aqui estudado.

Mais do que isso, a formação da rede transnacional que possibilitou a criação deste organismo, gerou importantes modificações nas relações entre os Estados, no regime de proteção aos direitos humanos, na postura da ONU em relação à temática e até mesmo transformações internas à própria Anistia. Com estas constatações, este evento permite reforçar uma postura contestadora de um padrão de relações internacionais que resiste em ser baseado apenas na atuação de atores estatais. As ONG, assim como outros atores que compõem a sociedade civil, são fundamentais na constituição das RI. São capazes,

inclusive, de influenciar o comportamento dos Estados e o processo de tomada de decisão reservados a estes. Também podem igualmente pressionar para que os mesmos criem mecanismos de controle do seu próprio poder, influenciando a definição de sua agenda e o processo de tomada de decisões.

Indo mais além na análise, a AI, já considerada uma figura autorizada e autoridade amplamente aceita no campo dos direitos humanos, ou seja, legítima, foi importante em não apenas gerar a informação, mas principalmente, em dar roupagem credível a ela. Foi responsável e logrou atribuir significado às informações e à sua proposta. Com sua história, estrutura e capacidade institucional, a AI foi (e continua sendo) um ator de importância na disputa por atribuição de significado dos fatos de direitos humanos na sociedade de Estados, sendo essa uma das grandes expressões de sua condição de ator político.

Por ter buscado reforçar um comportamento mais assertivo por parte dos Estados em questões de direitos humanos, contudo, AI encontrou e ainda encontra fortes constrangimentos no estabelecimento das suas relações com esses atores. Pressões no sentido de minimizar a participação da AI, assim como de outras ONG, podem ser verificados nas reuniões da Terceira Comissão durante a 48ª sessão. Os representantes de Estados se esforçaram em impedir que estas organizações conseguissem participar do processo de formulação e discussão do ACNUDH. Igualmente, a AI foi e é passível de sofrer com o comportamento ambíguo das suas relações com outras ONG. O fato de assumir desde cedo um papel de preponderância no cenário internacional fez e faz com que AI encontre tensões no relacionamento com outras ONG, já que por suas dimensões apresenta uma tendência poderosa e centralizadora de demandas e agendas.

A pesquisa, além de permitir compreender o importante papel desempenhado pela AI no processo de criação do ACNUDH, instiga a compreender como a AI atua na formulação de suas campanhas e, ainda, como promove a sua interação com os diferentes atores. Há um padrão no seu modo de atuação ou a formulação de suas campanhas e atividades é diferente para cada caso adotado, variando conforme o ator envolvido na violação (indivíduo, Estado e ONU)? A atuação da AI perante o caso de tortura grego, por exemplo, ao estabelecer o confronto direto com um Estado, buscou criar uma forte campanha através da mídia, para além da realização de um grande evento, o qual compõe o quadro de seus feitos. Diferentemente disto, quando atua em casos de indivíduos que se

encontram em extremo perigo, a AI busca manifestar-se se utilizando principalmente do mecanismo de suas cartas para exercer pressão, já que a situação exige respostas rápidas.

Este trabalho buscou, assim, apresentar o papel desempenhado pela AI no processo de criação do ACNUDH. Ao fornecer informações e documentos, mas principalmente por atribuir significado a esses elementos, a AI fortaleceu e, de certa forma, estruturou a decisão dos representantes de Estados ali presentes. A AI, de fato, foi um importante ator na criação dessa importante instância de direitos humanos das Nações Unidas.

Referências

- ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das Relações Internacionais. **Lua Nova**, n. 47, v. 99, 1999.
- AHMED, Shamima; POTTER, David M. **NGOs in International Politics**. United States: Kumarian Press, 2006.
- ALSTON, Philip. 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, n. 8, 1997.
- ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações Internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: IBRI, 2001.
- AMNESTY INTERNATIONAL. WORLD CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS: facing up to the failures: proposals for improving the protection of human rights by the United Nations. **Amnesty International**. 1992. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR41/016/1992/en/ee64ffea-ed86-11dd-95f6-0b268ecef84f/ior410161992en.html> . Acesso em 30 jul. 2014.
- _____. What we want from this Conference. UN World Conference on Human Rights Media Pack. **Amnesty International**. 1993. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR41/021/1993/en/3040aee8-f909-11dd-92e7-c59f81373cf2/ior410211993en.pdf> . Acesso em 20 jul. 2014.
- _____. United Nations: a High Commissioner for Human Rights: time for action. **Amnesty International**. 1993. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR41/035/1993/en/73131189-fc1b-4062-8900-cdd4e6288289/ior410351993en.pdf> . Acesso em 20 jul. 2014.
- BAEHR, Peter R. **Non-Governmental Human Rights Organizations in International Relations**. UK: Palgrave Macmillan, 2009.
- BAEHR, Peter R. **Human Rights: Universality in Practice**. UK: Palgrave Macmillan, 1999.
- BALWIN-TASK, Tania. **Entrevista I**. [jul. 2012]. Entrevistador: Matheus de Carvalho Hernandez. Londres, 2012.
- BENDELL, Jem. **Debating NGO Accountability**. NGLS Development Dossier, 2006.
- BENENSON, Peter. The Forgotten Prisoners. **The Observers**. 1961. Disponível em: <http://www.amnestyusa.org/about-us/amnesty-50-years/peter-benenson-remembered/the-forgotten-prisoners-by-peter-benenson> . Acesso em 20 de jan. 2014.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1998.

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.

BOVO, Cassiano R. Martines. **Anistia Internacional: roteiros da cidadania-em-construção**. São Paulo: Annablume, 2002.

BULL, Hedley. **Sociedade Anárquica**. Brasília: Editora da UNB (2002), 1997.

CLAPHAM, Andrew. Creating the High Commissioner for Human Rights: The Outside Story. **European Journal of International Law**, v.5, n.4. 1994.

CLARK, Ann Marie. **Diplomacy of Conscience: Amnesty International and Changing Human Rights Norms**. United Kingdom: Princeton University Press, 2001.

CLARK, Roger Stenson. **A United Nations High Commissioner for Human Rights**. Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1972.

COHEN, Jean L. Sociedade Civil e globalização: repensando categorias. **Dados: revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.46, n.3, 2003.

COOK, Helena. Amnesty International at the United Nations. In WILLETTS, Peter (ed.). **The Conscience of the World: The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System**. London: C. Hurst & Co. Ltd., 1996, pp. 181-213.

FINNEMORE, M; SIKKINK, K. International norm dynamics and political change. **International Organization**, v.54, n. 4, outono 1998.

_____. Taking Stock: The constructivist research program in International Relations and Comparative Politics. **Annual Review of Political Science**, v. 4, 2001.

FONSECA JR, Gelson; BELLI, Benoni. Desafios da responsabilidade de proteger. In: **Revista de Política Externa**, v. 22, n.1, 2013.

GUZZINNI, Stefano. A reconstruction of constructivism in International Relations. **European Journal of International Relations**, v.6, n. 2, 2000.

HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. **A Conferência de Viena e a internacionalização dos direitos humanos**. Curitiba: Editora Juruá, 2014.

HOPGOOD, Stephen. **Keepers of the Flame: Understanding Amnesty International**. New York: Cornell University Press, 2006.

_____. **The Politics of Moral Authority**. London: SOAS, 2007.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders**. New York: Cornell University, 1998.

KONDER, Rodolfo. **Anistia Internacional: uma porta para o futuro**. São Paulo: Pontes Editora, 1988.

KOSHY, Susan. From Cold War to trade war: neocolonialism and human rights. **Social text** 58, v. 17, n.1, 1999.

LAFER, Celso. A soberania e os direitos humanos. **Lua Nova**, n.35, 1995.

_____. **Comércio, desarmamento e direitos humanos**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MÖHRING, Rubina. **The Impact of the Media**. In BENEDEK, W. et al. Global standards, local action: 15 years Vienna World Conference. Viena: Intersentia, 2009.

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. Brasília: Edunb, IPRI; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

NEIER, Aryeh. **International Human Rights Movement**. UK: Princeton University Press, 2012.

NOWAK, M. **Vienna Declaration and Programme of Action: key outcomes, results and achievements**. In: BENEDEK, W. et al. Global standards, local action: 15 years Vienna World Conference. Viena: Intersentia, 2009.

REIS, Rossana. Os direitos humanos e a política Internacional. In: **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 2006.

SÁBOIA, Gilberto. **Entrevista II**. [abr. 2013]. Entrevistador: Matheus de Carvalho Hernandez. Brasília, 2013.

SIMMONS, Beth A. **Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics**. New York: Cambridge University Press, 2009.

SHETTY, Shalil. **Entrevista III**. [ago. 2013]. Entrevistador: Carla Cristina Vreche, Matheus de Carvalho Hernandez e Vinícius Farah. Dourados, 2013.

TAYLOR, Philip M. **War and the Media: Propaganda and Persuasion in the Gulf War**. Manchester and New York: Manchester University Press, 1992.

UN, ECOSOC, Resolução 1996/31- Consultative Relationship between the United Nations and non-governmental organisations. UN. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1996/eres1996-31.htm>. Acessado em 15 de jul. de 2014.

UN [United Nations]. Charter of the United Nations. UN. Disponível em: <http://www.un.org/en/documents/charter/>. Acessado em 15 de jul. 2014.

UN [United Nations]. Doc E/CN.4/AC.4/1, 1947.

VILLA, Rafael A. Formas de influência das ONG na política internacional contemporânea. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n.12, 1999.

WILLETTS, Peter (ed.). **The Conscience of the World: The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System**. London: C. Hurst & Co. Ltd., 1996.

WALTZ, Kenneth. **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

WENDT, Alex. Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. **International Organization**, n.41, 1992.

Recebido em: Novembro de 2014;

Aprovado em: Maio de 2015.