

10ª ENCONTRO DA ABCP
Ciência Política e a Política: memória e futuro

Política Internacional

**O ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS E SEU ESCRITÓRIO: 20 ANOS DE
DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL**

Matheus de Carvalho Hernandez
Universidade Federal da Grande Dourados

Belo Horizonte, MG
30 de agosto a 02 de setembro de 2016

RESUMO

Este *paper* diz respeito a uma parte da tese de doutorado, recentemente defendida, acerca do processo político de criação e desenvolvimento institucional do posto de Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e seu Escritório (EACNUDH). A análise aqui proposta comporta desde o início de sua efetiva atividade, em 1994, até setembro de 2014, quando se encerrou o mandato da Alta Comissária Navi Pillay.

Desde a criação da ONU, diversas tentativas de criação do posto de Alto Comissário foram levadas a cabo, principalmente por países europeus e alguns latino-americanos, como a Costa Rica e o Uruguai. Entretanto, a presença de ditaduras pela América Latina e, principalmente, o embate entre os blocos capitalista e socialista em meio à Guerra Fria inviabilizaram as negociações acerca da matéria durante quase cinquenta anos. Por isso, o fim da Guerra Fria, com seu otimismo imediato, e a realização da Segunda Conferência Mundial para os Direitos Humanos da ONU (conhecida como Conferência de Viena), em 1993, foram o cenário do ressurgimento dessa pauta na agenda internacional, especialmente por força da mobilização de ONGs internacionais de direitos humanos. Depois de uma complexa negociação em Viena, o mandato do ACNUDH foi aprovado consensualmente alguns meses depois pelos Estados na Assembleia Geral da ONU.

No organograma da ONU, ele está sob a alçada do Secretariado Geral. O Alto Comissário é apontado pelo Secretário-Geral e confirmado pela Assembleia Geral para um mandato de quatro anos com a possibilidade de mais um mandato. O primeiro Alto Comissário foi José Ayala Lasso (1994-1997), seguido por Mary Robinson (1997-2002), Sérgio Vieira de Mello (2002-2003), Louise Arbour (2004-2008), Navanethem Pillay (2008-2014) e, desde setembro de 2014, Zeid Ra'ad Hussein ocupa o posto. O ACNUDH/EACNUDH, financiado pelo orçamento regular da ONU e por um fundo de contribuições voluntárias de Estados membros da ONU e outros agentes, tem sua sede principal em Genebra, um Escritório de Representação em Nova York e uma série de escritórios nacionais e regionais espalhados pelo mundo. Afora ser um secretariado dos órgãos de fiscalização de tratados, do Conselho de Direitos Humanos e dos Procedimentos Especiais, o ACNUDH deve, segundo seu mandato, promover e proteger o gozo dos direitos humanos por todos os indivíduos; exercer papel ativo na remoção dos obstáculos à realização dos direitos humanos; e coordenar as atividades de promoção e proteção desses direitos no sistema ONU. Assim, ele provê assistência aos Estados para apoiar a implementação dos padrões internacionais de direitos humanos, concede suporte a indivíduos que tiveram seus direitos violados e a ONGs que desejem acessar a arquitetura institucional de direitos humanos da ONU e, ainda, divulga publicamente a ocorrência de violações pelo mundo. Do ponto de vista institucional, o ACNUDH/EACNUDH tem como responsabilidade centralizar todas as iniciativas de direitos humanos da ONU, tentando articulá-las de modo a evitar esforços duplicados, e incutir em todos os programas, planos, ações, fundos e agências da ONU.

Apesar dessa centralidade na arquitetura de direitos humanos da ONU, há pouquíssimos estudos acerca do ACNUDH/EACNUDH. Diante dessa lacuna analítica, o *paper* se constrói a partir de um problema constitutivo: qual é o processo político por meio do qual o ACNUDH/EACNUDH vem se constituindo institucionalmente ao longo dos seus vinte anos de existência como emissor de fala autorizada e crível e como ator de participação significativa nos debates internacionais sobre direitos humanos?

O objetivo do *paper*, portanto, é reconstruir o processo político de desenvolvimento institucional que alçou o ACNUDH/EACNUDH à condição de ator internacionalmente relevante no âmbito dos direitos humanos. O argumento que perpassa o trabalho é de que essa agência é derivada principalmente do fato de o ACNUDH ter um mandato aprovado consensualmente pelos Estados, de sua condição burocrática e dos atributos de poder dela extraídos, de sua posição institucional singular e do apelo moral da condição de referencial de legitimidade internacional alcançada pelos direitos humanos no pós-Guerra Fria da qual o ACNUDH/EACNUDH é caudatário e catalisador.

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

Do ponto de vista empírico, o *paper* procurará destacar o traço político-institucional mais saliente da gestão de cada um dos cinco mandatários que já passaram pelo posto. Destacando tais traços - quais sejam, a construção burocrática da instituição, o exercício da voz pública por eles, a expansão de campo, o *mainstreaming*, a relação com o Conselho de Direitos Humanos e o suporte aos Comitês de Tratados e Procedimentos Especiais - será possível perceber as diferentes formas por meio das quais o ACNUDH/EACNUDH se inseriu politicamente e se afirmou institucionalmente como um emissor internacional de falas autorizadas em matéria de direitos humanos.

O trabalho tem na escassa literatura sobre o ACNUDH/EACNUDH uma de suas fontes, porém seu olhar analítico se diferencia dessa produção, tendo em vista seu traço bastante prescritivo. Além disso, a discussão se assenta também sobre a análise documental, majoritariamente no âmbito da ONU, e na realização de entrevistas semi-estruturadas com diplomatas, ativistas e funcionários do EACNUDH.

Ao final do trabalho, além da discussão especificamente aqui proposta, espera-se contribuir com a abertura de uma importante agenda de pesquisa acerca do ACNUDH/EACNUDH, ainda bastante negligenciada pela literatura de Relações Internacionais, possivelmente, entre outras coisas, em razão das características únicas e peculiares do desenho institucional da organização.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Organizações Internacionais. ONU. ACNUDH.

O Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos e seu Escritório: 20 anos de desenvolvimento institucional.

Introdução

Este *paper* é uma tentativa de síntese de uma parte da tese de doutorado, recentemente defendida, acerca do processo político de criação e desenvolvimento institucional do posto de Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e seu Escritório (EACNUDH)¹. A análise aqui proposta comporta desde o início de sua efetiva atividade, em 1994, até setembro de 2014, quando se encerrou o mandato da Alta Comissária Navi Pillay.

Desde a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), diversas tentativas de criação do posto de Alto Comissário foram levadas a cabo, principalmente por alguns países europeus e latino-americanos. Entretanto, a presença de ditaduras pela América Latina e, principalmente, o embate entre os blocos capitalista e socialista em meio à Guerra Fria inviabilizaram as negociações acerca da matéria durante quase cinquenta anos. Por isso, o fim da Guerra Fria, com seu clima de “otimismo” imediato subsequente, e a realização da Segunda Conferência Mundial para os Direitos Humanos da ONU (conhecida como Conferência de Viena), em 1993, foram o cenário do ressurgimento dessa pauta na agenda internacional, especialmente por força da mobilização de ONGs internacionais de direitos humanos. Depois de uma complexa negociação em Viena, o mandato do ACNUDH foi aprovado consensualmente meses depois na Assembleia Geral da ONU (AGNU)².

No organograma da ONU, ele está sob a alçada do Secretariado Geral. O Alto Comissário é apontado pelo Secretário-Geral e confirmado pela Assembleia Geral para um mandato de quatro anos com a possibilidade de mais um mandato. O primeiro Alto Comissário foi José Ayala Lasso (1994-1997), seguido por Mary Robinson (1997-2002), Sérgio Vieira de Mello (2002-2003), Louise Arbour (2004-2008), Navanethem Pillay (2008-2014) e, desde setembro de 2014, Zeid Ra'ad Hussein. O ACNUDH/EACNUDH, financiado pelo orçamento regular da ONU e por um fundo de contribuições voluntárias de Estados membros da ONU e outros agentes, tem sua sede principal em Genebra, um Escritório de Representação em Nova York e uma série de escritórios nacionais e regionais espalhados pelo mundo. Afora ser um secretariado dos órgãos de fiscalização de tratados, do Conselho de Direitos Humanos e dos Procedimentos Especiais da ONU, o ACNUDH deve, segundo seu mandato, promover e proteger o gozo dos direitos humanos por todos os indivíduos; exercer papel ativo na remoção dos obstáculos à realização dos direitos humanos; e coordenar as atividades de promoção e proteção desses direitos no sistema ONU. Ele provê assistência aos Estados para apoiar a implementação dos padrões internacionais de direitos humanos, concede suporte a indivíduos que tiveram seus direitos violados e a ONGs que desejem

¹ Em português, a organização é chamada de Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Mas a expressão *Alto Comissariado* é ambígua e não possui correspondentes nas línguas oficiais da ONU. É ambígua porque não permite diferenciar o posto individual aprovado em 1993, o ACNUDH, de seu escritório surgido em 1997, o EACNUDH. Como o mandato aprovado pelos Estados em 1993 instituiu um posto individual e não um escritório propriamente dito, chamá-lo de Alto Comissariado ou de EACNUDH seria incoerente diante do processo político de negociações. Por outro lado, chamá-lo só de ACNUDH eclipsaria o surgimento imprevisto de uma institucionalidade mais robusta, o EACNUDH. ACNUDH e EACNUDH conformam uma unidade institucional peculiar. Ao longo do *paper*, ACNUDH refere-se ao posto individual e EACNUDH, ao escritório. E ACNUDH/EACNUDH refere-se a esse compósito político que conforma uma institucionalidade internacional.

² Em razão da falta de espaço, não há como aprofundar a discussão acerca das tentativas de criação do ACNUDH durante a Guerra Fria e dos processos negociados em Viena e na AGNU. A questão a se reter é que a construção do consenso sobre o mandato, focado nas funções de assistência técnica e cooperação, exigiu que o texto atribuisse nenhum destaque às funções de denúncia do ACNUDH, à existência de uma burocracia ampliada e tampouco a possibilidades de expansões de campo. A resolução que contém o mandato do ACNUDH aprovado pela AGNU foi publicada oficialmente em 7 de janeiro de 1994, sob o registro 48/141 (UN, 1994a).

acessar a arquitetura institucional de direitos humanos da ONU e, ainda, divulga publicamente a ocorrência de violações pelo mundo. Do ponto de vista institucional, o ACNUDH/EACNUDH tem como responsabilidade centralizar todas as iniciativas de direitos humanos da ONU, tentando articulá-las de modo a incutir a temática em todos os programas, planos, ações, fundos e agências da ONU, o chamado *mainstreaming*.

Apesar dessa centralidade na arquitetura de direitos humanos da ONU, há poucos estudos acerca do ACNUDH/EACNUDH. Diante dessa lacuna, o *paper* se constrói a partir de um problema constitutivo: qual é o processo político por meio do qual o ACNUDH/EACNUDH vem se constituindo institucionalmente ao longo dos seus vinte anos de existência como emissor de fala autorizada e crível e como ator de participação significativa nos debates internacionais sobre direitos humanos?

O objetivo do *paper*, portanto, é reconstruir o processo de desenvolvimento institucional que alçou o ACNUDH/EACNUDH à condição de ator internacionalmente relevante no âmbito dos direitos humanos. O argumento que perpassa o *paper* é de que essa agência é derivada principalmente do fato de o ACNUDH ter um mandato aprovado consensualmente pelos Estados, de sua condição burocrática e dos atributos de poder dela extraídos, de sua posição institucional singular e do apelo moral da condição de referencial de legitimidade internacional alcançada pelos direitos humanos no pós-Guerra Fria da qual o ACNUDH/EACNUDH é caudatário e catalisador.

Para a captação da agência política do ACNUDH/EACNUDH, o *paper* se ampara em uma concepção construtivista de normas internacionais, apoiada em Kratochwil (1989), que desatrela a validade de tais normas e das instituições que as promovem de uma necessária promoção de mudança de comportamento dos outros agentes³; e em uma concepção também construtivista, de Finnemore e Barnett (2004), que aborda as organizações internacionais (OI) não como epifenômenos ou arenas, mas como burocracias que se valem da sua expertise, de seu apelo moral, das tarefas a elas delegadas pelos Estados e da legitimidade advinda de sua aura de objetividade para incidir politicamente por meio da emissão de falas críveis e do norteamento, transgressão ou exploração de nichos inesperados em relação a seus mandatos originais aprovados pelos Estados⁴.

Podem-se identificar, analiticamente, quatro traços ou vetores de desenvolvimento político-institucionais que caracterizam a atuação do ACNUDH/EACNUDH e as relações que estabelece com outros atores ao longo dos seus vinte anos de existência. Cada um deles pode, para fins de exposição e clareza, ser identificado com o mandato de um Alto Comissário no qual sua expressão é perceptível. Dessa forma, as seções do *paper* se organizam a partir da análise da estruturação burocrática no mandato

³ Kratochwil (1989) afirma que um dos principais fatores para um entendimento menos sofisticado de normas em RI é a crença na dicotomia entre ordem doméstica e anarquia. Na medida em que se considera a ordem social dependente da lei e a lei dependente necessariamente da existência de instituições coercitivas compreende-se o espaço internacional pela negação, pela ausência de normas legais vinculantes, de instituições centrais soberanas. Essa analogia com o âmbito doméstico, inapropriada, na minha visão (porque concede ao plano internacional uma caracterização negativa e não constitutiva), contribui para que as análises, especialmente as racionalistas, se atenham essencialmente ao potencial de alteração de comportamento estatal pelas OI. É esse raciocínio que faz com que os realistas as desconsiderem (Mearsheimer, 1995) e que os institucionalistas liberais só olhem para as poucas que possuem potencial robusto de *enforcement* (Simmons, 2009). Se o ACNUDH/EACNUDH não consegue sempre alterar o comportamento dos Estados, isso não significa que ele não seja um ator político relevante. Normas importam não só porque podem participar de um processo de alteração de comportamentos, mas principalmente porque são aceitas por muitos atores e, como tal, empoderam os agentes que as representam e autorizam suas falas e participações nos processos políticos em determinada área (Sikkink; Finnemore, 1998).

⁴ Considerar as OI burocracias abre a possibilidade de vê-las como agentes dotados de habilidade para usar seus recursos institucionais de modo que outros atores as considerem participantes legítimas das interações políticas. As OI, inclusive as de direitos humanos, também podem ser entes dotados de alguma autoridade diante dos atores internacionais em razão de suas missões e de seu *modus operandi* atrelados à condição burocrática. O argumento de que são burocracias, entretanto, não dão às OI legitimidade. Isso depende de que elas se apresentem reiteradamente como neutras, imparciais e dotadas de propósitos sociais legítimos (Weber, 2004). Não podem se apresentar como exercícios de poder, mas como serventes de seus membros de maneira impessoal. Mesmo sendo entes políticos dotados de interesses e agendas, as OI se esforçam para transmitir uma aura de "despolitização", o que se torna uma fonte de tensão, pois invariavelmente a imparcialidade não é posição política disponível.

de Ayala Lasso, do exercício da voz pública por Mary Robinson, da expansão de campo promovida por Louise Arbour e da relação com o Conselho de Direitos Humanos mantida por Navi Pillay. Todos os traços, de uma forma ou de outra ou em maior ou menor medida, estão presentes ao longo de todos os mandatos. No entanto, algumas gestões, em razão de perfil do mandatário e também do contexto político internacional no qual estavam inseridas, reforçaram mais certas linhas de desenvolvimento institucional do que outras. O critério estabelecido aqui, assim, para a exposição foi essa saliência, esse reforço a alguns vetores institucionais em detrimento de outros em cada um dos mandatos. A fim de manter a concatenação temporal e visibilizar todas as fases do desenvolvimento institucional, uma seção única também será dedicada ao período Vieira de Mello-Ramcharan. Devido à brevidade da permanência no cargo do primeiro, em razão de sua morte em 2003, e da falta de respaldo político, em virtude da condição interina, do segundo, o intervalo 2002-2004 pode ser caracterizado como uma fase de instabilidade no desenvolvimento do ACNUDH/EACNUDH. Organizando a estruturação dessa forma espera-se tornar perceptíveis os diferentes modos por meio dos quais o ACNUDH/EACNUDH se inseriu politicamente e se afirmou institucionalmente como um emissor internacional de falas críveis quanto a direitos humanos.

O trabalho tem na escassa literatura sobre o ACNUDH/EACNUDH uma de suas fontes, porém, o olhar analítico a que se propõe se diferencia dessa produção, tendo em vista seu traço prescritivo e quase invariavelmente relacionado à condição profissional dos autores, vinculados, em sua maioria, à própria instituição⁵. A discussão se assenta também na análise documental no âmbito da ONU e na realização de entrevistas com diplomatas, ativistas de direitos humanos e funcionários do EACNUDH⁶.

Além da discussão aqui proposta, espera-se contribuir com a abertura da agenda de pesquisa sobre o ACNUDH/EACNUDH (central na arquitetura do sistema de direitos humanos da ONU), ainda pouco explorada pela literatura de Relações Internacionais (RI), possivelmente também em razão das características peculiares do desenho institucional da organização e de seu desenvolvimento.

Ayala Lasso (1994-1997) e a instituição do ACNUDH

A fórmula que trouxe sucesso à aprovação do mandato do ACNUDH em 1993 possui todas as características de um compromisso diplomático multilateral. Ela teve que tentar responder às diferentes expectativas e interesses dos vários agrupamentos políticos (inclusive não estatais) que estavam presentes na Conferência de Viena, em junho de 1993, e na Assembleia Geral, em Nova York, ao longo do segundo semestre do mesmo ano. Por isso, seu mandato, amplo e abrangente, manteve vivas essas diferentes expectativas e interesses a respeito da atuação do ACNUDH. Não tendo conformado um todo coerente e tampouco precisado como seria essa atuação, o norteamento do mandato do ACNUDH ficou consideravelmente aberto à prática de seu desenvolvimento institucional e às diferentes disputas,

⁵ As obras produzidas sobre o ACNUDH quase se esgotam na seguinte lista: Clark, 1972; Clapham, 1994, 2004; Tikhonov, 1995; Kedzia, 1995; Cerna, 1995; Cook, 1995; Alston, 1997; Gaer, 1997; Howland, 1999; Korey, 2001; Koh, 2004; Aolain, 2004; Hannum, 2006; Baldwin, 2007; O'Flaherty; O'Brien, 2007; Boven, 2007; Nowak, 2009; Ayala Lasso, 2009; Kyung-Wha Kang, 2009; Connors, 2009; Magazzeni, 2009; Horowitz, 2010; Mahony; Nash, 2010; Mahony; Mackenzie, 2010; Mahony; Nash, Taladhar, 2010; Nash; Mackenzie, 2011; Mahony; Nash, 2012; Klimova-Alexander; Haddadin, 2013; Gaer; Broecker, 2014; Ramcharan, 2002a, 2002b, 2005b, 2005c, 2006, 2008.

⁶ Ao longo do período entre 2012 e 2015, foram conduzidas 51 entrevistas semiestruturadas com diplomatas, ativistas e funcionários e ex-funcionários do EACNUDH, além de alguns relatores especiais e membros dos Comitês de Tratados. 41 foram realizadas pessoalmente em Brasília, no Rio de Janeiro, em Londres e em Genebra. As 10 restantes foram realizadas a partir de softwares de comunicação on-line em tempo real. Foram entrevistados diplomatas da Europa, América e África, ativistas de todos os continentes, exceto da Oceania, e funcionários de todas as divisões do EACNUDH, de alto e médio escalão, inclusive do Escritório de Nova York. Mais de dois terços dos entrevistados condicionaram sua participação à manutenção do anonimato. Diante disso, foi feita a opção por não revelar os nomes dos entrevistados, mas apenas explicitar suas filiações institucionais de modo a localizar seu lugar político de fala, sem veicular sua identidade de forma precisa. Todas essas entrevistas semiestruturadas, feitas em inglês, espanhol ou português, tiveram seus áudios gravados e devidamente transcritos. Neste *paper* são citadas explicitamente 18 entrevistas.

pressões competitivas, cursos dos acontecimentos políticos, perfis dos mandatários e agendas nas quais o ACNUDH/EACNUDH se inseriu ou foi inserido.

Esta seção cuidará de discutir o início do desenvolvimento do posto de ACNUDH a partir da indicação de José Ayala Lasso, diplomata equatoriano que chefiou as negociações que resultaram na aprovação do mandato na AGNU de 1993. De perfil diplomático, Ayala Lasso foi o responsável por fixar as bases políticas e institucionais do posto. Mas o ACNUDH nasceu como posto, e não como instância burocrática, isto é, o mandato criou o ACNUDH, mas não o EACNUDH. Na realidade, essa instância burocrática da área de direitos humanos já existia, o *UN Centre for Human Rights* (Centre).

O mandato criou uma situação complexa para o equatoriano. De um lado, ambicioso e abrangente, cuja satisfação dependeria da construção de uma burocracia maior do que uma equipe de assistentes. De outro, a burocracia já existente, o *Centre*, era pequena e restrita a serviços de secretariado. Para complicar mais a situação, o mandato estabeleceu que o ACNUDH seria o chefe do *Centre*, mas não extinguiu o posto de Diretor do *Centre*, então ocupado por Ibrahima Fall (que havia tido uma participação de destaque na Conferência de Viena que o fez crer, segundo alguns entrevistados, que ele poderia ser alçado à condição de ACNUDH), criando uma intensa disputa por prestígio político-institucional e por recursos de pessoal e orçamentários (Boven, 2009; Broecker, 2014; Diplomata Brasil 1, 2013; Relator Especial 1, 2014; Funcionário Centre/Eacnudh 2, 2014; Funcionária Centre/Eacnudh 3, 2014; Ativista Jacob Blaustein Institute, 2014). Diante da necessidade de lidar com questões envolvendo a estruturação do posto, é que a questão do estabelecimento de recursos básicos para a instituição tornou-se o traço mais saliente dos três anos de Ayala Lasso à frente do posto. Como resultado, segundo funcionários do *Centre* e, após 1997, do EACNUDH, Ayala Lasso teve no início dificuldade para projetar uma linha de autoridade sobre o *staff*. Isso dificultou sua administração sobre os poucos recursos do *Centre* que estavam disponíveis (Funcionária Centre/Eacnudh 3, 2014; Funcionária Centre/Eacnudh 1, 2014; Funcionário Centre/Eacnudh 2, 2014).

Em virtude da disputa com Fall, o equatoriano contou apenas com seus próprios recursos. Nos primeiros dois anos do ACNUDH, foi concedido a ele um orçamento de apenas US\$ 1.47 milhões e uma equipe de três profissionais e recursos muito limitados para viagens e operações⁷. Pedidos de *staff* adicional foram negados em 1996. Vários pedidos para converter um grande número de funcionários temporários do *Centre* em funcionários regulares também foram adiados em razão dessa disputa. Pode-se argumentar, e isso foi sugerido em entrevistas com pessoas do alto escalão do EACNUDH, que a escassez de recursos humanos e financeiros disponíveis ao ACNUDH naquele momento era reflexo de um acordo tácito entre os proponentes do cargo e os que temiam sua criação, inclusive o então Secretário-Geral Boutros-Ghali (Funcionário Revisão Periódica Universal 2, 2014; Relator Especial 4, 2014).

A pressão por um ACNUDH atuante e advinda das ONGs existiu desde o primeiro momento em que Ayala Lasso foi indicado. As ONGs internacionais de direitos humanos construíram uma expectativa alta ao redor do poder de atuação do novo posto. Por isso, a indicação de Ayala Lasso, um diplomata com

⁷ O *Centre* contava com cerca de 80 funcionários e um orçamento de cerca de 22 milhões, suplementados por mais 14 milhões advindos de fundos voluntários (Zayas, 1994). Apesar de o orçamento do *Centre* ser no momento maior do que os recursos do ACNUDH, ele não poderia ser considerado um orçamento significativo no âmbito da ONU. Aliás, o *Centre*, conforme relataram alguns diplomatas, não gozava de grande prestígio político. Uma das principais razões, em comparação com o prestígio gozado pelo ACNUDH, é que a escolha do diretor do *Centre* não passava pela alçada dos Estados na AGNU, subtraindo seu peso político (Diplomata Brasil 2, 2014; Diplomata Brasil 1, 2013; Diplomata Polônia, 2014).

pouca relação com as temáticas de direitos humanos, causou desapontamento entre elas (Comeau, 1994; New York Times, 1994; Korey, 2001). Por um lado, conforme dito por um funcionário do *Centre*, Ayala Lasso, um típico diplomata, não poderia deixar de reconhecer que o posto do qual estaria à frente a partir de então era uma instituição resultante, em grande parte, de um intenso e determinado lobby de ONGs (Funcionário Centre/Eacnudh 2, 2014). Por isso, em seus primeiros discursos e pronunciamentos, ele externou sua consideração por essas organizações e suas expectativas de trabalhos em parceria. Por outro lado, manteve certa distância delas constantemente. As referências a elas eram frequentemente genéricas e relacionadas a como poderiam auxiliar na implementação dos direitos humanos, especialmente em projetos de educação em direitos humanos (OHCHR Report, 1994; UN Commission on Human Rights, 1995). Mas a relação entre o equatoriano e as ONGs começou efetivamente a se deteriorar a partir do momento no qual iniciou suas visitas a países sem consultá-las previamente a respeito de como ele poderia conduzir a visita, quem ele deveria entrevistar e quais seriam as declarações estratégicas que poderia fazer estando no país.

Diante desse cenário de alta pressão advinda das ONGs e de disputas internas com o diretor do *Centre*, Ayala Lasso encontrou em um modo de ação discreto, bastante condizente com sua trajetória, o caminho para tentar promover o fortalecimento burocrático inicial da organização. Além da ocorrência baixa de pronunciamentos públicos condenatórios, com a exceção do caso de Ruanda, Ayala Lasso elegeu a expansão dos serviços de consultoria especializada e programas de assistência técnica como uma de suas maiores prioridades. De certa forma, esse era o tipo de atuação para a qual as expectativas da maioria dos Estados que aprovaram a criação do ACNUDH convergiram. Muitos governos em Viena e na AGNU de 1993 enfatizaram os componentes de cooperação técnica como um elemento central do mandato do ACNUDH. Seria bastante arriscado que Ayala Lasso se contrapusesse aos Estados com pronunciamentos públicos em um momento no qual o posto do ACNUDH se encontrava em um estágio inicial e com baixa densidade burocrática.

Mas existia também uma dimensão política inscrita na opção pelo oferecimento de assistência. Até então, esse tipo de atividade não era o foco da atuação do *Centre*. E a assistência em direitos humanos exige conhecimento especializado que englobe muitas áreas. E o *Centre* não detinha as capacidades e os recursos para tal. Ao enfatizar essa dimensão da assistência, Ayala Lasso conseguiu encontrar uma forma de fortalecer politicamente o ACNUDH sem levantar tantos constrangimentos, uma vez que esta era a forma de ação predileta dos Estados e tendo em vista que seu fortalecimento passava pelo adensamento burocrático, processo que exala muito mais neutralidade, imparcialidade e racionalidade que outras possíveis ações políticas. Mas ao fazer isso, Ayala Lasso também estava capacitando institucionalmente a organização para atuar de uma forma imprevisível pelo mandato e menos confortável aos Estados: a expansão de campo⁸. E essa opção pela expansão de campo também representaria uma mudança estrutural com o foco até então privilegiado pelo *Centre*.

Como a pouca literatura existente sobre o ACNUDH/EACNUDH possui características bastante prescritivas, em geral a visão que se explicita a respeito da gestão de Ayala Lasso é bastante negativa, abastecida pelo desapontamento das ONGs em relação ao seu perfil discreto e sua predileção pela assistência e cooperação. Um ativista da Anistia Internacional entrevistado afirmou que a condução de

⁸ Ayala Lasso conseguiu negociar a abertura de escritórios de campo na Colômbia e Burundi, e despachou funcionários para áreas em conflito, como Camboja, Ruanda, Bósnia, Haiti e El Salvador (OHCHR Report, 1994; 1995; 1996; 1997).

Ayala Lasso havia sido desapontadora e que o Alto Comissário havia falhado em confrontar os governos responsáveis por sistemáticas violações de direitos humanos (Ativista Anistia Internacional 2, 2014).

O que raramente aparece nessa literatura é a avaliação positiva que vários governos importantes emitiram da gestão de Ayala Lasso. Em 1997, na sessão da Comissão de Direitos Humanos na qual o equatoriano se despediu do posto para assumir o Ministério das Relações Exteriores do Equador, a delegação chinesa, por exemplo, cujo aval foi vital para a construção do consenso em 1993, exaltou o fato dele ter optado por um caminho de diálogo e de cooperação em detrimento da confrontação. O governo holandês afirmou que ele teria conseguido transformar, ainda que inicialmente, o incipiente (e ainda inexistente do ponto de vista formal) escritório do ACNUDH em uma instituição burocrática estabelecida, ativa e aberta ao diálogo com os Estados. A representante dos EUA ressaltou a importância de Ayala Lasso para reestruturação do *Centre* (que viria a se converter meses depois no EACNUDH). Outros representantes, tal como os de El Salvador, Ilhas Maurício, Gabão, Alemanha, Malásia, República Tcheca e Paquistão, exaltaram justamente a capacidade de diálogo, a promoção da cooperação e a capacidade de reestruturação burocrática de Ayala Lasso (UN Commission on Human Rights, 1997).

Diante de um contexto de poucos recursos, disputas internas e baixo apoio do Secretário-Geral, Ayala Lasso abdicou, a contragosto das ONGs, do exercício de voz pública, que poderia incomodar os Estados, que haviam recentemente aprovado a criação do ACNUDH, e optou por tentar consolidar a autoridade política e a estrutura burocrática do posto por meio de uma postura mais discreta com vistas a fomentar programas de cooperação e assistência e, assim, abrir a possibilidade da expansão de campo da instituição. Ayala Lasso, com seu perfil discreto e foco na estruturação burocrática, apaziguou os Estados (ainda bastante desconfiados do ACNUDH) e preparou as bases institucionais para a indicação de uma Alta Comissária de voz pública mais eloquente, a irlandesa Mary Robinson.

Mary Robinson (1997-2002) e o exercício da voz pública

Mary Robinson, ex-presidenta da Irlanda que construiu sua trajetória política vinculada a lutas por direitos humanos, chegou ao posto de ACNUDH em um momento diferente daquele de Ayala Lasso. Robinson não só herdou um posto mais legitimado diante dos Estados e a reestruturação burocrática do *Centre* iniciada pelo equatoriano, como teve um Secretário-Geral mais afeito às temáticas de direitos humanos do que Boutros-Ghali, Kofi Annan. Uma iniciativa decisiva de Annan foi propor a extinção formal do *Centre* e a transformação do seu *staff* no EACNUDH⁹ (Annan, 1997). O mandato aprovado em 1993 criou um posto individual com poucos assessores em volta e não uma institucionalidade ampliada. A criação do EACNUDH (hoje imprescindível para o desenvolvimento institucional da organização), por decisão do Secretariado da ONU em articulação com Robinson e não da AGNU, era algo imprevisível à luz do mandato. A criação, em 1997, do EACNUDH, um corpo técnico mais robusto cuja expertise é mobilizada pela instituição e por seu mandatário para tornar sua atuação credível e politicamente incidente

⁹ Além de seu perfil mais próximo aos direitos humanos, Annan deixou Robinson em uma situação institucional mais confortável do que Ayala Lasso. Robinson, que não precisou lidar com disputas com o diretor do *Centre* (cargo que foi extinto) e passou a ter um *Deputy*, essencial para a administração burocrática, teve que lidar, porém, com os funcionários do *Centre*, que resistiam a se identificar como funcionários do EACNUDH. Um outro ponto de tensão entre Robinson e esses funcionários do *Centre*, raramente destacado pela literatura, deveu-se ao fato de a irlandesa ter trazido várias pessoas de fora da instituição para ocupar cargos-chave no EACNUDH. A Alta Comissária começou a ocupar tais postos de alto escalão, em geral, com europeus, com vínculos com ONGs ou diplomatas experientes, completando esse processo em 1999. Em algumas entrevistas com altos funcionários mais antigos, o desconforto em relação a essa atitude de Robinson ficou evidente, pois eles se viam na condição de portadores do *know-how* em matéria do sistema de direitos humanos da ONU e, na sua percepção, aquela atitude havia comprometido a lógica da meritocracia (Relator Especial 1, 2014; Funcionário Centre/Eacnudh 2, 2014; Funcionário Centre/Eacnudh 3, 2014).

(inclusive no exercício de voz pública), evidencia a margem de autonomia na qual as OI podem atuar e como a exploração dessa margem é produtora de consequências políticas e institucionais.

Robinson, assim, dispunha de uma estruturação burocrática, do apoio do Secretário-Geral e das ONGs (em decorrência de suas credenciais em matéria de direitos humanos) e do respeito dos Estados (em razão de sua condição de ex-Presidenta). Porém, por outro lado, a irlandesa viu suas atribuições e do EACNUDH aumentarem muito, não apenas em razão da afirmação institucional legada por Ayala Lasso e incrementada por ela, mas também da expansão de campo da organização. Isso em um contexto de tensas relações com o *staff* e um orçamento relativamente pequeno¹⁰.

Robinson, do ponto de vista da estruturação burocrática, entregaria ao seu sucessor um EACNUDH com uma agenda ampliada (decorrente não só da continuidade da expansão de campo, mas também da implementação do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos de modo mais arraigado) e provido de mais recursos financeiros e de pessoal e, portanto, mais visível internacionalmente¹¹. Ademais, seu sucessor não teria mais que lidar com as tensões do legado do *Centre*.

Mas a principal incorporação aos vetores perenes de desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH realizada por Robinson foi o uso recorrente - e até então inédito - da voz pública atrelada ao posto. Com voz pública, me refiro a denúncias e críticas públicas veiculadas pelo mandatário citando nomeadamente as violações e os Estados violadores a fim de constrangê-los. Robinson, em contraste com seu antecessor, imprimiu de determinada maneira tal traço ao cargo que ele acabou se tornando quase um pré-requisito de seus outros ocupantes, ou seja, a despeito do exercício da voz pública não estar consagrado explicitamente pelo mandato, terminou se tornando um traço estruturante da condição de Alto Comissário e bastante cobrado pelos ativistas internacionais.

Assim que Annan foi selecionado para ser o novo Secretário-Geral da ONU, as grandes ONGs internacionais de direitos humanos se mobilizaram para pressionar pela mudança do ACNUDH (Korey, 2001; Anistia Internacional, 1997; Robinson, 2012). Os ativistas cobravam a indicação de alguém disposto a proferir declarações públicas denunciando violações e violadores de direitos humanos. Assim Robinson assumiu. Dois meses apenas após assumir, ela fez um discurso em Oxford no qual criticou abertamente os Estados ocidentais pelo histórico privilégio político-institucional concedido aos direitos civis e políticos em detrimento dos direitos econômicos, sociais e culturais (Robinson, 1997a). É importante dizer que a ênfase dada a esse segundo grupo de direitos, e ao direito ao desenvolvimento, foi indispensável para conquistar o apoio dos países de fora do eixo ocidental tradicional ao mandato do ACNUDH em 1993. Ela também criticou os países desenvolvidos por evitarem o vínculo entre pobreza e direitos humanos. Aqueles mesmos países que haviam não só estado na liderança em 1993 para criação do ACNUDH, mas

¹⁰ Uma das principais inovações institucionais de Robinson foi a criação da *Fundraising Unit*, a qual passou a ser responsável pela profissionalização da captação de recursos do EACNUDH. Na realidade, com a profissionalização da captação de recursos, Robinson inaugurou as doações voluntárias destinadas exclusivamente ao EACNUDH, fenômeno que veio a se tornar perene no desenvolvimento institucional da organização. Comparando seu primeiro ano de mandato, 1997, e seu último ano, 2002, o crescimento das doações voluntárias foi da ordem de 62%. Do ponto de vista do orçamento global, a despeito da queda no orçamento regular, o crescimento foi de aproximadamente 31% (OHCHR Report, 1997; 2002). Foi na gestão de Robinson que se criaram também os *Annual Appeals*, que projetam os gastos da instituição para o ano seguinte, e se modificaram os formatos dos *Annual Reports*, que passaram a ser uma espécie de prestação de contas detalhadas aos financiadores, majoritariamente estatais. Segundo um diplomata mexicano, a mudança dos formatos dos relatórios anuais, a partir de 2000, bem como a iniciativa de lançamento dos *Annual Appeals*, também anuais a partir de 2000, foram importantes para que o ACNUDH/EACNUDH passasse a ser considerado uma burocracia mais sólida (Diplomata México, 2015).

¹¹ Em 1997, ano no qual Robinson assumiu, a organização contava com um orçamento de US\$ 48,6 milhões e cerca de 190 funcionários. Em 2002, ano no qual Robinson deixou o posto, a organização contava com um orçamento de US\$ 63,7 milhões e cerca de 300 funcionários.

que haviam apoiado a indicação de Robinson em 1997, se sentiram incomodados com o tom da irlandesa. Pressionado por tais Estados (entre eles, os EUA), Annan alertou Robinson internamente que ela deveria se recordar da sua lealdade à ONU e a ele e tomar cuidado com seus pronunciamentos.

Algo comum na rotina institucional do EACNUDH é a realização de reuniões privadas entre embaixadores e o ACNUDH. Os embaixadores costumam procurar o mandatário para tratar de problemas em outros países. Robinson, segundo uma funcionária do alto escalão, levantava os problemas de violações nos países representados por tais embaixadores durante tais reuniões, tornando-as tensas e peculiares para encontros diplomáticos (Funcionária Revisão Periódica Universal 1, 2014). Em uma dessas reuniões, Robinson recebeu a norte-americana Madeleine Albright, em 1998, que havia ido a Genebra para a reunião da extinta Comissão de Direitos Humanos. Ao tratar de forma inesperada sobre temas delicados para os EUA, como pena de morte, Albright afirmou: "A word in your ear, Mary. Don't worry about the United States, we can take care of ourselves". Esse encontro foi um prenúncio da tensa relação que Robinson construiria com os EUA (que se deterioraria após a vitória de Bush), e com outras potências, como China e Rússia.

Por exemplo, apesar de alguns avanços em relação à China (Robinson conseguiu negociar a assinatura chinesa ao Pacto de Direitos Civis e Políticos), ela não poupou o governo chinês de críticas públicas, especialmente sobre o Tibet. A Alta Comissária disse que a China tinha um longo caminho a percorrer a fim de satisfazer os padrões internacionais de liberdade de associação, expressão e crença religiosa e repercutiu uma recomendação do Comitê contra a Tortura, criticando o sistema prisional chinês (Kleine-Ahlbrandt, 2014). Isso criou tensões que inviabilizaram a negociação da abertura de um escritório local na China (até hoje não obtido).

Robinson também entrou em atritos com o governo russo. Em 2000, depois de visitar a Chechênia, a Alta Comissária fez um pronunciamento contundente. O representante russo respondeu de forma bastante crítica ao papel não imparcial, segundo ele, desempenhado por uma servidora civil internacional da ONU como Mary Robinson, além de negar as violações por ela denunciadas. Entretanto, Robinson fez um uso tão enfático de sua voz pública que criou um ambiente político que levou a algo até então inédito: a adoção pela Comissão de Direitos Humanos de uma resolução condenando a postura russa na Chechênia. Foi a primeira vez que um membro permanente do Conselho de Segurança recebeu tal tipo de condenação pública no âmbito da Comissão (UN, 1999).

Robinson também se pronunciou acerca do conflito Israel-Palestina. A segunda intifada, conforme vista pelos palestinos, começou em setembro de 2000. Uma sessão especial da Comissão de Direitos Humanos emitiu uma resolução requisitando a Robinson que visitasse a região e reportasse à Comissão. Ela visitou regiões de Israel e Palestina em novembro de 2000. Concluída a visita, Israel teceu críticas à Alta Comissária, acusando-a de viés em favor dos palestinos. Já prestes a sair do posto, em setembro de 2002, Robinson disse abertamente que a raiz dos problemas de direitos humanos nos territórios palestinos era a ocupação de Israel (Capdevilla, 2002)¹².

O nível de tensão provocado pelas condenações públicas de Robinson chegou a seu nível mais alto quando ela confrontou os EUA, sob o governo Bush. Os EUA e seus aliados foram criticados por Robinson

¹² Robinson fez pronunciamentos condenatórios acerca não só de países pouco lembrados pela agenda internacional (Mianmar, Etiópia, Argélia e Serra Leoa), mas também de países geopoliticamente sensíveis, como Cuba, Líbia, Iraque e Austrália, além das potências do CS (UN, 1998b; 1998a; Deslatte, 1997; Reliefweb, 1999; AAP, 2000; Irish Times, 2001).

em relação às práticas de combate ao terrorismo¹³. Ela foi uma das primeiras e poucas vozes dentro da ONU a fazer essa denúncia, inclusive o bombardeio ao Afeganistão (Badawi, 2002). Além de criticar as práticas, denunciou o fato de muitos países, após o 11/09, passarem a justificar reformas em suas legislações e procedimentos, que estavam em desacordo com as normas internacionais de direitos humanos, com base nas práticas norte-americanas¹⁴.

Do lado das ONGs, a avaliação do desempenho de Robinson, marcado pelo uso da voz pública, era frequentemente positiva (Global Policy, 2002). Não à toa, na engajada literatura sobre o ACNUDH/EACNUDH, essa avaliação positiva se repete (Ramcharan, 2002a). Isso ocorre porque se dá grande valor à possibilidade peculiar do ACNUDH poder usar sua voz pública de uma maneira que nenhuma outra instância da ONU pode fazer¹⁵ (Clapham, 1994; Aolain, 2004; Gaer; Broecker, 2014).

Já do lado dos Estados, o grau de insatisfação atingido por Robinson foi muito alto, (Relator Especial 1, 2014; Funcionária Centre/Eacnudh 3, 2014). Seu uso recorrente da voz pública, algo não explicitamente consagrado no mandato aprovado em 1993, colocou uma série de situações internas dos Estados (das mais variadas regiões e espectros de poder) sob os holofotes internacionais e, por isso, gerou uma série de tensões. Na medida em que este *paper* não está interessado em verificar se o exercício da voz pública (e o *naming/shaming* ensejados nela) causa ou gera modificações de comportamento, o que interessa destacar aqui é que Robinson, sob ampla aprovação das ONGs, introjetou com tamanha envergadura política esse modo de ação no repertório do ACNUDH que ele se tornou não só praticamente um pré-requisito para o exercício do mandato desde então, mas também uma tendência institucional perene garantida pela qualidade das informações coletadas ou produzidas pela estrutura burocrática profissional do EACNUDH. Isso é muito relevante, pois a voz pública do ACNUDH é uma das visíveis manifestações do projeto normativo de monitoramento da relação governante-governado trazido pela ascensão dos direitos humanos enquanto pauta da agenda internacional. Portanto, após Robinson, colocar sob os holofotes internacionais a relação governante-governado observada nos Estados passou a ser um dos traços mais marcantes do desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH. Por outro lado, a pressão estatal sobre Kofi Annan, justamente em razão do uso da voz pública pela mandatária, contribuiu para a nomeação de um Alto Comissário de perfil menos conflituoso que sua antecessora: o habilidoso e escolado funcionário de carreira da ONU Sérgio Vieira de Mello.

¹³ A relação entre o ACNUDH/EACNUDH e os EUA já não vinha bem em razão de uma situação ocorrida na Conferência de Durban, dias antes 11/09. Apesar de Robinson não ter feito pronunciamentos condenatórios aos EUA (que se retiraram da Conferência junto com Israel), ela, como responsável pela Conferência, arcou politicamente com a equiparação entre sionismo e racismo, advinda da reunião preparatória asiática (Lantos, 2002; Robinson, 2012; Ignatieff, 2014).

¹⁴ A relação de Robinson com os EUA, justamente em virtude do seu uso da voz pública contra operações comandadas pelo país (como o caso dos bombardeios da OTAN no Kosovo), já não era muito harmônica no governo Clinton, que havia apoiado a criação do ACNUDH em 1993. Esse perfil de Robinson a desgastou em Washington e também junto aos neoconservadores, mesmo antes de eles assumirem o poder em 2001. Um exemplo disso foram as críticas recorrentes feitas por John Bolton a Robinson e ao EACNUDH. Bolton - então membro do *think tank American Enterprise Institute* e posteriormente Subsecretário de Estado para Controle de Armas e Segurança Internacional entre 2001 e 2005, e, finalmente, entre agosto de 2005 e setembro de 2006, Representante Permanente na ONU - dizia que as declarações de Robinson colocavam em discussão a os limites de um servidor civil internacional para expressar suas próprias opiniões publicamente. Havia, na ótica dele, algo na condução de Robinson que a distinguia de seus predecessores e de seus contemporâneos em posições análogas. Por conta do caráter incisivo dos pronunciamentos de Robinson, Bolton dizia que a demarcação entre a condução legítima e ilegítima por servidores internacionais tinha se tornado menos nítida. Argumentava que os pronunciamentos de Robinson ultrapassavam a linha entre a legitimidade democrática e o *power unaccountable*. Segundo ele, ela estava atuando à frente do ACNUDH não como uma servidora civil, mas como uma ativista, algo inadequado para seu posto. Por isso, Bolton (1999: p. 60) acreditava ser necessário “[...] to drive Robinson back across it.” Apesar dessas críticas, Robinson não só não cessou seus pronunciamentos públicos, como os mirou abertamente contra os EUA no pós-11/09, sob essa gestão neoconservadora (Ramcharan, 2002a; OHCHR Report, 2001; 2002).

¹⁵ Segundo Koh (2014: p. 50), “The High Commissioner is part of an orchestra - the UN orchestra - but his voice is so distinctive you always hear it. This is a unique role that the High Commissioner plays [...]” Koh, em 2004 (p. 498), argumentou a respeito da importância do uso da voz pública: “Sometimes, quiet diplomacy alone cannot work. The U.S. government, like everyone else, knows that the squeaky wheel gets the grease; if you make enough noise, and make it publicly enough, then sooner or later, even the most skeptical administration will be forced to talk to you”.

Sérgio Vieira de Mello (2002-2003) e Bertrand Ramcharan (2003-2004): instabilidade institucional

Após a saída de Robinson, em 2002, Annan, pressionado pelas potências, mormente os EUA, procurava para o ACNUDH um novo mandatário que fosse habilidoso diplomaticamente e conhecedor das estruturas burocráticas da ONU. O escolhido por ele e aprovado pela AGNU foi o brasileiro Sérgio Vieira de Mello. Ele, um experiente e prestigiado funcionário de carreira da ONU que dedicou grande parte da sua atuação a situações de graves crises humanitárias, assumiu o posto sob as marcas do polêmico mandato de Robinson e agravado pelo comportamento dos EUA pós-11/09. Alguns ativistas viram a indicação de Vieira de Mello como um sinal de que Annan, a partir daí, seria mais cuidadoso quanto aos direitos humanos. Outros receberam bem a indicação em decorrência da reconhecida habilidade do mandatário, tanto dentro da ONU como na relação com os Estados (Gaer, 2005).

Em julho de 2002, antes de assumir o posto, Vieira de Mello havia ressaltado sua intenção “[...] to transform human rights into a source of unity, not of division.” (UN, 2002). Devido não apenas a essa declaração, mas ao seu estilo político-diplomático e aos registros de seus desempenhos em outras funções delicadas da ONU, foi se confirmando a percepção entre os agentes internacionais de que a indicação de Vieira de Mello por Annan era realmente uma tentativa de apaziguar os Estados, destacadamente os EUA de Bush, que haviam se tornado mais hostis à ONU e ao ACNUDH especialmente em decorrência da postura incisiva de Robinson (Orme, 2002)¹⁶.

Apesar do perfil diplomático e da delicada relação que a ONU, de forma geral, e o ACNUDH, de forma específica, viviam com os EUA, ele chegou a se pronunciar publicamente de forma crítica em relação, por exemplo, às formas de combate ao terrorismo e a Guantánamo, questões sobre as quais Vieira de Mello tratou diretamente com Bush em visita feita aos EUA (United Nations News Centre, 2003). Apesar de se pronunciar de forma menos incisiva que sua antecessora, o próprio uso em si que fez do exercício da voz pública começava a demonstrar como esse tipo de atuação passaria a ser um vetor do desenvolvimento institucional da organização¹⁷.

Depois de nove meses à frente do cargo Annan indicou, em maio de 2003, com amplo apoio dos EUA e do Reino Unido, Vieira de Mello como Representante Especial no Iraque, atendendo a uma resolução do CS do mesmo mês. Apesar dessa pressão, ele aceitou muito relutantemente esse apontamento de Annan. Diante dessa relutância, Annan chegou a informar o Conselho de Segurança, alguns dias depois da aprovação da resolução citada acima, que Vieira de Mello ocuparia o posto no Iraque por apenas quatro meses e depois retornaria às suas funções como Alto Comissário.

Os movimentos de direitos humanos protestaram em relação a sua saída. Segundo eles, “The UN could hardly claim to prioritize human rights if it allowed the highest-ranking UN human rights position to remain vacant.” (Mertus, 2009: p. 33). O corpo de funcionários do EACNUDH também não ficou satisfeito: primeiro, pelo temor de que a saída momentânea do brasileiro, que havia assumido o cargo há poucos meses, poderia desestabilizar a instituição, o que, de fato, aconteceu. Outro motivo do incômodo devia-se

¹⁶ Alguns entrevistados relataram que um motivo para a indicação de Vieira de Mello foi o fato de ele nutrir boa relação com W. Bush, o que era imprescindível aos olhos de Annan (Ativista Nuevos Derecho del Hombre, 2014; Relator Especial 2, 2014; Diplomata EUA, 2015).

¹⁷ Mais uma vez, ainda que de modo menos incisivo e frequente que Robinson, o brasileiro também se pronunciou sobre a situação de direitos humanos no Congo. Quando visitou o país, Vieira de Mello repercutiu as preocupações de dois relatores especiais da ONU em relação às sentenças de morte. No Paquistão, ele organizou uma conferência de imprensa na qual trouxe ao debate da agenda internacional a questão dos crimes de “honra” e das leis discriminatórias contra as mulheres, apelando para que as autoridades indiciassem os perpetradores desses crimes (OHCHR Report, 2002; 2003).

ao fato de Vieira de Mello ter sido chamado a assumir um cargo eminentemente “geopolítico”, o que despertou no *staff* do EACNUDH a desconfiança de que ele não tivesse o perfil necessário ao posto de Alto Comissário, pois seria difícil que uma única pessoa reunisse os dois aspectos: uma *expertise* em direitos humanos (que reivindica reiteradamente, como atributo de poder, imparcialidade e “despolitização”) e uma habilidade alta para lidar com problemas geopolíticos. Havia ainda o receio de que o brasileiro não tivesse condições de administrar burocraticamente o EACNUDH (Ramcharan, 2005).

A quarenta dias de deixar o posto no Iraque e retornar ao cargo de ACNUDH, um atentado, em agosto de 2003, aconteceu na sede da ONU em Bagdá. Além de vários funcionários feridos e dezesseis mortos, Vieira de Mello também foi morto, abalando a ampliação da representatividade política que o ACNUDH vinha até então apresentando (Gordon-Lennox; Stevenson, 2004; Power, 2008; Marcovitch, 2004; Rishmawi, 2009; Funcionária Seção Estado de Direito 2, 2014; Relator Especial 2, 2014).

Bertrand Ramcharan, um experiente funcionário do sistema de direitos humanos da ONU (mas com pouca experiência de campo e menos prestigiado que Vieira de Mello), ocupou o cargo de *Deputy High Commissioner* de 1998 até 2002 e assumiu interinamente o posto de Alto Comissário em agosto de 2003, após a morte do brasileiro¹⁸. Ramcharan assumiu, assim, em um momento de falta de confiança do *staff* do EACNUDH, pois muita expectativa havia sido colocada no mandatário anterior. Como uma forma não só de reanimar o *staff*, mas de se legitimar diante dele, e porque, desprovido do crivo da AGNU, só restava ao guianense a atuação interna, Ramcharan iniciou um processo de planejamento das carreiras do EACNUDH e de estabilização de contratos temporários.

Apesar de tentativas de protagonizar iniciativas políticas, Ramcharan não pode ser considerado um Alto Comissário da mesma relevância que seus antecessores e sucessores¹⁹. Apesar de sua vinculação histórica ao sistema de direitos humanos da ONU, Ramcharan não gozava de apoio de Annan e menos ainda dos Estados. Essa instabilidade derivava do fato de ele ser interino, de não ter sido apontado pelo Secretário-Geral e de não ter sido chancelado pela AGNU, o que paradoxalmente demonstra como o ACNUDH atinge considerável legitimidade política quando apontado pelas vias previstas em seu mandato e como a delegação de funções pelos Estados às OI legitimadas por mandato podem, paradoxalmente, se constituir não apenas como limite, mas como margem de autonomia a ser explorada.

O próprio Ramcharan afirmou que logo percebeu como lhe faltava legitimidade porque ele não havia sido apontado pela AGNU. Segundo ele, um mandatário apontado pela AGNU pode monitorar e investigar as violações de direitos humanos com mais propriedade e prestígio político, enquanto que, em seu caso, a falta desse aval tornava-o mais vulnerável aos obstáculos políticos, uma vez que sua base de autoridade era muito mais frágil²⁰ (Ramcharan, 2005).

¹⁸ O *Deputy* é responsável pela administração interna do EACNUDH. Durante o período em que Vieira de Mello estava no Iraque, Ramcharan já assumiu interinamente o posto de ACNUDH.

¹⁹ Ramcharan, por exemplo, lançou algumas missões de investigação sobre as situações de direitos humanos em alguns países (Zayas, 2009). No caso de Darfur, Ramcharan colocou o ACNUDH/EACNUDH em situação de fragilidade política, pois o Alto Comissário, com baixo respaldo político, optou por não divulgar o relatório que havia sido concebido pela missão investigativa do EACNUDH. Mas o relatório vazou para a imprensa e colocou a instituição em forte embaraço diplomático (UN Commission on Human Rights, 2004a; Sudan Tribune, 2004). Em 2003, Ramcharan submeteu um relatório à Comissão de Direitos Humanos sobre a Libéria. (UN Commission on Human Rights, 2003). Em 2004, no contexto das revelações sobre Abu Ghraib, Ramcharan elaborou um relatório e submeteu-o à Comissão (UN Commission on Human Rights, 2004b).

²⁰ Ramcharan foi poucas vezes lembrado nas entrevistas. Exceto por alguns antigos altos funcionários, a maioria dos entrevistados fizeram pouca menção a ele e, quando perguntados, responderam que ele não havia sido um Alto Comissário, mas um interino. Somou-se a isso o fato de Ramcharan ter estado a frente do EACNUDH sem um *Deputy* ou outro funcionário sênior, exceto os diretores de cada um dos *branches*, para auxiliá-lo (Ramcharan, 2005: p. 5).

Analicamente, o período que se estende do início do mandato de Vieira de Mello à saída de Ramcharan pode ser considerado como um período de instabilidade institucional. Apesar do prestígio de Vieira de Mello na ONU (o que pode perceber nas entrevistas com funcionários, ativistas e diplomatas), sua saída para o Iraque representou uma perda de prestígio institucional do ACNUDH/EACNUDH diante dos outros atores internacionais, pois emitiu a mensagem de que os direitos humanos e suas instituições dentro da ONU, ainda que sob algum respaldo de Annan, permaneciam politicamente menos importantes que as instâncias voltadas ao universo da segurança.

Em seguida, a morte de Vieira de Mello no Iraque aprofundou a instabilidade institucional que havia se iniciado quando da sua ida para o Iraque. Em toda instituição, nacional ou internacional, uma ruptura em sua liderança gera instabilidades. No caso do ACNUDH/EACNUDH, isso foi ainda mais grave, pois, além da “jovialidade institucional”, diferente de outros casos, o ACNUDH surgiu em 1993 como um posto, e não uma instituição propriamente dita. Assim, a saída repentina da liderança após tão pouco tempo de posse abalou a maturação e o reforço dos vetores do desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH.

Um agravante desse período foi o fato de Annan ter demorado a indicar um substituto para Vieira de Mello, prolongando a permanência de um interino, pouco empoderado no cargo e desprovido de um *Deputy* para auxiliá-lo em âmbito administrativo. Nesse contexto político de instabilidade interna, mas também externa (haja vista a forte pressão exercida pelos EUA diante das denúncias públicas feitas pelos Alto Comissários às formas de combate ao terrorismo), apesar de algumas continuidades institucionais em relação aos períodos anteriores e posteriores, seria artificial apontar algum traço perene que realmente singularize o ACNUDH/EACNUDH no período 2002-2004, restando a opção analítica e coerente de caracterizá-lo como um período de instabilidade institucional.

Louise Arbour (2004-2008) e a expansão de campo do EACNUDH

A canadense Louise Arbour foi a escolhida de Annan, e referendada pela AGNU, para substituir o interino Ramcharan, em julho de 2004. Antes de ser indicada, Arbour já havia passado pelas funções de juíza do tribunal internacional para Ruanda, pela Suprema Corte canadense e indiciado Milosevic. Os ativistas aprovaram a indicação, enfatizando que Arbour detinha tanto habilidades diplomáticas quanto postura incisiva quando atuou em tribunais (Anistia Internacional, 2008).

A gestão de Arbour ficou marcada por mudanças institucionais. Depois de conseguir obter um incremento considerável do orçamento a partir de 2005, liderou uma expansão de campo do EACNUDH²¹. Essa expansão foi amparada politicamente por um impulso reformista de Annan. Em março de 2005, ele publicou um relatório intitulado *In Larger Freedom* (UN, 2005a). Entre vários elementos, Annan fez um apelo para que os direitos humanos, na condição de pilar estrutural da ONU, tivessem sua importância elevada dentro da ONU diante dos pilares da segurança e do desenvolvimento e para que os direitos humanos fossem inclusos nas atividades desses pilares. Em suma, Annan, afora um apelo ao *mainstreaming*, fez também um chamado à expansão do EACNUDH, a principal marca do mandato de Arbour. Esse chamado juntamente com a substituição da Comissão pelo Conselho de Direitos Humanos

²¹ Em 2004, ano no qual Arbour assumiu, a organização contava com um orçamento de US\$ 93,8 milhões e cerca de 550 funcionários. Em 2008, ano no qual Arbour saiu do posto, a organização contava com um orçamento de US\$ 183,5 milhões e cerca de 1000 funcionários.

criaram um momento político que resultou em um incremento institucional e orçamentário do ACNUDH/EACNUDH (UN, 2005b).

Apesar de um pouco menos confrontadora que Robinson, Arbour se valeu da voz pública de Alta Comissária para criticar situações, inclusive de países sensíveis, como Israel e EUA. Por isso, ela, tal como seus antecessores, seguiu em tensão política com os EUA por criticar as formas de combate ao terrorismo e a pena de morte (Negus, 2008). Mas conforme dito acima, a principal contribuição de Arbour na composição perene dos vetores de desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH foi a expansão de campo. É importante frisar que a consolidação desse vetor, concretizada por Arbour, dependeu do estabelecimento de uma instituição mais estruturada do ponto de vista burocrático e minimamente consolidada do ponto de vista político, pois a instalação de escritórios nos países depende de uma negociação para a qual o ACNUDH/EACNUDH deve gozar de certa legitimidade política. Não à toa, esse traço floresceu de forma mais acentuada no mandato de Arbour, a qual conseguiu sedimentar a estrutura institucional e política da organização, tendências herdadas de seus antecessores. A proposta aqui, em consonância com os pressupostos teóricos, não é averiguar a efetividade das presenças de campo (o que certamente é uma agenda de pesquisa a ser explorada), mas evidenciar o desenvolvimento dessa expansão de modo a explicitar como ela passou a ser uma linha perene de atuação no desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH. A vagueza e a amplitude do mandato certamente contribuíram para as possibilidades de expansão do ACNUDH/EACNUDH. Essas características, somadas à prescindibilidade de autorização de outras instâncias para sua ação, acabaram concedendo à organização um espaço peculiar que lhe possibilitou explorar esse nicho de atuação política.

Apesar das dificuldades que enfrentou, Ayala Lasso se dedicou à criação de nove escritórios de campo do EACNUDH. O esforço foi uma resposta às necessidades pelas quais foi desafiado logo no início do mandato (OHCHR Report, 1994; 1995). Ayala Lasso estabeleceu um escritório de campo em Ruanda vinculado à missão da ONU e um escritório no Burundi (Clapham, 1994; Cerna, 1995). Também estabeleceu no Camboja, afora um outro na Colômbia, em 1997. O do Burundi, mesmo pequeno, representou uma novidade (Alston, 1997). A abertura de escritórios de campo não consta no mandato de 1993 e isso não foi debatido na criação do ACNUDH. Por isso, o caso do Burundi abriu uma trilha inesperada no desenvolvimento institucional da organização (OHCHR Report, 1997).

Robinson, já apoiada pelo surgimento do EACNUDH, continuou a expansão da organização iniciada por Ayala Lasso. Mas houve uma mudança de perfil dos escritórios. Ainda que a assistência continuasse sendo importante e fosse o mote para abrir negociações com os Estados, Robinson, em consonância com seu perfil, esperava que a rede de escritórios também fosse uma espécie de voz pública. Esperava que não só monitorasse a situação, mas que essa rede emitisse alertas públicos acerca de violações iminentes. Assim, Robinson inovou ao criar escritórios regionais, originalmente em Addis Adaba, Almaty, Bangcoc, Beirute, Iaoundé e Santiago²² (Relator Especial 1, 2014). A criação desses escritórios regionais, apesar de discreta politicamente, foi importante, pois fez o ACNUDH/EACNUDH chegar a locais nos quais ele não dispunha de escritórios nacionais²³.

²² A conclusão de um Memorando conjunto com o *Department of Peace Keeping Operations* (DPKO), em 1999, também foi importante para Robinson. Outro momento importante foi a apresentação, em 2000, do chamado *Brahimi Report*, pois ele elevou a importância das instâncias de direitos humanos da ONU nas operações de paz (UN, 2000).

²³ Esse é o caso do Brasil, Argentina, Chile, Peru, Uruguai e Venezuela, que são cobertos pelo escritório regional em Santiago. Segundo uma funcionária brasileira da extinta Secretaria de Direitos Humanos da Presidência: "Pra gente ele [Escritório do Chile] é importante no

Após assumir em 2002, Vieira de Mello afirmou que o principal objetivo do trabalho do EACNUDH seria ir a campo (Mello, 2002; OHCHR Report, 2003). Mas a morte do brasileiro e a passagem discreta de Ramcharan pelo cargo fizeram com que a expansão desse período fosse modesta. Em 2004, o EACNUDH administrava trinta e três presenças de campo, incluindo seis escritórios regionais e sub-regionais (estabelecidos por Robinson).

A iniciativa de expandir, assim, maturou no mandato de Arbour. Em maio de 2005, Arbour publicizou, em resposta ao *In Larger Freedom*, um relatório, intitulado *OHCHR Plan of Action*. (UN, 2005a). Esse Plano de Ação derivou em dois *Strategic Management Plans* (2006-2007 e 2008-2009), as manifestações mais palpáveis da guinada do desenvolvimento do ACNUDH/EACNUDH rumo à expansão de campo (OHCHR, 2005; 2006; 2008)²⁴.

Até 2006, o setor responsável pelas missões de campo era alocado na *Programme and Research Division*. Com a expansão, esse setor tornou-se a divisão autônoma *Field Operations and Technical Cooperation Division* (FOTCD). Isso refletiu a vitória de um extrato do alto escalão que se contrapunha à cultura organizacional do EACNUDH como secretariado. A centralidade que a FOTCD passou a ocupar na organização sedimentou não só a transgressão do mandato, que não previa esses escritórios, mas concedeu novo protagonismo político à instituição diante de Estados e ativistas.

Durante o período de Arbour, o *staff* do EACNUDH cresceu para mais de novecentos funcionários em virtude da significativa expansão de campo. O EACNUDH passou a integrar as missões de paz na Costa do Marfim, Haiti e Sudão. Consultores de direitos humanos foram alocados nos *United Nations Country Teams* (UNCTs) no Sri Lanka, Rússia, Cáucaso, Macedônia, Sérvia, Ruanda, Moldávia, Quênia e Papua Nova Guiné (O'Neill, 2014). Arbour ainda negociou a abertura de escritórios regionais na região do Pacífico, Ásia Central, América Central e África Ocidental. Iniciou negociações com o Qatar para o estabelecimento de um centro de treinamento e documentação em direitos humanos no Sudoeste da Ásia e Região Árabe, que se concretizaria já no mandato de Pillay. Do ponto de vista dos escritórios nacionais, viabilizou-se a abertura no Nepal, Guatemala, Uganda, Togo e Bolívia.

Mas a expansão encontrou resistências chinesa e russa. Na China, Arbour conseguiu poucos avanços em razão do fechamento ao escrutínio internacional no contexto de preparação das Olimpíadas de 2008. Isso impediu que Arbour conseguisse que a China ratificasse o Pacto dos Direitos Civis e Políticos (Kleine-Ahlbrandt, 2014). Quanto à Rússia, Arbour conseguiu avançar também pouco em relação. Robinson havia firmado acordos de cooperação técnica em educação em direitos humanos. Arbour adicionou a alocação de um consultor do EACNUDH, cuja alçada estava restrita a atividades de cooperação na área de educação em direitos humanos.

Um dos elementos que contribuíram para a expansão do EACNUDH foi o fato de Arbour, diferente de Robinson, ter chamado apenas para si a tarefa de voz pública e exigido menos isso dos escritórios nacionais. Ao terminar o mandato de Arbour, em julho de 2008, o EACNUDH estava administrando cinquenta e três presenças de campo, incluindo nove presenças regionais, nove escritórios nacionais,

processo de preparação dos relatórios. Porque às vezes eles nos orientam diretamente [...] e às vezes se eles não têm essa informação assim prontamente, colocam a gente em contato com o Comitê ou com alguém em Genebra ou em Nova York, que aí nos passa essa informação." O Paraguai, que também era coberto por esse escritório, fez um convite à Pillay para que fosse aberto um escritório nacional. A negociação se encontra atualmente em curso.

²⁴ "Arbour teve uma grande visão. Ela chegou, ela sacudiu as coisas, ela decidiu que precisávamos ter um plano de ação, que deveríamos abrir escritórios de campo, e ela conseguiu recursos para isso." (Funcionário Seção Missões de Paz, 2014).

componentes de direitos humanos em dezessete missões de paz e consultores de direitos humanos em dezesseis UNCTs.

Ao término de seu mandato, Arbour anunciou que não permaneceria. Segundo ela, razões pessoais motivavam sua decisão. Mas um relator especial e um diplomata brasileiro sugeriram, o que também sugeriu Schabas (2009), que a razão para sua desistência em relação a um segundo mandato adveio da pressão exercida por Israel e EUA, sob o governo Bush, ambos descontentes com os pronunciamentos públicos e críticos da canadense (Mertus, 2009; Anthony, 2008; Relator Especial 2, 2014; Diplomata Brasil 2, 2014). Ademais, havia a expectativa de que o ACNUDH perderia independência caso se confirmasse a substituição de Annan por Ban Ki-moon.

De um lado, Arbour entregaria a Pillay um EACNUDH com uma agenda carregada, em virtude especialmente da expansão de campo. De outro, a expansão fez com que o EACNUDH alcançasse uma série de novos lugares e uma série de atores locais²⁵. O ACNUDH/EACNUDH passou a ter mais interlocutores estatais para negociar diretamente e também mais parcerias firmadas com atores da sociedade civil inseridos localmente. Essa inserção em diferentes sociedades civis locais não é trivial na medida em que o EACNUDH passa a ter mais parceiros confiáveis com os quais pode contar para a coleta e produção de relatórios. Com acesso à realidade local, os relatórios tendem a ser mais precisos e, com isso, aumenta a credibilidade do EACNUDH, a qual, por sua vez, incrementa a autoridade e a legitimidade das informações veiculadas pelo ACNUDH em suas negociações junto às autoridades e em seus exercícios de voz pública.

A principal tensão na negociação para abertura, manutenção e renovação de mandatos de escritórios nacionais é um reflexo da tensão vivida pelo ACNUDH enquanto voz pública, de um lado, e negociador, de outro. Ela se manifesta na expansão de campo porque os Estados aceitam rapidamente os termos de cooperação, mas resistem à realização de atividades de monitoramento, ou seja, resistem ao uso da voz pública pelo mandatário local do escritório. Tal resistência é evidência da credibilidade constitutiva internacional atingida pelo ACNUDH/EACNUDH, enquanto lugar de fala autorizada e respeitada em matéria de direitos humanos.

Pillay também viveu essas tensões na relação com a expansão de campo. E ela, sob o contexto de crise econômica internacional, não contou com nenhum salto orçamentário. Ademais, a sul-africana não tinha o mesmo apoio político-institucional vindo do Secretário-Geral, agora ocupado por Ban Ki-moon. Por isso, e por um foco maior na atuação no Conselho de Direitos Humanos e na sua complexa agenda, o ACNUDH/EACNUDH com Pillay não manteve o ritmo de expansão de Arbour.

Apesar disso, não se pode dizer que a expansão não havia, após Arbour, se tornado um traço perene no desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH. Pillay firmou acordos para abertura de escritórios nacionais na Mauritânia, Guiné, Tunísia e Iêmen. Também abriu um escritório regional europeu, um sul-americano e um outro no Norte da África. Inseriu componentes de direitos humanos em missões de

²⁵ Acontecimentos como o auxílio do *East Africa regional office* às instituições de direitos humanos da Tanzânia ou a parceria do *Pacific office* com o governo das Ilhas Salomão para o estabelecimento de uma corte juvenil não ganham espaço na mídia e na academia, mas são indícios de como a organização incide politicamente. Segundo ativistas de países em desenvolvimento (Brasil, Colômbia, Egito, Sri Lanka), o EACNUDH tendia a se concentrar nas ONGs de direitos humanos mais tradicionais. Segundo eles, isso começou a mudar graças ao incremento de ONGs de direitos humanos nos países em desenvolvimento (com formação de articulações internacionais em rede e crescimento da presença em Genebra) e à expansão de campo do ACNUDH/EACNUDH, que permitiu não só que ele diversificasse suas parcerias, legitimando essas ONGs menos tradicionais, mas também fornecesse expertise para que elas acessassem toda a institucionalidade de direitos humanos da ONU (Ativista Conectas, 2014; Ativista Red Internacional de Derechos Humanos, 2014; Ativista Cairo Institute of Human Rights, 2014; Ativista Asian Forum for Human Rights and Development, 2014; Funcionário Seção Sociedade Civil, 2014).

paz na Somália, no Mali e na República Centro Africana. Assessores de direitos humanos se fixaram nas UNCTs do Timor Leste, em Bangladesh, Bangcoc, Filipinas, Ucrânia, Jamaica, República Dominicana, Panamá, Serra Leoa, Tanzânia, Zâmbia, Malauí e Nigéria (OHCHR Report, 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014). Ao final do mandato de Pillay, em setembro de 2014, o EACNUDH contava com sessenta e seis presenças de campo, incluindo quatorze escritórios nacionais, doze escritórios regionais, componentes de direitos humanos em treze missões de paz e consultores de direitos humanos em vinte e sete equipes nacionais da ONU.

A expansão de campo do EACNUDH tornou-se uma outra forte de linha de atuação da instituição. Não prevista pelo mandato e potencializada por Arbour, a expansão se tornou uma linha perene no desenvolvimento do ACNUDH/EACNUDH. Ela possui uma importância grande para a historicidade da organização, já que o fortalecimento das presenças de campo representou a consolidação de um pilar ausente no antigo *Centre*, que se dedicava quase exclusivamente ao secretariado dos mecanismos, e, assim, infundiu uma dimensão de campo na cultura organizacional interna, frequentemente muito centrada nos debates ocorridos apenas em Genebra.

A expansão de campo se conecta com os outros dois traços já apresentados. A constituição do ACNUDH/EACNUDH como lugar de fala internacional quase incontornável em matéria de direitos humanos passa pela legitimidade dessa fala, seja ela manifesta publicamente ou em negociações fechadas. Parte importante da construção dessa fala advém da credibilidade das fontes de informações percebida pelos outros agentes, especialmente os Estados. As burocracias de campo propiciam ao EACNUDH a capacidade de coletar informações mais precisas ou a partir de parcerias com entidades locais altamente conhecedoras de uma determinada realidade, de modo que essas informações subsidiem os argumentos públicos ou privados a serem veiculados pelo ACNUDH²⁶.

Por outro lado, as tentativas de instalação de escritórios locais e a própria consolidação da presença em campo, com seu potencial de monitoramento, envolvem inevitavelmente o ACNUDH/EACNUDH em um número de conflitos políticos muito mais alto, intensificando as tensões com os Estados, as quais, por sua vez, podem dificultar não só a continuidade daquela presença de campo específica, como o próprio desenvolvimento institucional do ACNUDH/EACNUDH, como é o caso da relação com Rússia e China.

Navi Pillay (2008-2014²⁷) e a relação com o Conselho de Direitos Humanos

A juíza sul-africana Navi Pillay foi a indicada de Ban Ki-moon para substituir Arbour. Pillay, que havia sido advogada de Mandela e a primeira mulher não branca a assumir um lugar na Suprema Corte da África do Sul, foi presidenta do Tribunal Internacional de Ruanda e integrante do Tribunal Penal Internacional antes de se tornar a primeira mulher não branca a assumir o ACNUDH.

²⁶ A credibilidade das informações trazidas pelo ACNUDH e seu Escritório, a legitimidade política trazida por tais atributos burocráticos e, especialmente, a percepção do ACNUDH/EACNUDH como um produtor de "verdades" em matéria de direitos humanos fica visível nesta fala de uma diplomata norueguesa: "Agora, por exemplo, o trabalho que o EACNUDH está fazendo na Ucrânia. Eles fazem esses relatórios de monitoramento a cada seis semanas. E o que é muito importante desses relatórios é que eles são concebidos a partir de informações objetivas sobre o que está acontecendo na Ucrânia. Quais são os desafios na Ucrânia, nas províncias do leste, em outras partes da Ucrânia? Qual é a verdade? Nós precisamos disso para sermos capazes de arrefecer os conflitos, pois se não tivéssemos esses relatórios, haveria muito mais discussões, polarizações, baseados na falta dessa informação de alta qualidade." (Diplomata Noruega, 2014).

²⁷ Em junho de 2012, foi requisitado a Pillay por Ban Ki-moon que permanecesse no cargo por mais dois anos. Aprovada a extensão do mandato pela AGNU, a sul-africana tornou-se a mais longeva no posto de Alta Comissária até agora. Em setembro de 2014, Pillay foi substituída por Zeid Ra'ad Al Hussein, diplomata jordaniano e atual Alto Comissário. Segundo diplomatas entrevistados, apesar de pronunciamentos duros e polêmicos, o fato de Pillay ser uma mulher não branca de origem pobre advinda de um país externo ao grupo ocidental e de ter relativamente conseguido diversificar, aos olhos dos Estados, os alvos de suas críticas foram os elementos políticos que permitiram que sua extensão de mandato fosse aprovada na AGNU (Diplomata Egito, 2015; Diplomata Noruega, 2014; Diplomata EUA, 2015).

Como voz pública, Pillay fez críticas a muitos países. Já em sua primeira fala, chamou a atenção para aqueles privados de liberdade, especialmente aqueles aprisionados ilegalmente. Especificamente, tratou da espinhosa prisão de Guantánamo e de seu uso indevido pelos EUA (News Post India, 2008).

Amparada por um *staff* de alta expertise, produziu muitos relatórios influentes junto ao Conselho de Segurança (CS). Em razão do perene desenvolvimento institucional e consolidação política do ACNUDH/EACNUDH, em alguns anos o CS passou de uma postura de questionamento à mera presença de Alto Comissários como observadores das sessões a outra de convite à Pillay para relatar as situações críticas de direitos humanos²⁸.

Apesar de colher política e institucionalmente os frutos da maturação da trajetória de desenvolvimento do EACNUDH, não se pode dizer que Pillay teve um bom desempenho gerencial. A partir de 2010, agravada pela crise econômica internacional, a organização passou a gastar mais do que arrecadava, sendo entregue ao atual ACNUDH em condição deficitária, situação que deixou o *staff* muito apreensivo, pelo que pude captar *in loco* (Funcionária Seção Doações Externas, 2014). Não se pode creditar tal situação meramente a uma suposta falta de habilidade gerencial de Pillay. De um lado, ela teve que lidar com a crise econômica internacional a partir de 2008 e 2009, que gerou a redução do orçamento. De outro, assumiu um EACNUDH com suas atribuições, quantidade de funcionários e atividades expandidas em função do crescimento institucional do mandato de Arbour.

Por outro lado, não se pode dizer que tais problemas do mandato de Pillay chegaram a desestabilizar a instituição e a sua imagem perenemente construída de burocracia dotada de alta expertise em direitos humanos aos olhos de Estados e ativistas. Conforme dito acima, a crise orçamentária não inviabilizou o contínuo uso dessa expertise por Pillay tanto para seus relatórios e exercícios de voz pública quanto para sua atuação no então recém-criado CDH, o que se tornou a principal contribuição de Pillay aos vetores de desenvolvimento institucional da organização.

O recurso à “despolitização”, seja pela suposta condição de “neutralidade” da burocracia reivindicada pelo EACNUDH, seja pela reivindicação de uma superioridade moral dos direitos humanos em relação à política, reclamada pelos Alto Comissários, é estruturante do desenvolvimento do ACNUDH/EACNUDH. Não à toa, muitas tentativas de controle dos Estados sobre a instituição, veiculadas no CDH, se apóiam na alegada necessidade de corrigir a eventual “politização” da instituição. Foi o discurso da politização, queixa de praticamente todos os Estados, que fomentou a extinção da Comissão e o surgimento do CDH em 2006. Annan percebeu que não avançaria na reforma do CS, mas que havia conseguido criar um clima político-burocrático de reforma dentro da ONU. Diante disso, Annan acionou Arbour a fim de promover uma reforma do pilar direitos humanos²⁹ (Hampson, 2007). Foi nesse contexto político pró-reforma, a propósito, que a canadense conseguiu incrementar o orçamento do ACNUDH/EACNUDH.

Quando foi solicitado a Arbour por Annan que trouxesse uma proposta que afastasse as acusações de “politização”, a mandatária trouxe, em articulação com o Canadá, a proposição de um mecanismo de revisão por pares, que veio a ser a Revisão Periódica Universal (RPU), a principal inovação institucional

²⁸ Os antecessores de Pillay juntos foram ao CS dezesseis vezes. Pillay, ao final de 2013, já havia estado trinta e sete vezes.

²⁹ O CDH foi supostamente desenhado para evitar essa “politização”. A reforma extinguiu a Comissão e diminuiu o número de assentos do CDH de 53 para 47, concedendo mais assentos aos países asiáticos e do leste europeu e menos para os europeus ocidentais e norte-americanos. Os EUA rejeitaram a proposta, pois seu objetivo era a formação de uma instância menor e vedada ao que consideravam Estados violadores de direitos humanos. Quando criado, o CDH foi boicotado pela gestão Bush, que cortou parte do orçamento da ONU em protesto. Os EUA só voltaram ao CDH em 2009, com Obama.

do CDH³⁰ (Funcionário Revisão Periódica Universal 2, 2014; Diplomata Noruega, 2014; Diplomata EUA, 2015). A RPU, claro, não significou efetivamente a “despolitização” da agenda de direitos humanos, o que seria impossível. O destaque aqui é, além do papel de Arbour nesse processo (negligenciado pela literatura), o significado político dessa sua iniciativa do ponto de vista do ACNUDH/EACNUDH.

Ao dar concretude a um mecanismo baseado no *peer review* que recairia sobre todos os Estados, Arbour introduziu um elemento de universalidade na realização do monitoramento e, com isso, conseguiu retirar momentaneamente do foco dos debates a supressão das prerrogativas de monitoramento das instâncias da ONU, inclusive do próprio ACNUDH/EACNUDH. Com isso, ela se recolocou politicamente no debate internacional sobre a reforma dos mecanismos de direitos humanos como proponente de uma iniciativa de combate à “politização”. Ademais, a operacionalização da RPU ficou a cargo do EACNUDH. Assim, reafirmou-se a expertise de seu *staff*, o que é pouco mencionado na literatura, mas reconhecido por diplomatas e ativistas³¹ (Koh, 2014). Porém, a criação do CDH, longe de diminuir a tensão entre os membros do CDH e o ACNUDH/EACNUDH, intensificou-a, especialmente com Pillay (Boven, 2009).

A incidência de Pillay no CDH se deu a partir de duas frentes de atuação. A primeira delas diz respeito ao uso que ela fez do espaço de visibilidade do CDH para trazer pautas que estavam fora dos debates tradicionais da agenda de direitos humanos (Abeysekera, 2014). Um bom exemplo dessa abertura de agenda foi a ênfase dada por Pillay aos direitos LGBT e às violações baseadas em orientação sexual e identidade de gênero (OHCHR News, 2012). A segunda vertente diz respeito às *Commissions of Inquiry* (Col) criadas pelo CDH. Pillay conseguiu estimular, mediante sua presença constante no órgão e por meio da voz pública, a criação de Cols em resposta às crises e assegurar que elas recebessem o apoio do EACNUDH, fortalecendo a posição política da instituição. Os casos das Cols para Costa do Marfim, da Líbia e da Síria constituem bons exemplos disso.

A intenção aqui não é adentrar nenhum desses três casos. A proposta é explicitar como Pillay exercitou a voz pública do ACNUDH de maneira peculiar a incidir no CDH, criando momentos políticos favoráveis a instalações de Cols assistidas e conduzidas pelo EACNUDH. As sessões do CDH se converteram em oportunidades políticas para a Alta Comissária confrontar os governos e suas narrativas oficiais a partir das informações produzidas ou coletadas pelo EACNUDH, isto é, informações carregadas de uma aura de objetividade e independência advindas da capacidade burocrática do EACNUDH. Assim, por meio do exercício constante da voz pública amparada pela estruturação burocrática do EACNUDH, Pillay reforçou a condição do ACNUDH enquanto emissor de fala legítima, a ponto de poder contrapor Estados publicamente, o que não é comum na prática de servidores civis internacionais. Ademais, muitas vezes Pillay propunha soluções diante do CDH para as quais o ACNUDH/EACNUDH seria o mais indicado para levá-las a cabo. Assim, é visível como o ACNUDH/EACNUDH, como burocracia, age criando mais burocracias (como as Cols) e propõe soluções para as quais ele passa a ser o indicado para efetivá-las.

Esse protagonismo de Pillay no CDH somado ao desenvolvimento dos outros vetores institucionais do ACNUDH/EACNUDH (voz pública, estruturação burocrática e expansão de campo) fizeram com que crescentemente a organização passasse a tentar ser controlada pelos Estados no CDH, gerando tensas

³⁰ A RPU é um mecanismo do CDH por meio do qual cada Estado apresenta um relatório sobre as condições dos direitos humanos em seu território a cada quatro anos e um relatório de ONGs, concebido a partir da síntese feita pelo EACNUDH, também é apresentado. Os Estados do CDH têm a chance de debater esses relatórios e fazer recomendações.

³¹ Segundo um ativista argentino entrevistado: “Há uma equipe do EACNUDH que tem que relatar em 72 horas tudo que é dito na RPU. O EACNUDH conta com uma equipe magnífica da qual todos falam muito bem.” (Ativista Nuevos Derecho del Hombre, 2014).

disputas. Tais disputas referem-se à composição do *staff* do EACNUDH e ao grau de independência e autonomia que o ACNUDH, mas especialmente o EACNUDH devem gozar.

Quando o ACNUDH foi criado, o vínculo entre ele e a Comissão, segundo seu mandato, era de suporte e consulta. O mandato não colocou o ACNUDH sob a alçada da Comissão, mas do Secretário-Geral e da AGNU, criando uma margem para disputa acerca das possibilidades de controle do ACNUDH por esse braço intergovernamental. A intensidade dessa disputa se intensificou à medida que a criação do EACNUDH em 1997, diferentemente da criação do ACNUDH, não passou pela AGNU. Assim, muitos Estados não reconhecem o EACNUDH como uma figura jurídica independente³² - especialmente o chamado *Like Minded Group* (LMG)³³.

Essa visão acerca do EACNUDH está na raiz de uma perene disputa a respeito da composição geográfica do *staff* do EACNUDH entre o ACNUDH e os Estados no CDH, destacadamente - mas não somente - o LMG. Eles contestam a composição majoritariamente europeia dos funcionários do EACNUDH, a qual, segundo eles, seriam causa de viés na agenda da organização. Via de regra, desde Robinson, os Alto Comissários reconhecem a predominância europeia no seu corpo de funcionários, comprometem-se a tentar modificar tal proporção, mas recusam as acusações de viés político. As resoluções geralmente elaboradas pela delegação cubana quase anualmente no âmbito do CDH conseguiram, de fato, ser incorporadas à agenda da instituição.

Mas tanto nos pronunciamentos públicos do ACNUDH quanto nas entrevistas aos funcionários, a menção a um viés político no ACNUDH/EACNUDH é sistematicamente negada (Funcionário FOTCD 2, 2014; Funcionário Seção Tratados, 2014). Isso ocorre porque o ACNUDH/EACNUDH se construiu a partir de um projeto de “neutralidade e despolitização”. Sabe-se, obviamente, que não existe atuação de uma organização internacional fora da política. A questão não se refere a se o ACNUDH/EACNUDH é neutro e apolítico, mas à forma como ele se apresenta a seus interlocutores, especialmente aos Estados no âmbito do CDH. Refere-se a uma expectativa intersubjetiva entre os Estados (e ativistas) de que o ACNUDH/EACNUDH deve agir de uma maneira “objetiva” e não motivada por interesses “políticos”. Assim, se compreende porque a condição burocrática não é somente descritiva do ACNUDH/EACNUDH, mas um recurso de apresentação que, ao ser persuasivo, enseja legitimidade e poder a essa instituição. A acusação de viés pelos Estados no CDH, baseada na proporção de funcionários europeus, atinge justamente a condição burocrática da instituição, da qual ela extrai atributos de inserção política³⁴.

³² Em uma entrevista, antes de iniciar as perguntas, um diplomata egípcio afirmou: “Eu só quero iniciar com um pressuposto que será aplicável ao restante das questões. Temos que fazer uma distinção entre o Alto Comissário e o seu Escritório, pois legalmente falando, de acordo com a Carta da ONU, não há nada chamado Escritório do Alto Comissário. Há somente um Alto Comissário, é dele que se trata a resolução 48/141. O Escritório do Alto Comissário é basicamente o *staff* recrutado pelo Alto Comissário para assessorá-lo a realizar seu trabalho. [...] É exatamente o mesmo com o Secretário-Geral e o seu escritório. O mandato é do Secretário-Geral, a pessoa que é responsável por fazer o trabalho é o Secretário-Geral. As pessoas do seu escritório são aquelas que o ajudam. Assim é que nós vemos essa questão, mas nós nunca dizemos o Escritório do Secretário-Geral [...] para nós a pessoa que é responsável é o Alto Comissário. Não há independência do Escritório do Alto Comissário. Para nós, eles são simplesmente parte do corpo de funcionários da ONU” (Diplomata Egito, 2015).

³³ O LMG é um grupo de países em desenvolvimento que se organizam em coalizão para negociar em instâncias da ONU e da OMC. Apesar de uma configuração fluida, seus principais membros são Argélia, Bangladesh, Bielorrússia, Butão, China, Cuba, Egito, Índia, Indonésia, Irã, Malásia, Myanmar, Nepal, Paquistão, Sri Lanka, Sudão, Síria, Vietnã e Zimbábue. Esse grupo de países se opôs historicamente à criação do ACNUDH/EACNUDH, inclusive nas negociações de 1993.

³⁴ A resposta de um diplomata brasileiro, quando perguntado acerca da credibilidade do EACNUDH, evidenciada de forma clara o que apareceu nas entrevistas com quase todos os outros diplomatas: como a condição burocrática é um capital político na medida em que os Estados nutrem sobre o EACNUDH uma expectativa intersubjetiva de “objetividade”: “A legitimidade da atuação do escritório do Alto Comissariado decorre não apenas dos fins que ele persegue, mas a percepção de que, ao exercer os meios necessários à realização desses fins, o faz de uma maneira objetiva, profissional, previsível, transparente e ancorada em um conjunto de normas que seja de consentimento de todos. [...] a preservação, se não dessa independência, ao menos a percepção de que o órgão atua de forma independente é fundamental ao trabalho do escritório” (Diplomata Brasil 4, 2014). A fala de um ativista do Sri Lanka também mostra como a questão da objetividade e da expertise conforma as expectativas acerca do EACNUDH também entre os ativistas: “O EACNUDH exerce um

Oposição a pronunciamentos públicos dos Alto Comissários não é exclusividade de nenhum Estado. Via de regra, tentam invalidar a voz do mandatário dizendo que os fatos denunciados não ocorreram da maneira como relatado. O debate costuma ficar focado no episódio e, em alguns casos, aponta-se uma desproporcionalidade entre a dureza do pronunciamento e a condição de servidor civil internacional, tal como o embate entre Bolton e Robinson. O que chama a atenção no caso da oposição do LMG, porém, é o fato de ela não ser episódica e de se valer no âmbito do CDH de estratégias políticas de contestação alocadas no campo burocrático. Desde os tempos da Comissão, é comum que o LMG peça auditorias ao EACNUDH. Em 2000 e 2005, por exemplo, foram feitas auditorias a respeito da composição do *staff* pelo *Office of Internal Oversight Services* (OIOS) e, em 2003, pela *Joint Inspection Unit* (JIU).

Depois do surgimento do CDH, no entanto, houve uma certa reorientação desse foco, apesar da questão do equilíbrio geográfico do *staff* ser sempre a porta de entrada dos debates. Em resposta ao protagonismo do ACNUDH no CDH com Pillay e sua capacidade de impactar na mídia e de contribuir para o desencadeamento de mecanismos como as Cols (afora suas idas frequentes ao CS), as inspeções requisitadas por membros do LMG passaram a se ater não só ao equilíbrio geográfico do *staff*, mas à necessidade de monitoramento prévio do planejamento de atividades e orçamentário do EACNUDH pelo CDH³⁵. Segundo uma funcionária do EACNUDH, a partir de 2009, Pillay começou a ser muito mais pressionada pelos embaixadores do LMG a submeter seus planejamentos ao crivo formal do CDH (Funcionária Seção Doações Externas, 2014).

A partir daí, iniciou-se uma tensão explícita no âmbito do CDH entre Pillay e o LMG. Essa tensão culminou em um relatório da JIU de 2014, encomendado pelos Estados no CDH, que acusou o ACNUDH/EACNUDH de possuir um déficit de *accountability* no seio da ONU e recomendou que as instâncias intergovernamentais da ONU estudassem formas de monitorar as estratégias de desenvolvimento do EACNUDH. Recomendou ao ACNUDH que reportasse ao CDH suas estratégias e planos de ação, com previsão orçamentária discriminada, antes de implementá-los (JIU, 2014).

Vale frisar que não interessa a este *paper verificar* quais das partes em disputa estariam efetivamente “corretas” (assim como seria impossível apontar qual delas saiu vitoriosa do embate, uma vez que ele ainda está em curso), mas destacar dois elementos constitutivos que dialogam com os propósitos do trabalho³⁶. O primeiro deles refere-se ao fato das tentativas de monitoramento ao ACNUDH pelos Estados no âmbito do CDH se expressarem a partir do nível burocrático. Como argumentado, parte substancial da afirmação do ACNUDH/EACNUDH decorre de sua natureza, de sua composição e de sua apresentação como ente burocrático. A condição burocrática, vinculada ao apelo moral e à conexão jurídica junto às normas internacionais de direitos humanos, é mobilizada para justificar sua reivindicação por independência. As iniciativas da JIU, fomentadas pelo LMG, perturbam a instituição. Em vez de simplesmente confrontá-la no plenário do CDH, travando um embate de narrativas, contestam a independência política do EACNUDH a partir do apontamento de descumprimento de normas burocráticas da própria ONU. De um lado, questionam sua qualidade como burocracia e, de outro, contestam o

papel muito importante em termos de ser um observador especializado e neutro e um comentarista de questões de direitos humanos.” (Ativista Asian Forum for Human Rights and Development, 2014).

³⁵ Um ativista que acompanha o CDH desde a criação afirmou: “A criação do CDH permitiu aos Estados reabrir a discussão sobre o status do EACNUDH, e o papel do CDH no monitoramento do trabalho do EACNUDH. Essa batalha política não é muito visível na superfície. Essa discussão sempre esteve aí por muitos anos, mas a criação do CDH abriu a oportunidade para os Estados colocarem essa questão na agenda novamente.” (Ativista International Service for Human Rights, 2014).

³⁶ Hoje, o ACNUDH apresenta informalmente as prioridades de atuação definidas internamente aos membros do CDH.

repetido argumento mobilizado por funcionários e ativistas de que o ACNUDH/EACNUDH possui um mandato único e singular para cujo exercício a independência de monitoramento estatal seria imprescindível³⁷.

Por outro lado, as tentativas de controlar o trabalho do ACNUDH/EACNUDH, a principal tônica da relação com a antiga Comissão e o atual CDH, são um forte indício de agência política da instituição. O questionamento às instituições internacionais do sistema de direitos humanos não significa necessariamente que elas são desprovidas de agência (Schaffer; Føllesdal; Ulfstein, 2013). Na medida em que a agência é teoricamente desvinculada da necessária promoção de mudança de comportamento nos outros atores e é conectada à inserção relevante no processo político, as tensões despertadas pelo ACNUDH/EACNUDH tornam-se indícios de que ele não é mero epifenômeno do poder e tampouco politicamente desimportante. Caso fosse, o silêncio e a ausência de tensões seriam indicativos dessa irrelevância e da indiferença dos Estados em relação a ele.

Considerações Finais

Este *paper* teve como objeto o ainda pouco pesquisado ACNUDH e seu EACNUDH, a partir da indagação sobre o seu desenvolvimento institucional desde a sua instituição em 1993. A essa indagação, argumentou-se que o ACNUDH/EACNUDH vem se constituindo como uma organização internacional de direitos humanos dotada de agência política e um emissor de fala autorizada e dotada de diferenciada credibilidade nos debates internacionais sobre direitos humanos no pós-Guerra Fria.

A atribuição de tarefas pelos Estados é uma das principais fontes de legitimidade das burocracias internacionais. O mandato aprovado consensualmente pelos Estados concedeu um alto grau de legitimidade ao ACNUDH. Esse mandato alçou o ACNUDH a uma posição singular dentro do sistema internacional de direitos humanos, uma vez que sua indicação passa pelo crivo da AGNU. O mandatário passou a ser o responsável por todas as iniciativas de direitos humanos da ONU. Isso deu a ele a condição de estar em contato estreito com todos os mecanismos e instâncias que lidam com esse tema. O mandato forjou o surgimento do ACNUDH como uma liderança política internacional de direitos humanos, fator indispensável para captar sua agência política.

A sedimentação burocrática do EACNUDH é a base dos vetores de desenvolvimento institucional. Ayala Lasso preferiu uma atuação discreta e diplomática voltada à consecução dos atributos institucionais mais básicos do posto então recém-criado. Robinson se voltou às denúncias públicas contra violações, criando tensões com muitos Estados, de um lado, e notabilizando o posto, de outro. Arbour obteve um

³⁷ Esta fala de um funcionário ilustra o posicionamento do EACNUDH: "Somos bastante singular, por diferentes razões. [...] Independência é uma delas. Você não pode trabalhar com direitos humanos sem independência. Assim, eu acho que você tem que aceitar a independência como parte do trabalho em direitos humanos. Se o Estado monitora sua própria implementação, isso é bom, mas não será suficiente. Ele deve permitir que a sociedade civil, as INDHs e os grupos de advogados também monitorem e então comparem os estudos. Independência é um elemento que faz parte profundamente do trabalho em direitos humanos [...] a diplomacia não deve esconder violações. [...] nós somos respeitados pelos nossos conhecimentos, habilidades e profissionalismo, e isso é ótimo. Eu acho que nós não deveríamos nos esquecer do profissionalismo, pois habilidades e conhecimentos são uma coisa, mas eu acho que nós precisamos ser muito profissionais no sentido de que nós precisamos ter o mesmo objetivo para cada país para o qual trabalhamos, as mesmas demandas e ser imparciais e neutros. [...] Isso é parte do trabalho também, ser imparcial e neutro." (Funcionário Seção Tratados, 2014). Outro funcionário afirmou: "Se o Alto Comissário não fosse independente, não fosse corajoso, ele não diria coisas quando elas precisam ser ditas (fazer escolhas muito difíceis, que às vezes não são populares, podem colocá-lo em conflito com entes muito poderosos e importantes, é claro) e o valor da instituição seria subtraído. Se você tem um Alto Comissário que está sempre na linha de frente pelo respeito às vítimas, aos direitos humanos e pela implementação de seu mandato, então esse valor institucional sobe. Você olhará na imprensa pela manhã e verá direitos humanos aqui, lá, você verá o EACNUDH nesse país, naquele país; verá relatórios sobre isso e aquilo; comissões de inquérito. Assim, isso é o que dá credibilidade e valor à instituição, o fato de estar fazendo seu trabalho de forma profissional, que tem informações e coragem para dizer que as coisas estão como estão, e não como outros gostariam que estivessem. Em consonância com as normas e padrões internacionais, com o mandato do Alto Comissário e com as regras e regulações da ONU." (Funcionário FOTCD 2, 2014).

incremento orçamentário e liderou a ampla expansão de campo, imprevista no mandato. Pillay sustentou-se sobre essa base e focou sua atuação principalmente na incidência política do posto nos braços intergovernamentais da ONU, notadamente o CDH.

O atributo mais significativo trazido por essa consolidação burocrática foi o incremento da expertise percebida pelos outros agentes. Esse *know-how* permite ao ACNUDH/EACNUDH cancelar uma série de informações produzidas e coletadas, atribuindo a elas um status de objetividade que lhe possibilita uma inserção política praticamente singular nos debates sobre direitos humanos.

Esse processo de fortalecimento do ACNUDH/EACNUDH mantém uma relação de mútuo reforço com sua expansão de campo, nicho de atuação responsável pela construção política da agenda da instituição, da diversificação de parceiros e de aprofundamento na coleta e produção de informações. Esse fortalecimento reforça a condição política de local de fala do ACNUDH/EACNUDH.

A expertise, que subsidia o ACNUDH, também está na base da voz pública como linha de atuação. Esse exercício, não previsto em seu mandato e fonte de tensões junto aos Estados e ao Secretário-Geral, é o que traz uma face individualizante ao desenvolvimento da organização, pois esse é um papel quase exclusivo do ACNUDH em toda a ONU. Por um lado, existe uma relação sinérgica entre a estruturação burocrática do EACNUDH e o papel de liderança do ACNUDH. Por outro, a voz pública, que fortalece o vínculo com as ONGs, enseja tensões com as outras linhas de atuação do EACNUDH. Ao colocar sob os holofotes internacionais seus financiadores, a voz pública abala as relações da instituição com os Estados (tanto na instalação e manutenção de escritórios locais quanto na relação no CDH).

Do ponto de vista do desenvolvimento institucional, a tensão provocada pelo uso da voz pública é politicamente complexa, pois construiu-se ao longo do tempo uma percepção intersubjetiva de que esse é a atuação que se pode esperar do ACNUDH/EACNUDH. Além disso, parte importante da afirmação da agência do ACNUDH passou por reivindicar sua singularidade e justificar sua existência como o único ator dentro da ONU a fazer condenações públicas àqueles que sustentam a instituição.

Essas tensões com os Estados resultam em acusações de seletividade e parcialidade e colocam o ACNUDH/EACNUDH em uma situação delicada, pois atentam justamente contra sua reivindicação de condição burocrática, um dos principais atributos de apresentação dos quais se vale o ACNUDH/EACNUDH para se inserir politicamente. É justamente por isso que os Alto Comissários e o *staff* do EACNUDH, conforme pude atestar em muitas entrevistas, reivindicam estar “fora” do âmbito da política, mesmo sabendo ser isso impossível. O que interessa, de uma perspectiva constitutiva, é ressaltar que o apelo à despolitização e a reivindicação burocrática servem para reforçar as expectativas intersubjetivas de imparcialidade nos outros agentes em relação ao ACNUDH/EACNUDH e para apresentar justificativas para sua peculiar existência, manutenção e expansão institucional.

Essa forma de apresentação intersubjetiva é vital para a estratégia político-institucional que conforma todas as linhas de atuação do ACNUDH/EACNUDH: o *framing*. O objetivo maior da estruturação burocrática, com seu corpo de funcionários altamente especializado, é dar um enquadramento de direitos humanos aos fenômenos internacionais. O exercício da voz pública denuncia condutas e produz constrangimentos a partir de uma leitura da realidade calcada nas normas internacionais de direitos humanos. A expansão de campo serve tanto para observar realidades locais e interagir com seus agentes a partir da lógica dos direitos humanos quanto para coletar e repassar informações à sede em Genebra,

as quais, por sua vez, servem para veicular análises de situações reais à luz dos direitos humanos. A atuação do ACNUDH no CDH se dá a partir da tentativa do mandatário se colocar como o mais legítimo intérprete internacional da realidade a partir de um repertório de direitos humanos. O ACNUDH/EACNUDH veicula problemas, descreve situações e analisa contextos a partir de um *frame* de direitos humanos. Assim, ele tem poder de dizer publicamente que uma questão é uma “questão de direitos humanos”, que uma conduta é violadora e que seu autor está na condição de violador. Por mais notória que seja, por exemplo, a conduta dos EUA em relação às normas de direitos humanos no combate ao terrorismo, a enunciação pública desse comportamento pelo ACNUDH, e não por uma ONG ou por outro Estado, é geradora de fortes tensões políticas. Essas tensões são decorrentes justamente do grau de credibilidade e legitimidade internacional que o ACNUDH alcançou nesse processo de *framing* em direitos humanos.

A análise que culminou na afirmação de que o ACNUDH/EACNUDH é uma organização internacional dotada de agência política teve como base a adoção de pressupostos que desatrelam a agência política das OI da promoção da mudança de comportamento de outros atores, notadamente os Estados, e desvinculam a validade das normas internacionais de sua respectiva efetividade. Tais pressupostos, somados à concepção de OI como burocracias, permitiram a construção de uma abordagem atenta a outras manifestações de agência. Essas manifestações dizem respeito a norteamericanos e a linhas de atuação perene no desenvolvimento do ACNUDH/EACNUDH não contempladas pelo seu mandato. A atuação como voz pública e a expansão de campo, que funcionam como exercícios de monitoramento, são expressões dessa transgressão ou exploração de nichos não esperados e, como tais, indícios da agência da instituição. O surgimento do EACNUDH é expressão dessa agência. No caso do EACNUDH, a consideração das OI como burocracias não serve só para descrever a natureza da instituição e para apresentar os atributos de poder decorrentes dessa natureza, mas também para captar uma transgressão profunda do mandato. Não considerar o ACNUDH/EACNUDH como uma burocracia, portanto, tornaria opaco justamente o traço mais saliente e inesperado do seu desenvolvimento institucional e um dos principais indicativos da sua agência.

O entendimento de normas internacionais e de OI adotado por este *paper* permitiu também que a provocação de queixas, a geração de tensões junto aos Estados e as disputas ao redor de sua atuação fossem compreendidas como expressões de agência política do ACNUDH/EACNUDH. Conforme a agência é concebida intersubjetivamente, as queixas e tensões despertadas pelo ACNUDH/EACNUDH tornam-se indícios de que ele não é um mero epifenômeno do poder e tampouco politicamente irrelevante.

O argumento teórico aqui veiculado não pretende, de modo algum, desqualificar a agenda racionalista de pesquisa, mas mostrar como, no caso de uma temática marginal na área de RI, como direitos humanos, a realização de estudos menos ancorados na noção rígida de causalidade e em concepções tradicionais de poder possibilita a compreensão do papel político de uma miríade de atores e processos envoltos nesse campo, tal como o ACNUDH/EACNUDH e seu desenvolvimento institucional.

A abordagem do ACNUDH/EACNUDH como burocracia enseja novas agendas de pesquisa acerca dos efeitos negativos e limites da burocratização das OI. Isso levará a questões referentes às possibilidades de insulamento e autofortalecimento, ao uso estratégico de recursos ou ainda a questões referentes à relação tensa entre a condição burocrática da instituição e a diversidade cultural. Há uma série de possibilidades de agenda de pesquisa sobre direitos humanos e OI a serem desenvolvidas em RI

na medida em que se concede status ontológico a instâncias inseridas em OI e que não se reduzem à condição de fórum intergovernamental, como é o caso do ACNUDH/EACNUDH e seu peculiar desenho institucional e lugar político de fala. O ACNUDH/EACNUDH não é uma instituição que possui um corpo diretivo intergovernamental específico, tal como existem nas agências da ONU. Isso ocorre porque o ACNUDH/EACNUDH não é formalmente uma agência (como é a OMS, por exemplo), mas uma instância do Secretariado da ONU. Creio que essa peculiaridade do formato também seja um dos motivos que explicam porque a área de RI, construída a partir de uma ontologia estatocêntrica, pouco tenha se debruçado sobre esse objeto.

Referências

- ABEYSEKERA, Sunila. The High Commissioners' promotion of universality of human rights. In GAER, Felice D.; BROECKER, Christen L. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 121-129.
- 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, 1997, p. 321-335.
- ANISTIA INTERNACIONAL. *Agenda for a New UN High Commissioner for Human Rights*. London, 1997.
- _____. *Amnesty International Press Release*. UN: High Commissioner for Human Rights resigns; replacement must preserve independence of post. 7 March 2008. 2008.
- ANNAN, Kofi. *Renewing the United Nations: a programme for reform*. A/51/950, 14 July 1997. 1997.
- ANTHONY, Lorraine. Harbour Stepping Down as UN Rights Chief to Be With Family: Official. *The Canadian Press*. 7 March 2008. Disponível em: <<http://cknw.com/News/World/article.aspx?id=4565>>. Acesso em 27 mar 2014.
- AOLAIN, Fionnuala Ni. Looking ahead: strategic priorities and challenges for the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Columbia Human Rights Law Review*, v. 35, 2004, p. 469-491.
- AUSTRALIAN ASSOCIATED PRESS [AAP]. UN Commissioner Backs Government Call. 29 August 2000. Disponível em: <<http://www.globalpolicy.org/un-reform/32403.html?tmpl=component&print=1&page=>>. Acesso 07 jun. 2012.
- BADAWI, Zeinab. Mary Robinson, UN Human Rights Chief. *BBC Talking Point Special*. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/talking_point/forum/1673034.stm#transcript>. Acesso em 25 out 2012.
- BOLTON, John. Speaking for Herself. *XXII Legal Times*, Number 24, November 1, 1999, Page 60, Column 1.
- BOVEN, Theo van. United Nations High Commissioner for Human Rights. In: FORSYTHE, David. *Encyclopedia of human rights*. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 173-182.
- BROECKER, Christen L. Protection through presence: the Office of the High Commissioner for Human Rights in the field. In GAER, Felice D.; BROECKER, Christen L. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 157-174.
- CAPDEVILLA, Gustavo. RIGHTS: UN's Robinson Departs Repeating Criticisms against US. *Inter Press Service*. 10 September 2002. Disponível em: <<http://www.ipsnews.net/2002/09/rights-uns-robinson-departs-repeating-criticisms-against-us/>>. Acesso em 21 fev. 2014.
- CERNA, C. M. A small step forward for human rights: the creation of the post of High Commissioner for Human Rights. *The American University Journal of International Law and Policy*, v. 4, n. 10, 1995, p. 1265-1274.
- CLAPHAM, Andrew. Creating the High Commissioner for Human Rights: the outside story. *European Journal of International Law*, v. 5, 1994, p. 556-568.
- COMEAU, Pauline. First Human Rights Commissioner Appointment Disappoints NGOs. *Human Rights Tribune*, v. 2, n. 3, 1994, p. 13-14.
- DESLATTE, Melinda. Robinson consults on rights in Algeria: eyes intervention to stop violence. *The Washington Times*, 25 October 1997.
- FINNEMORE, Martha; BARNETT, Michael. *Rules for the world: International organizations in global politics*. Cornell University Press: Ithaca, 2004.

GAER, Felice. Forward. In RICHMOND, Oliver; CAREY, Henry. *Subcontracting peace: the challenges of NGO peacebuilding*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2005, p. XV-XX.

GAER, Felice. BROECKER, Christen L. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014.

GLOBAL POLICY. *Human Rights Watch*: Robinson's departure a 'disappointment'. 18 March 2002. Disponível em: <<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/157/26860.html>>. Acesso em 02 fev 2013.

GORDON-LENNOX, George; STEVENSON, Annick. *Sergio Vieira de Mello: un hombre exceptionell*. Geneva: Éditions du tricorne, 2004.

HAMPSON, Françoise J. Hampson. An Overview of the Reform of the UN Human Rights Machinery. *Human Rights Law Review*, v. 7, n. 1, 2007, p. 7-27.

IGNATIEFF, Michael. Rights inflation and role conflict in the Office of the High Commissioner for Human Rights. In GAER, Felice D.; BROECKER, Christen L. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 35-44.

IRISH TIMES. *Robinson walk-out*. 20 March 2001.

JOINT INSPECTION UNIT [JIU]. *Review of management and administration of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. JIU/REP/2014/7. 2014.

KLEINE-AHLBRANDT, Stephanie T. The High Commissioner, OHCHR, and China 1998-2005: challenges and achievements. In GAER, Felice D.; BROECKER, Christen L. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 269-292.

KOH, Harold. A job description for the U.N. High Commissioner for Human Rights. *Columbia Human Rights Law Review*, v. 35, 2004, p. 493-503.

_____. The UN High Commissioner for Human Rights: from the personal to the institutional. In GAER, Felice D.; BROECKER, Christen L. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 45-61.

KOREY, William. The "Diplomatic Approach" vs. the "Human Rights Approach": *the High Commissioner for Human Rights, and the Blaustein Institute*. In: KOREY, William. *NGOs and the Universal Declaration of Human Rights: a curious grapevine*. NY: Palgrave, 2001, p. 369-395.

KRATOCHWIL, Friedrich. *Rules, norms and decisions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

LANTOS, Tom. The Durban debacle: an insider's view of the UN World Conference against Racism. *The Fletcher Forum of World Affairs*. Vol. 26, n. 1, 2002, p. 31-52.

MARCOVITCH, Jacques. *Sérgio Vieira de Mello: pensamento e memória*. São Paulo: EdUsp, 2004.

MEARSHEIMER, John J. The false promise of international institutions. *International Security*, v. 19, n. 3, 1995, p. 5-49.

MELLO, Sérgio Vieira de. Statement at Heads of Field Presences Meeting. Geneva, 18 November 2002. Disponível em:

<<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/68103BF81D03FF49C1256C7600353A2B?opendocument>>. Acesso 13 jan 2012.

MERTUS, Julie. *The United Nations and human rights: a guide for a new era*. New York: Routledge, 2009.

NEGUS, George. Interview with Louise Arbour. *SBS Dateline*. March 2003. Disponível em: <<http://www.sbs.com.au/dateline/story/transcript/id/543024/n/Interview-with-Louise-Arbour>>. Acesso em 28 mar 2014.

NEW YORK TIMES. Ecuadorean is nominated to head UN's new human rights post, 2 February 1994.

NEWS POST INDIA. UN Human Rights Chief Spotlights Plight of Millions of Detainees World-wide, 3 October 2008. Disponível em: <www.newspostindia.com/report-61047>. Acesso em 9 set 2012.

OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS [OHCHR]. *Annual Report 1994*.

_____. *Annual Report 1995*.

_____. *Annual Report 1996*.

_____. *Annual Report 1997*.

_____. *Annual Report 2001*.

- _____. *Annual Report 2002*.
- _____. *Annual Report 2003*.
- _____. *OHCHR Plan of Action: protection and empowerment*. May 2005. 2005.
- _____. *Strategic Management Plan 2006-2007*. 2006.
- _____. *Strategic Management Plan 2008-2009*. 2008.
- _____. *Annual Report 2009*.
- _____. *Annual Report 2010*.
- _____. *Annual Report 2011*.
- _____. *Annual Report 2012*.
- _____. *Annual Report 2013*.
- _____. *Annual Report 2014*.

OHCHR NEWS. Pillay presents groundbreaking UN study violence, discrimination against people because of their 'sexual orientation'. 7 March 2012. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11917&LangID=E>>. Acesso 8 mar 2014.

O'NEILL, William. Enhancing UN Human Rights work on the ground. In GAER, Felice D.; BROECKER, Christen L. (Eds.). *The United Nations High Commissioner for Human Rights: conscience for the world*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, p. 175-196.

ORME, William. Annan taps Brazilian for the top rights post. *Los Angeles Times*. 23 July 2002. Disponível em: <<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/157/26863.html>>. Acesso em 02 out 2013.

POWER, Samantha. *Chasing the flame: Sérgio Vieira de Mello and the fight to save the world*. NY: Penguin Press, 2008.

RAMCHARAN, Bertrand G. *The United Nations High Commissioner for Human Rights: the challenges of international protection*. Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2002a.

_____. The future of UN Human Rights High Commissioner for Human Rights. *The Round Table: the Commonwealth Journal of International Affairs*, v. 94, n. 378, 2005, p. 97-111.

RELIEFWEB. High Commissioner for Human Rights condemns ongoing abuses in Sierra Leone. 29 Apr 1999. Disponível em: <<http://reliefweb.int/report/sierra-leone/high-commissioner-human-rights-condemns-ongoing-abuses-sierra-leone>>. Acesso 30 ago. 2013.

RISHMAWI, Mona. Sérgio Vieira de Mello. In: FORSYTHE, David P. (Ed.). *Encyclopedia of human rights*. Oxford: Oxford University Press. Vol. 3, p. 279-282, 2009.

ROBINSON, Mary. Realizing human rights: 'take hold of it boldly and duly...'. Romanes Lecture. Oxford University. 11 November 1997a. *UN Department of Public Education*. Disponível em: <<http://www.un.org/rights/50/dpi1938.htm>>

_____. *Everybody matters: a memoir*. London: Hodder & Stoughton, 2012.

SCHABAS, William A. In: FORSYTHE, David P. (Ed.). *Encyclopedia of human rights*. Oxford: Oxford University Press. Vol. 1, p. 88-91, 2009.

SCHAFFER, Johan Karlsson; FØLLESDAL, Andreas; ULFSTEIN, Geir. International human rights and the challenge of legitimacy. In SCHAFFER, Johan Karlsson; FØLLESDAL, Andreas; ULFSTEIN, Geir (Eds.). *The legitimacy of international human rights regimes: legal, political and philosophical perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 1-31.

SIKKINK, Kathryn; FINNEMORE, Martha. International norm dynamics and political change. *International Organization* 52, 4, Autumn 1998, p. 887-917.

SIMMONS, Beth. *Mobilizing for human rights: international law in domestic politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SUDAN TRIBUNE. Accusations fly at UN rights forum over leak of report on Darfur. 22 April 2004. Disponível em: <<http://www.sudantribune.com/spip.php?article2607>>. Acesso em 28 mar 2013.

UN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. High Commissioner's Report. E/CN.4/1995/112, 14 July 1995.

_____. *Departure of Mr. Ayala Lasso, United Nations High Commissioner for Human Rights*. E/CN.4/1997/SR.8. 14 March 1997. 1997.

_____. *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Follow-up to the World Conference on Human Rights: Situation of human rights and fundamental freedoms in Liberia*. E/CN.4/2004/5. 12 August 2003. 2003.

_____. *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Follow-up to the World Conference: Situation of human rights in the Darfur region of the Sudan.* E/CN.4/2005/3. 7 May 2004. 2004a.

_____. *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Follow-up to the World Conference on Human Rights: The present situation of human rights in Iraq.* E/CN.4/2005/4. 9 June 2004. 2004b.

UNITED NATIONS [UN]. General Assembly. *High Commissioner for Human Rights.* A/RES/48/141. 1994a.

_____. UN Press Release. *High Commissioner for Human Rights expresses deep concern at continuing expulsion of Eritrean nationals from Ethiopia.* 1 July 1998. HR/98/44, July 1, 1998. 1998a.

_____. UN Press Release. *High Commissioner for Human Rights concerned over intensification of repression in Myanmar.* 6 October 1998. HR/98/73. 1998b.

_____. UN Press Release. *Statement by High Commissioner for Human Rights on the Situation in Chechnya, Russian Federation.* 16 November 1999. HR/99/104. 1999.

_____. General Assembly. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations.* A/55/305. 21 August 2000. 2000.

_____. *Transcript of Press Conference by Secretary-General Kofi Annan,* UN Press Release SG/SM/8318. 29 July 2002. 2002a.

_____. *In Larger Freedom: towards development, security, and human rights.* A/59/2005, March 2005. 2005a.

_____. UN WORLD SUMMIT 2005 - *The World Summit Outcome Document.* GA res. 60/1, 16 September 2005. 2005b.

UNITED NATIONS NEWS CENTRE. *Top UN rights official raises concerns about US treatment of terror detainees.* 6 March 2003. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=6369&Cr=mello&Cr1=#.UzV6oNxzjSE>>. Acesso em 19 set 2012.

WEBER, Max. *Economia e sociedade.* Volume 1. São Paulo: Ed. Unb/Imprensa Oficial, 2004.

ZAYAS, Alfred Maurice. *The United Nations High Commissioner of Human Rights.* Lecture, University of Potsdam, Berlin, 1994. Disponível: <HTTP://alfreddezayas.com/Lectures/HIGHcompotsdam_de.html>.

_____. Bertrand Ramcharan. In: FORSYTHE, David P. (Ed.). *Encyclopedia of human rights.* Oxford: Oxford University Press. Vol. 4, p. 313-314, 2009.