

IX ENCONTRO DA ABCP

Direitos Humanos & Judiciário

**A CRIAÇÃO DO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS**

Matheus de Carvalho Hernandez - Unicamp/UFGD

Brasília, DF  
04 a 07 de agosto de 2014

## **A CRIAÇÃO DO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS**

Matheus de Carvalho Hernandez - Unicamp/UFGD

### Resumo do trabalho:

Este paper trata do processo de criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), ao final de 93. Pretende-se produzir uma análise a respeito da relação existente entre a Segunda Conferência Global sobre Direitos Humanos (Viena, junho de 93) e a criação do ACNUDH (em dezembro de 93). O objetivo é verificar a existência de uma conexão entre a Conferência e a criação do ACNUDH e sistematizar os fatores que comporiam tal conexão. Alguns elementos – como o fim da Guerra Fria e ascensão internacional da agenda de direitos humanos, a pressão pela criação do posto pela delegação dos EUA, a mobilização da Anistia Internacional e o alargamento da concepção de direitos humanos – parecem constituir o compósito. Este paper, a partir do diálogo entre Construtivismo e Institucionalismo Histórico, especificamente objetiva relacionar a discussão teórica sobre normas e processos de surgimento de instituições internacionais de direitos humanos e apresentar as conexões entre a revisão de literatura e os processos empíricos, quais sejam, as várias tentativas de criação do ACNUDH, até aquela aprovada em 1993.

Palavras-chave: Política Internacional. Ativismo. Direitos Humanos. ONU. Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

## A CRIAÇÃO DO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS

Este *paper* é o registro do atual estágio de uma pesquisa de doutorado em andamento acerca do processo de criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), cuja aprovação se deu em dezembro de 1993, meses após a realização da Segunda Conferência Mundial para os Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU, Viena, junho de 1993).

A pergunta teórica de fundo que mobiliza o estudo é: como se dão os processos de criação de instituições internacionais de direitos humanos? Inserindo, portanto, a criação do ACNUDH (objeto muito pouco estudado, a despeito de sua posição central na arquitetura institucional da ONU e no regime internacional de direitos humanos) no fenômeno teórico explicitado na pergunta acima, o objetivo é problematizar a relação entre normas de direitos humanos e processos internacionais de adensamento institucional dessas normas (surgimento de organizações e agências formais propriamente ditas).

Já de início, é bom ressaltar, apesar de não ser o foco do *paper*, que trabalho com a concepção de organizações internacionais (OIs) de Finnemore e Barnett (2004). Segundo os autores, as OIs, a serem tratadas metodologicamente como entes dotados de agência, são burocracias<sup>1</sup>. Isso significa contornar os entendimentos estatista (que as vê como meramente subservientes aos interesses estatais) e funcionalista (o qual explica o surgimento e a manutenção das OI apenas pelas suas funções).

Além disso, ao levar em conta a pergunta que mobiliza este *paper*, devo esclarecer que trato a inserção dos direitos humanos na dimensão das negociações diplomáticas multilaterais com alguma peculiaridade. Diferentemente de temáticas mais tradicionais no mundo das negociações internacionais (questões de segurança, comerciais, etc.), as negociações de direitos humanos desafiam um dos princípios sustentadores da diplomacia: a reciprocidade. Enquanto em outras áreas a lógica da cessão rege, em grande medida, o andamento das negociações, os direitos humanos, na condição de *issue-area* internacional, constroem esse tipo de lógica, uma vez que um negociador não poderia alegar que seu país só respeitará os direitos humanos se seu parceiro o assim fizer também<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> "Bureaucracy is a distinctive social form of authority with its own internal logic and behavioral proclivities. It is because of their authority that bureaucracies have autonomy and the ability to change the world around them. Bureaucracies exercise power in the world through their ability to make impersonal rules. They then use these rules not only to regulate but also to constitute and construct the social world. IOs, through their rules, create new categories of actors, form new interests for actors, define new shared international tasks, and disseminate new models of social organization around the globe." (FINNEMORE; BARNETT, 2004: p. 3).

<sup>2</sup> É claro que as negociações internacionais de direitos humanos estão sujeitas também à lógica da barganha, especialmente em barganhas que envolvam elementos de outras áreas (como a alegação de que as assimetrias econômicas entre os Estados do sistema internacional prejudicam o desenvolvimento dos atores periféricos, os quais, por sua vez, acabam por ter maiores dificuldades em observar os direitos humanos de seus cidadãos). Entretanto, a própria estrutura normativa, isto é, o apelo normativo-moral dos direitos humanos dá pouca margem para justificar com legitimidade sua inobservância quando comparado com negociações de temas menos normativos. Em recentes entrevistas que realizei com os Embaixadores Gilberto Sabóia e José Augusto Lindgren Alves ambos ressaltaram o quão desafiador é para o negociador tratar das temáticas de direitos humanos justamente por não poder recorrer ao raciocínio da reciprocidade e defenderam que essa peculiaridade é um dos

Por esses esclarecimentos e diante da pergunta aqui colocada acerca de como as normas de direitos humanos desencadeiam processos de institucionalização internacional concreta, destaco, em tom de hipótese, a importância do conteúdo normativo do discurso dos direitos humanos. Argumento aqui que este conteúdo do discurso acaba por influenciar a constituição das identidades dos atores e por aumentar os custos políticos de contrariar os crescentes processos internacionais de institucionalização dos direitos humanos.

Nesse sentido, a escolha do caso se mostra pertinente e interessante<sup>3</sup>. Diversas tentativas de criação do ACNUDH ocorreram, no âmbito da ONU, desde os anos 1940. Mas, essa criação só se efetivou ao final de 1993, após a realização da Conferência de Viena (citada no primeiro parágrafo deste *paper*). Partindo da pergunta teórica aqui mobilizada e da hipótese acerca do conteúdo normativo dos direitos humanos logo acima explicitada, chega-se à seguinte pergunta de cunho empírico: Por que é que uma organização (ACNUDH) que se vem tentando criar desde os anos 1940 só obteve sua aprovação em 1993, após uma grande conferência temática? A resposta a essa pergunta empírica parece passar pela investigação a respeito da redefinição da noção de direitos humanos operada em Viena e pela análise da conexão entre a Conferência de Viena (junho de 1993) e a criação do ACNUDH (dezembro de 1993), assim como dos fatores que comporiam tal conexão, tendo claro que o processo se inseriu no cenário do imediato pós-Guerra Fria.

A fim de tentar problematizar as questões teóricas e empíricas aqui levantadas e de relacioná-las, este *paper* se inicia expondo sua moldura metateórica construtivista e enunciando a necessidade de complementá-la com um ferramental mais teórico de análise institucional do que metateórico propriamente dito, no caso aqui, o institucionalismo histórico. Feito isso, o *paper* se debruça sobre as tentativas não exitosas de criação do ACNUDH durante toda a Guerra Fria, para então, na seção seguinte, se dedicar à criação do ACNUDH em si, isto é, sobre as negociações ocorridas em Viena e, meses depois, na Assembleia Geral da ONU. Em seguida, serão apontados alguns entendimentos construtivistas desse processo empírico e a sistematização do caso propiciada pelo

---

grandes motivos pelos quais as linhas tradicionais de diplomacia preferem não se aproximar dos direitos humanos. Segundo Kratochwil (1989: p. 59), "Although it is always difficult to make analogies between international relations and interpersonal relations, nevertheless it seems that the same reasons inhibit reciprocation in foreign policy. Treating prisoners of war, for example, according to the Geneva Convention (when there was no cause for retaliatory measures), or allowing the normal functioning of embassies, etc., are gestures which, although not unimportant in themselves, are unlikely to arouse much enthusiasm for reciprocity." (KRATOCHWIL, 1989: p. 59).

<sup>3</sup> O ACNUDH, cuja sede principal está em Genebra e o Escritório em Nova York, afora ser um secretariado dos órgãos de fiscalização de tratados (Comitês de Tratados), tem como objetivo, segundo seu mandato, promover e proteger o exercício dos direitos humanos para todos os indivíduos; exercer um papel ativo na remoção dos atuais obstáculos à realização dos direitos humanos, impedindo a continuidade de violações; e coordenar as atividades de promoção e proteção desses direitos no sistema ONU. O ACNUDH se compõe de 4 divisões, as quais refletem suas temáticas prioritárias e seus nichos de atuação: Direito ao Desenvolvimento & Pesquisa; Tratados e Conselho de Direitos Humanos; Procedimentos Especiais; e Operações de Campo. Essa última comporta onze escritórios nacionais, dez escritórios regionais e dois centros regionais de direitos humanos. O ACNUDH, que no organograma institucional da ONU está na alçada do Secretariado-Geral, é chefiado por um Alto Comissário, indicado pelo Secretário Geral da ONU e aprovado pela Assembleia Geral, levando-se em conta um critério de rotação geográfica. O primeiro Alto-Comissário foi José Ayala-Lasso (1994-1997), seguido por Mary Robinson (1997-2002), Sérgio Vieira de Mello (2002-2003), Bertrand Ramcharan (2003-2004), Louise Arbour (2004-2008) e, desde setembro de 2008, Navanethem Pillay.

institucionalismo histórico. Ao final, à luz do caso empírico, farei apenas breves apontamentos teóricos sobre a condição dos direitos humanos enquanto pauta internacionalmente debatida, assim como sobre o “adensamento” da normatividade desse discurso por meio da ação dos atores, culminando no surgimento de organizações formais.

#### *Moldura metateórica e análise institucional: construtivismo e institucionalismo histórico*

Conforme anunciado na introdução deste *paper*, esta seção cuidará de expor brevemente a moldura metateórica construtivista adotada pelo presente estudo, assim como sobre as possibilidades e as necessidades de conciliação com um ferramental conceitual de análise institucional, no caso, o institucionalismo histórico.

Tendo em vista as limitações de espaço, o construtivismo não será tratado aqui na sua inteireza complexa, mas apenas destacarei os aspectos que diretamente interessam à análise aqui proposta. Ressaltarei os elementos definidores da abordagem e passarei brevemente pela suas contribuições em relação às normas no sistema internacional.

Já de início, é interessante deixar claro que o construtivismo se contrapõe a uma concepção naturalista de ciência e propõe que a ciência social seja, de fato, considerada *social*. Segundo Adler (1999: p. 205), “Construtivismo é a perspectiva segundo a qual o modo pelo qual o mundo material forma a, e é formado pela, ação e interação humana depende de interpretações normativas e epistêmicas dinâmicas do mundo material”.

O construtivismo é relevante para as Relações Internacionais (RI) na medida em que ele enfatiza a realidade ontológica do conhecimento intersubjetivo e as implicações metodológicas e epistemológicas dessa realidade<sup>4</sup>. Para o construtivismo, as relações internacionais são, primordialmente, relações sociais, as quais só são consideradas existentes por força do acordo humano. Mas, ao mesmo tempo, o construtivismo não rejeita o realismo ontológico, isto é, para ele, o mundo material possui certa independência dos agentes, ou seja, existe uma realidade independente do nosso julgamento, mas nosso julgamento não é determinado inteiramente pela realidade. Deve-se salientar também que o construtivismo não é uma teoria política em si, mas uma teoria social que serve de base para as abordagens construtivistas da política internacional e desafiadora dos fundamentos ontológicos e epistemológicos do realismo e do liberalismo.

Nesse sentido, não pressupõe a existência de primazia ontológica entre agente e estrutura, mas defende justamente a co-constituição entre eles (BASKHAR, 1982; CARLSNAES, 1992; FINNEMORE, 1996a; GIDDENS, 1984; ROSENBERG, 1988; WENDT, 1987; ONUF, 1989). Ao fazê-lo, o construtivismo parece bem emoldurar não apenas como

---

<sup>4</sup> Não se pode dizer que significados intersubjetivos sejam apenas a aglutinação das crenças individuais de indivíduos que interpretam a realidade social. Significados intersubjetivos são um conhecimento coletivo compartilhado. Isto significa que os entendimentos intersubjetivos não apenas constroem ou capacitam os atores, mas que eles definem, em grande medida, a realidade social desses atores.

os consensos são construídos, mas também possibilita compreender porque a realidade social se desenvolve em torno de um significado consensual e não ao redor de outro. Assim, a decorrência lógica do construtivismo é a preocupação com a seleção institucional. E isso é bastante pertinente para o presente trabalho, já que traz à tona a discussão a respeito das motivações intersubjetivas/normativas para o surgimento de uma instituição em detrimento de outras alternativas (inclusive o não-surgimento).

Mas o construtivismo é muito mais do que simplesmente afirmar que os fenômenos internacionais são construções sociais, que as ideias importam para além dos cálculos estratégicos e que vivemos uma modernidade reflexiva. O que o singulariza, segundo Guzzini (2000), é o fato de o construtivismo recuperar esses elementos, presentes em outras abordagens anteriores, e alocá-los não simplesmente no nível da análise política, mas na dimensão metateórica para desafiar o projeto científico do *mainstream* de RI<sup>5</sup>. Longe de ser apenas uma via média ou um “radar” de denominadores comuns, uma abordagem, de fato, construtivista depende da combinação entre uma teoria social do conhecimento e uma teoria intersubjetiva da ação, em lugar de uma teoria individualista da ação (KRATOCHWIL; RUGGIE, 1986).

E qual é a importância de se destacar a necessidade dessa conciliação? É comum na literatura de direitos humanos em RI ver citado o conceito de *regime internacional dos direitos humanos* (DONNELLY, 1986) com pouca ou nenhuma problematização. Por conta disso, acaba se recuperando o conceito de regimes discutido desde o debate neo-neo. Entretanto, o problema é que esse tipo de abordagem se vale de um entendimento intersubjetivo do conhecimento (regimes enquanto convergência de expectativas, por exemplo), mas de uma teoria individualista da ação (interesses estatais apriorísticos e exógenos). Por conta disso, muito da influência do conteúdo normativo do discurso internacional dos direitos humanos para conformação de identidades e ações intersubjetivas se perde. A hipótese explicitada neste *paper* só faz sentido justamente se pensada a partir de uma concepção de regime internacional de direitos humanos que se alicerce em uma teoria intersubjetiva da ação, isto é, que esteja aberta à normatividade não apenas na condição de regulação e constrangimento da ação, mas também de constituição.

Kratochwil (1989) afirma que um dos principais fatores para um entendimento, em RI, que negligencia o potencial constitutivo das normas é a crença na dicotomia entre ordem doméstica e anarquia internacional<sup>6</sup>. Na medida em que se faz da ordem social dependente da lei e a lei dependente da existência de instituições – existência de soberania ou de

---

<sup>5</sup> Nesse sentido, Guzzini (2000) organiza a singularidade do construtivismo a partir de três princípios vinculados a três níveis: o da observação, o da ação e o da relação entre observação e ação. Do primeiro destaca-se o *construtivismo epistemológico* (crítica ao empirismo e ao positivismo). Do segundo, o *construtivismo sociológico* (crítica à escolha racional a partir da intersubjetividade metodológica). E do terceiro, o *conceito e a análise do poder* (elo reflexivo entre observação e ação).

<sup>6</sup> Kratochwil afirma que as normas e as regras influenciam as escolhas por meio de um *reasoning process*. O autor defende que os modelos de ação racional como escolhas que maximizam interesses (racionalistas) são limitados para compreender os raciocínios que nos valem quando lutamos por nossas reivindicações.

mecanismos de sanção legal – compreende-se (erroneamente) a arena internacional negativamente, ou seja, em termos de ausência de normas legais vinculantes, de instituições centrais ou de uma vontade soberana. É essa analogia inapropriada com o âmbito doméstico para compreender as relações internacionais que constrange relativamente conexões conceituais entre ordem, norma e instituições nas pesquisas sobre o âmbito internacional.

Conforme já dito, as normas (e, assim, as normas de direitos humanos) não apenas constroem, mas também constituem os atores. Normas, segundo Kratochwil (1989) e em relativa consonância com o entendimento das OI enquanto burocracias (FINNEMORE; BARNETT, 2004), são dispositivos de orientação ou guias que são estabelecidos para simplificar escolhas e transmitir “racionalidade” às situações por meio do delineamento de fatores que um tomador de decisão deve levar em conta. Mais do que isso, normas são meios que permitem aos atores perseguir seus objetivos, compartilhar significados, comunicar-se entre si, criticar posturas e justificar ações. Nesse sentido, ao observar as características da definição de normas trazida por Kratochwil, salta aos olhos a normatividade dos direitos humanos<sup>7</sup>.

O cerne da questão das normas no construtivismo, caro a este trabalho, é o seguinte: as normas, de fato, importam nas negociações internacionais e a obtenção de consensos a respeito de acordos e soluções depende, portanto, da existência (e construção) de uma *estrutura comum de significados*. Esse argumento será muito importante para pensar a redefinição da ideia de direitos humanos germinada em Viena.

O construtivismo, por sua predileção pela ontologia e pela epistemologia em detrimento da metodologia (ADLER, 1999), funciona não tanto como uma teoria propriamente dita, mas mais como uma moldura metateórica de observação. Isto é, os construtivistas precisam, para completar suas análises, de ferramentas analítico-metodológicas que capturem os significados intersubjetivos centrais do fenômeno (SIKKINK; FINNEMORE, 2001)<sup>8</sup>.

Dentre as várias possibilidades de conciliação abertas pela leitura construtivista, neste *paper*, tendo em vista a pretensão de produção de uma explicação histórico-institucional, opto por trazer à discussão o aporte teórico-conceitual do institucionalismo histórico. Devido às limitações, tal como fiz em relação ao construtivismo, não me ocuparei

---

<sup>7</sup> Os direitos, de maneira geral, são, no entendimento de Kratochwil, um tipo de norma de coordenação. São clamores protegidos socialmente. “Rights are used, however, not only to add emphasis, or insistence, to claims but also to limit possible objections to the exercise of one’s discretion. Furthermore, rights are used in order to specify clearly the range of duty-bearers against whom I, as a right-holder, may make a valid claim.” (KRATOCHWIL, 1989: p. 17).

<sup>8</sup> “There is no single constructivist method or research design. Constructivism opens up a set of issues, and scholars choose the research tools and methods best suited to their particular question. In some cases, quantitative methods yield particular insight. In other cases, qualitative and interpretative methods are more appropriate. Many research projects have used a combination of these methods to illuminate different parts of a larger puzzle. In this sense, designing constructivist research is not fundamentally different from designing other kinds of research. Constructivists, like any other researchers, use the full array of available tools.” (SIKKINK; FINNEMORE, 2001: p. 396).

da inteireza do debate que concerne especialmente às diferenças e semelhanças entre os institucionalismos da escolha racional, o histórico e o sociológico, mas apenas aos aspectos da abordagem histórico-institucional que interessam ao presente trabalho.

O Institucionalismo Histórico (IH) é fundado sobre raciocínio denso, descrição empírica e indutiva (SKOCPOL, 1985). Seu interesse na construção, manutenção e resultados conduz o IH para a história e para a filosofia. O IH emprega elementos narrativos no estabelecimento de seus nexos causais, pois é preciso toda uma reconstrução histórica para que comecem a aparecer os nexos explicativos inseridos na narrativa (SANDERS, 2006). Essa abordagem se mostra bastante pertinente para os fins deste trabalho, uma vez que ela considera as instituições não apenas como arenas ou “recipientes” nos quais a política se desenvolve, mas concede importância também ao modo específico por meio do qual uma instituição se constrói<sup>9</sup> (STEINMO, 2008).

Ademais, essa abordagem contempla os objetivos do presente *paper* na medida em que ela propõe uma metodologia indutiva, e não dedutiva (HALL; TAYLOR, 2003). A intenção deste estudo não é afirmar um modelo de análise, mas averiguar o modo específico por meio do qual o ACNUDH surgiu. Não se parte do pressuposto de que os atores internacionais (Estados, organizações internacionais e ONGs) são simplesmente maximizadores de interesses ou seguidores de regras e normas e tampouco se credita, dentre atores, contextos e regras, precedência explicativa a algum deles. O objetivo é justamente investigar de que modo o processo histórico de interação entre os atores (ACNUDH, Estados, ONU e ONGs), o contexto (sistema internacional pós-GF e a trajetória de construção do regime internacional dos direitos humanos desde o pós-1945) e as normas (da ONU e aquelas especificamente propostas e difundidas pela Conferência de Viena) interferiram na criação do ACNUDH. A vinculação das dimensões institucionais e históricas permitirá, assim, compreender tanto quais processos históricos e políticos subjazem o surgimento do ACNUDH quanto os motivos de ele ter surgido naquele determinado momento (1993-1994).

Tal objetivo exige, assim como também sugere a própria abordagem construtivista, que se recorra à história não apenas como pano de fundo para uma investigação acerca das funções desempenhadas por uma instituição, mas como ferramenta analítica. É importante observar que o IH tende muito mais a observar as origens de uma instituição do que suas funções (THELEN, 1999). No caso aqui, o foco é dado ao surgimento do ACNUDH, e não às suas funções, uma vez que elas, além de não serem centrais para as perguntas que

---

<sup>9</sup> Segundo Hall e Taylor (2003: p. 196), instituições, para o IH, assim se definem: “[...] procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos tem a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais”. Interessante observar como o ACNUDH é completamente compatível com essa definição proposta pelo IH.



mobilizam este estudo, não parecem deter toda a potencialidade explicativa de tal surgimento.

A análise do processo histórico também auxilia a observação das fronteiras temporais que caracterizam as relações causais. A história é importante, e por isso recorro a ela para traçar as origens do ACNUDH, pois os eventos políticos acontecem justamente dentro de um determinado contexto histórico, que, por sua vez, tem consequências diretas sobre as decisões e os eventos. Mas a história também importa ao IH na medida em que os atores ou os agentes podem aprender com a experiência. Por isso, é muito importante ter em vista os momentos em que as propostas de criação do ACNUDH, tenham sido elas frustradas ou exitosas, apareceram na agenda política internacional.

Daí fazer todo o sentido, ao se perguntar a respeito do surgimento do ACNUDH, mencionar os pouco conhecidos processos de construção dessa instituição, uma vez que os nexos explicativos aparecerão de forma mais nítida e, eventualmente, abrirão novas agendas de pesquisa.

Um outro elemento que caracteriza o IH e que é de grande valia para compreender o processo histórico de criação do ACNUDH é a ideia de que surgimentos e mudanças institucionais são de difícil realização. Segundo Steinmo (2008), isso ocorre, muitas vezes, porque uma instituição está incorporada em um conjunto maior de instituições. Por conta disso, é provável que haja resistências significativas à mudança por parte de alguns atores. Em termos conceituais, a construção da trajetória de uma instituição é vista por essa abordagem como dependente da efetivação de passos em uma direção particular, os quais podem induzir a movimentos adicionais na mesma direção, e, com isso, podem aumentar os custos de abandonar um caminho (político e institucional) já traçado.

O que ocorre é que, de acordo com o IH, os agentes formam expectativas em torno de um conjunto de regras e instituições. Mudar as regras pode ter efeitos de longo prazo que podem ser difíceis de prever. Nesse caso, os atores podem preferir simplesmente continuar com as regras que eles normalmente utilizam, mesmo se elas não forem ótimas. Além disso, muitas vezes a criação de uma nova instituição pode ficar estagnada porque os Estados, no caso do cenário internacional, investem no aprendizado das regras dessa instituição. Modificar as regras, portanto, implicará em novos custos.

O IH, como já observado, tem uma concepção processual da história e, assim, uma concepção particular de desenvolvimento histórico. Essa concepção condiciona relativamente a causalidade social à trajetória percorrida pela instituição (*path dependent* ou dependente da trajetória), e nega o postulado de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados (contrariando os isomorfismos dos institucionalistas sociológicos), e argumenta que tais forças ativas são alteradas pelas propriedades dos diferentes contextos locais (HALL; TAYLOR, 2003).

Thelen (1999) afirma que a abordagem do IH para a noção de dependência da trajetória envolve dois aspectos analíticos relacionados, mas distintos. O primeiro refere-se a argumentos a respeito de momentos cruciais fundantes de uma formação institucional (*critical junctures* ou momentos críticos). O segundo sugere que as instituições continuam a se desenvolver em resposta às condições cambiantes do ambiente e às manobras políticas, porém, de maneira que são constrangidas pelas trajetórias passadas (*policy feedback*).

A partir disso, percebe-se que o IH vê as instituições como legados ou decorrências de batalhas e disputas políticas duradouras. Nesse sentido, os processos políticos que permearam o surgimento de uma instituição não podem ser vistos em isolamento, mas observados a partir de como a ordem temporal desses processos e suas interações influenciaram a criação institucional. Em processos de emergência e desenvolvimento institucional, como é o caso do ACNUDH, o “quando” um evento ocorre pode ser crucial<sup>10</sup> (PIERSON, 2000; FIORETOS, 2011).

Nesse sentido, a ideia de momentos críticos ganha importância no IH e na presente análise. Esses momentos são de grande importância na medida em que geram algum tipo de ruptura. Esses momentos de ruptura se caracterizam pela produção de mudanças institucionais importantes, criando algo como “bifurcações” que levam ao desenvolvimento de uma nova trajetória institucional (HALL; TAYLOR, 2003).

Mas o IH não se restringe a pensar apenas em condições materiais concretas. As ideias são de grande relevância nesta abordagem enquanto forças mobilizadoras da ação coletiva por grupos que querem criar ou mudar instituições (STEINMO, 2008). Essa consideração é indispensável, uma vez que os direitos humanos são uma das ideias políticas mais fortes no ocidente e têm sua legitimidade crescentemente reconhecida na agenda política internacional, especialmente no pós-Guerra Fria, contexto de surgimento do ACNUDH, tornando, assim, imprescindível considerar a ascensão internacional da ideia de direitos humanos para os objetivos explicativos deste artigo.

#### *As tentativas frustradas de criação do ACNUDH*

A despeito da importância posterior das ONGs, a primeira iniciativa para a criação do ACNUDH veio de um Estado, a França, em 1947, durante a elaboração da Declaração Universal (UN, 1947). A sugestão falhou, todavia, ao não atingir o nível de adesão

---

<sup>10</sup> Haveria ainda outros elementos do longo processo de negociação e criação do ACNUDH que poderiam ser trabalhados a partir da dependência da trajetória, mas isso estenderia em demasia o presente estudo: a trina posição do Alto Comissário enquanto diplomata, ativista e burocrata, a atuação do ACNUDH a partir da diplomacia silenciosa como herança da Guerra Fria, ou ainda o respeito “sagrado” ao princípio da soberania, também herança do conflito bipolar e das leituras realistas das Relações Internacionais, o baixo orçamento do ACNUDH como legado dos esparsos recursos do Centre for Human Rights. Além disso, a decisão do ACNUDH ser liderado por uma única pessoa e não por um colegiado também relativamente determina até hoje a trajetória institucional do ACNUDH, na medida em que a condução de seus trabalhos tornou-se recorrentemente “refém” do perfil pessoal de seu mandatário.

necessária para que a proposta adentrasse o esboço da Declaração Universal ou os debates dos Pactos de direitos humanos de 1966.

Após a decisão da Assembleia Geral de criar o Alto Comissariado para os Refugiados em 1949, a *Consultative Council of Jewish Organizations* trouxe uma nova proposta, que previa que o Alto Comissário para os Direitos Humanos fosse uma espécie de promotor ou defensor público internacional. Ainda em 1950, a sugestão de criação do Alto Comissariado foi assumida pelo governo do Uruguai (NOWAK, 2009). A proposta uruguaia foi apresentada sobre a base de um Alto Comissário único, mas poderia ser facilmente adaptada ao esquema com um Comissário central e vários regionais (CLARK, 1972).

Tal como a proposta de 1947, a uruguaia não obteve muito apoio. O próprio Secretário-Geral da ONU observou que qualquer mecanismo que estivesse para além das queixas interestatais era prematuro em vista da situação política vigente naquele momento. Ainda disse que, mesmo se uma pessoa com o perfil adequado fosse encontrada para o cargo, ele seria esmagado pela quantidade de queixas. Finalmente, afirmou que era preferível confiar em um comitê no qual todas as áreas e diferentes sistemas jurídicos e culturais do mundo estivessem representados (UN, 1955). Voltarei a essa questão das recorrentes rejeições dos Secretários-Gerais à criação do ACNUDH mais adiante.

Depois dessas primeiras tentativas, a ideia se arrefeceu um pouco dentro da estrutura da ONU. Mas na década de sessenta, o debate reacendeu. Segundo Clark (1972), a ideia de se criar um Alto Comissário para os direitos humanos voltou a aparecer no Departamento de Estado dos EUA, em 1963, devido à iniciativa de Richard Gardner, então *Deputy Assistant Secretary of State for International Organization Affairs*. Nesse contexto, Jacob Blaustein, ex-presidente do *American Jewish Committee* e delegado substituto dos EUA na Assembleia Geral, assumiu a proposta. Sugeriu a criação do cargo, mas com funções mais modestas do que aquelas da proposta uruguaia (BLAUSTEIN, 1963).

A partir de 1964, o interesse das ONGs tornou-se um fator de extrema relevância para a sobrevivência da proposta (inclusive para seu reaparecimento no início da década de noventa). As ONGs realizaram um pronunciamento conjunto em favor do ACNUDH e um esboço de uma resolução da Assembleia Geral. A circulação desse esboço acendeu os *lobbies* governamentais. Um dos governos que mais se sensibilizaram foi o da Costa Rica, que, logo no início de 1965, introduziu a proposta de criação do Alto Comissariado na Comissão de Direitos Humanos da ONU, mas a pauta terminou não sendo debatida com profundidade (CLAPHAM, 1994).

O fórum seguinte no qual o ACNUDH foi debatido foi o Seminário sobre Direitos Humanos em Países em Desenvolvimento, que ocorreu em Dakar, Senegal, em fevereiro de 1966. Mais significativo do que qualquer contribuição que o Seminário possa ter tido para o conteúdo dos debates sobre a proposta de criação do ACNUDH foi sua composição: 23

países africanos pró-ACNUDH e observadores da França, URSS, EUA e um grupo de ONGs, muitas delas apoiadoras da proposta da Costa Rica.

No seguimento das discussões, a Comissão de Direitos Humanos da ONU decidiu estabelecer um Grupo de Trabalho (GT) para estudar a questão e requisitou ao Secretário-Geral que preparasse um estudo para auxiliar o GT (UN, 1966). A partir daí, no início de 1967, o GT produziu seu relatório e um esboço de estatuto estabelecendo o ACNUDH. Dentre os vários pontos debatidos pelo GT, um deve ser destacado: a proposição de um painel de consultores especialistas (*experts*) para auxiliar o Alto Comissário. Essa proposta representou a conciliação entre duas visões divergentes: uma minoria dos membros do GT favoráveis a um corpo colegiado em vez de um único oficial e uma maioria que preferia a segunda opção.

A Comissão de Direitos Humanos considerou o relatório do GT ao final de sua sessão de 1967. O representante soviético circulou uma carta alegando que omissões e equívocos estavam contidos no estudo do Secretário-Geral. Na sua visão, o estudo e o relatório do GT tinham se concentrado em argumentos que *a priori* justificavam a desiderabilidade da criação do cargo. Ele disse ver como surpreendente que o GT não tivesse considerado a adoção, em 1966, dos Pactos sobre Direitos Civis e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (UN, 1967). Embora diante dessa e de várias críticas, a proposta do GT conseguiu ser aprovada por 20 votos a 7, com duas abstenções<sup>11</sup>.

As resoluções da Assembleia Geral que postergaram a criação do ACNUDH em 1967 e 1968 não envolveram discussões efetivas sobre a substância da proposta. A maioria dos debates subsequentes consistiram na reafirmação de posições já conhecidas, isto é, apoio do bloco ocidental, da América Latina, com exceção de Cuba, e de parte dos países africanos e resistência dos bloco soviético, asiático e árabe, além de Cuba.

Depois de várias tentativas de criação do ACNUDH, em 1977 o projeto saiu da Comissão de Direitos Humanos da ONU e foi para a Assembleia Geral. Segundo Boven (2002), um dos principais fatores para a proposta de criação do ACNUDH ter voltado à agenda da ONU no final dos anos setenta foi a chegada de Carter à presidência dos EUA.

Mas outros fatores também devem ser levados em conta. Os dois pactos haviam acabado de entrar em vigor (1976). Entretanto, a atenção da ONU não estava focada tanto nos procedimentos de implementação desses pactos, mas sim nas violações massivas de direitos humanos ligadas ao *apartheid*, racismo e discriminação racial, dominação colonial, etc. Além disso, novos conceitos emergiam na agenda dos direitos humanos, com forte destaque para a demanda dos países do terceiro mundo, como o direito ao desenvolvimento e o estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional e procedimentos

---

<sup>11</sup> Favoráveis: Argentina, Áustria, Chile, Congo, Costa Rica, Daomé, EUA, Filipinas, Grécia, Guatemala, Iran, Israel, Itália, Jamaica, Nova Zelândia, Paquistão, Peru, Reino Unido, Senegal e Suécia. Contrários: Índia, Iraque, Iugoslávia, Polônia, República Árabe Unida, Ucrânia e URSS. Abstenções: França e Nigéria.

decisórios mais equânimes. Havia ainda demandas focadas na interdependência e na indivisibilidade entre direitos civis e políticos e econômicos, sociais e culturais. Praticamente todas elas apareceram na resolução de 1977, de forma a atrair os países do terceiro mundo para o projeto de criação do ACNUDH.

Essa proposta também não conseguiu aprovação porque muitas delegações e o próprio secretariado geral temiam que o ACNUDH fosse entrar em choque com sua atuação, especialmente pelo tradicional papel do Secretário-Geral em reter o prestígio da “personificação” da ONU em negociações internacionais. A partir disso, as discussões sobre a criação do ACNUDH cessaram até o fim da Guerra Fria, com exceção de uma proposta veiculada pelos EUA nos anos oitenta, mas fortemente combatida pela URSS.

Ao longo dos quinze anos subsequentes a partir de 1977, o Comitê de Direitos Humanos e o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais começaram a supervisionar os dois pactos e outros comitês foram estabelecidos para supervisionar outros tratados. Os mecanismos temáticos – GTs e relatores especiais – que podiam receber *complaints* também foram criados e os relatores por países foram apontados pela Comissão de Direitos Humanos da ONU (ALSTON, 1997).

Elencar o desenvolvimento desses mecanismos é importante por dois motivos. Primeiro porque o desenvolvimento de tais iniciativas parece ser um dos principais fatores, juntamente com a entrada em vigor dos dois Pactos em 1976, a serem considerados quando se percebe como a criação do ACNUDH, de 1977 a 1989, perdeu a importância relativa dentro da agenda internacional de direitos humanos, especialmente dentro da ONU. Além disso, por outro lado, ter em mente o desenvolvimento gradual de todos esses mecanismos de fiscalização internacional dos direitos humanos é vital para compreender a diferença entre o contexto de 1977, quando a proposta de criação do ACNUDH perdeu força, e o contexto do início da década de noventa e de realização da Conferência de Viena, tema da próxima seção.

Em síntese, todas essas propostas ao longo da Guerra Fria apresentaram suas peculiaridades, inclusive contextuais, mas, de maneira bastante geral, é possível dizer que não ganharam força na Comissão de Direitos Humanos e/ou na Assembleia Geral da ONU por conta da discordância do bloco soviético em relação à primazia dos direitos civis e políticos sobre os direitos econômicos e sociais apresentada nos esboços de mandato do ACNUDH. Além disso, havia uma série de discordâncias procedimentais e em relação ao desenho institucional do ACNUDH dentro do organograma da ONU. Ademais, outro traço comum na recusa a essas propostas refere-se à resistência de alguns países, especialmente asiáticos e árabes, que alegavam que o ACNUDH poderia vir a se constituir em um escritório de vigilância chefiado pelas potências ocidentais.

### *A Conferência de Viena e a criação do ACNUDH*

Depois de várias tentativas, desde os anos 1940, a proposta de criação do ACNUDH conseguiu sua aprovação ao final de 1993. Mas, a análise desse momento deve ser realizada em relação com a Conferência de Viena. Isso porque o espaço da Conferência se tornou arena e estímulo para a mobilização de uma série de propostas no campo dos direitos humanos até então encapsuladas pela lógica da Guerra Fria. A proposta de criação do ACNUDH, que, segundo Nowak (2009), foi a de maior visibilidade nos meios de comunicação, chegou à Conferência de Viena através da Anistia Internacional.

Já no processo preparatório da Conferência, a proposta foi encampada pela Reunião Regional Latino-Americana e pelas potências ocidentais, com destaque para os EUA (LAATIKAINEN, 2004). Os apoiadores da proposta justificavam a criação do ACNUDH pela necessidade de maior coordenação na matéria de direitos humanos.

A proposta era objetada, por sua vez, por muitos países não-ocidentais, com destaque para os propagadores do debate dos *Valores Asiáticos*, pois a viam como uma forma de privilegiar a fiscalização exclusiva dos direitos civis e políticos (em detrimento dos direitos econômicos, sociais e culturais) e como possibilidade de ingerência ocidental intrusiva em suas respectivas soberanias (ALVES, 2001). A falta de consenso sobre o ponto permaneceu até o final do evento. Não havendo solução, o Plenário da Conferência encaminhou a proposta para a Assembleia Geral colocando-a como prioritária (UN, 1993).

Nesse momento, do ponto de vista empírico, vale ressaltar dois elementos para compreender esse processo: o apoio dos EUA à proposta e a articulação da ONG Anistia Internacional, ambos elementos presentes desde o processo preparatório da Conferência e incrementados durante o intervalo entre o término da Conferência, junho de 1993, e o início das negociações na Assembleia Geral, de outubro a dezembro do mesmo ano.

Os EUA apoiaram e até lideraram algumas das propostas frustradas de criação do ACNUDH. Mas, o passo decisivo foi tomado durante a Conferência de Viena, quando a administração Clinton, pressionada pela forte mobilização (inclusive midiática) da Anistia Internacional, tomou para si essa pauta como uma de suas principais reivindicações.

No plenário da Conferência, afirmou o então Secretário de Estado dos EUA, Warren Christopher:

Hoje, em nome dos Estados Unidos, eu apresento oficialmente à comunidade global um plano de ação ambicioso que representa nosso comprometimento em realizar os direitos humanos, independentemente dos resultados dessa Conferência. [...] Procuraremos fortalecer o Centro de Direitos Humanos da ONU e suas funções de assessoria e relatorias. Apoiaremos o estabelecimento de um Alto Comissário para os Direitos Humanos (CHRISTOPHER, 1993: p. 5).

Segundo Flood (1998), diplomata envolvido nas negociações da pauta nos anos oitenta, diante de um *lobby* norte-americano intenso (que contou com a participação direta de Warren Christopher, então Secretário de Estado, John Shattuck<sup>12</sup>, Secretário-Assistente para Direitos Humanos, e o ex-presidente Jimmy Carter) junto a vários Estados importantes, construiu-se o consenso necessário para estabelecer o posto e para sustentar o apoio até a Assembleia Geral, ao final de 1993.

De acordo com Ayala-Lasso (2002; 2009), Ramcharan (2002) e Magazzeni (2009), a Conferência de Viena funcionou como uma base a partir da qual as reformas dos métodos da ONU em matéria de direitos humanos se fundamentaram, com forte destaque para o Alto Comissariado para os Direitos Humanos<sup>13</sup>.

Apesar da importância da questão da eficiência procedimental no sistema internacional de proteção aos direitos humanos, não me parece que esta seja a única e, tampouco, a principal motivação do surgimento do ACNUDH. O regime internacional dos direitos humanos até o final da Guerra Fria sofria de um condicionamento fruto da disputa bipolar. Todos os debates a respeito da efetividade dos direitos humanos eram condicionados por essa disputa, assim como pelo argumento da não-interferência das questões internas, apoiado nas chamadas doutrinas de segurança nacional.

O término da Guerra Fria trouxe a possibilidade de que o principal fim do regime internacional dos direitos humanos pudesse ser abertamente debatido: a efetividade de tais direitos (e não apenas a eficiência das instituições e agências que o promovem). A criação do ACNUDH, e a própria realização da Conferência de Viena, ligam-se a esse fim normativo e não meramente funcionalista.

O contexto do pós-Guerra Fria ficou marcado pela ascensão não apenas de temáticas sociais em âmbito internacional (direitos humanos, migrações internacionais e meio-ambiente), mas pela ascensão internacional das ONGs ligadas a tais temáticas. Assim, conforme já dito, parece-me importante não negligenciar a participação dessas organizações, lideradas pela Anistia Internacional, na aprovação do ACNUDH.

De acordo com Clapham (1994), o anúncio da realização da Conferência de Viena forçou os envolvidos com direitos humanos a considerar as fraquezas daquele sistema de proteção face a sua não efetividade e a propor novas ideias. A partir daí, a Anistia

---

<sup>12</sup> Findada a Conferência de Viena sem a aprovação do posto, afirmou Shattuck (1993): “[...] nós [EUA] vamos forçar o cumprimento do plano de ação, apresentado em Viena, na próxima Assembleia Geral da ONU em Nova York. Vamos buscar a criação de um Alto Comissário sobre Direitos Humanos da ONU.” (SHATTUCK, 1993: p. 83).

<sup>13</sup> De acordo com Nowak (2009), “The establishment of the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) constitutes the most important structural result of the Vienna World Conference on Human Rights.” (NOWAK, 2009: p. 106). Segundo Schöfer, “[...] the OHCHR, established as a result of the VDPA in 1993, represents the international community’s main focal point for the protection and promotion of human rights.” (SCHÖFER, 2009: p. 395). Kyung-wha Kang, Alto Comissário interino entre 1º de julho e 1º de setembro de 2008, também afirmou: “The Vienna Conference is of particular significance to all of us at OHCHR, for it was the Vienna process that gave concrete voice to the long-standing wish of the human rights community to create the post of the UN High Commissioner for Human Rights. Those who were directly involved in the Vienna process [...] recall that the issue of creating the post of the High Commissioner was an undercurrent of controversy at the Conference, not extensively debated openly but kept alive in the corridors and small group meetings among delegates who were keen not to let the opportunity pass.” (KANG, 2009: p. 65).

Internacional reviveu e passou a promover a iniciativa de criação do ACNUDH, que se tornou a principal bandeira da organização durante a Conferência. Inicialmente, a ONG se concentrou na reunião regional preparatória africana para a Conferência de Viena, realizada em Túnis, em dezembro de 1992. Nesse mesmo mês, a Anistia publicou um documento intitulado “*World Conference on Human Rights: facing up to the failures: proposals for improving the protection of human rights by the United Nations*” (ANISTIA INTERNACIONAL, 1992). Esse foi um documento elaborado no contexto de construção da Conferência de Viena, integrando a documentação de seu processo preparatório e, assim, circulando entre os atores envolvidos nesse processo: delegações de Estados, outras ONGs e a ONU. A ONG ressaltou a necessidade da ONU criar novos mecanismos de direitos humanos e reforçar aqueles já existentes a fim de garantir maior efetividade a tais direitos. A principal proposta desse documento foi a criação de um Comissário Especial para os Direitos Humanos, que viria a se constituir no ACNUDH.

Inseridas nessa demanda por efetividade dos direitos humanos, a Anistia colocou uma série de demandas mais específicas. Todas elas foram mobilizadas para justificar a criação do ACNUDH. Praticamente todas elas foram debatidas em Viena e, finalmente, foram incorporadas ao mandato e à estrutura institucional do Alto Comissariado<sup>14</sup>, demonstrando toda a importância desse trabalho de *campaigning*. Mas, como já exposto, a proposta não foi aprovada em Viena e teve que seguir para a Assembleia Geral. Por isso, a mobilização das ONGs, lideradas pela Anistia, continuou<sup>15</sup>.

Em outubro de 1993, a Anistia, a *Human Rights Watch*, a *International Federation for Human Rights*, *International Human Rights Law Group*, *International League for Human Rights* e *Lawyers Committee for Human Rights* fizeram um pronunciamento estabelecendo quais seriam os desafios com os quais o ACNUDH deveria lidar (CLARK, 2002). Nesse mesmo mês, a Anistia elaborou outro documento intitulado “*United Nations: a High Commissioner for Human Rights: time for action.*”. Esse documento foi uma das maiores expressões do *lobby* feito pela ONG em relação à causa do ACNUDH. A grande preocupação da Anistia diante das discussões era que se decidisse criar o cargo sem assegurar o mandato e a autoridade adequada ao posto, tornando-o incapaz de satisfazer as reais necessidades do sistema de direitos humanos da ONU.

O que mais chama a atenção no documento é que ele condiciona diretamente a execução e o êxito concreto das recomendações de Viena à criação do posto de Alto

---

<sup>14</sup> “It is clear that, in order to address the complexity and range of pressing human rights issues still confronting the international community today, a major new initiative is needed. Amnesty International is proposing that this need could be met by the establishment of a UN Special Commissioner for Human Rights.” (ANISTIA INTERNACIONAL, 1992: p. 4).

<sup>15</sup> Conforme Clapham (1994), muitas ONGs do mundo todo entraram em ação nesse momento. A articulação *NGO Liaison Committee*, formada em Viena, mobilizou redes regionais de ONGs de maneira que elas pudessem debater a questão com seus respectivos governos. Clapham ainda destaca o esforço que foi feito para que representantes de ONGs de países do sul pudessem ir até Nova York e mostrar que a demanda por um Alto Comissário para os Direitos Humanos não era apenas uma demanda das potências ocidentais.



Comissário, ou seja, ele seria uma espécie de “continuador” das reflexões de Viena, zelando pela implementação e monitoramento daquelas deliberações materializadas em seu documento final (ANISTIA INTERNACIONAL, 1993).

A proposta, mobilizada pela Anistia Internacional e apoiada pelos EUA e por várias outras delegações<sup>16</sup>, foi, finalmente, aprovada por consenso em Nova York, na Assembleia Geral da ONU, em 20 de dezembro de 1993<sup>17</sup> (BRETT, 1995; LAWSON, 1996).

É interessante notar que a criação do cargo não foi do agrado do então Secretário-Geral da ONU, Boutros-Ghali<sup>18</sup>. Quando a criação efetivou-se, Boutros-Ghali, segundo Alston (1997), apontou um diplomata cuidadoso – Ayala Lasso<sup>19</sup> – sem nenhuma credencial em matéria de direitos humanos e com um histórico de oposição a qualquer consideração em questões de direitos humanos pelo Conselho de Segurança.

Durante todas as negociações para a criação do ACNUDH, os Secretários-Gerais da ONU não se mostraram fortes apoiadores da proposta. O motivo da falta de apoio é que temiam que a ascensão dos direitos humanos dentro da organização pudesse atrapalhar o cumprimento de suas tarefas, dentre elas manter boas relações com os Estados-membros da organização. Além disso, o ACNUDH sempre foi visto por eles como um potencial competidor e um potencial causador de problemas e embaraços políticos internacionais<sup>20</sup>.

#### *A criação do ACNUDH: um olhar histórico-normativo*

Nesse momento, vale a pena recolocar a pergunta empírica que mobiliza este *paper*: por que é que uma entidade internacional de direitos humanos, como o ACNUDH, conseguiu ser criada por consenso em dezembro de 1993, tendo em vista que todas as suas propostas anteriores, inclusive seis meses antes, foram altamente controversas?

Além da questão estrutural, já citada, da liberação do “encapsulamento” político da pauta dos direitos humanos da lógica da Guerra Fria, foram ressaltados aqui como fatores determinantes, ao nível dos agentes, a mobilização da Anistia e o apoio dos EUA. Alston

---

<sup>16</sup> A proposta também foi – ainda que mais timidamente quando comparada à mobilização da Anistia – incorporada pelas delegações latino-americanas, que realizaram reunião preparatória na Costa Rica. Ademais, a proposta de criação do ACNUDH foi também discutida pelos governos europeus no encontro inter-regional de especialistas em direitos humanos, promovido pelo Conselho da Europa em Estrasburgo, em janeiro de 1993.

<sup>17</sup> A missão do ACNUDH foi assim sintetizada por Schöfer: “The mandate of OHCHR is to promote and protect the enjoyment and full realization, by all people, of all rights established in the Charter of the United Nations and in international human rights laws and treaties. The mandate includes preventing human rights violations, securing respect for all human rights, promoting international cooperation to protect human rights, coordinating related activities throughout the United Nations, and strengthening and streamlining the United Nations system in the field of human rights.” (SCHÖFER, 2009: p. 405).

<sup>18</sup> Essa postura reticente de Boutros-Ghali era, de certa forma, contraditória com seu discurso a respeito da necessidade de reforma da ONU, especialmente por conta da ineficiência da organização em responder rapidamente a situações de graves violações de direitos humanos.

<sup>19</sup> Ayala Lasso, então Representante Permanente do Equador na ONU e ex-Ministro das Relações Exteriores, foi nomeado Alto Comissário em fevereiro de 1994 e assumiu o posto em 5 de abril do mesmo ano.

<sup>20</sup> Ilustrativo desse posicionamento foi a declaração de Boutros-Ghali às vésperas da Conferência de Viena no Washington Post: “Both the principles and the practices of human rights are under stress. This is a time for serious discussion, for quiet diplomacy and step-by-step problem solving. Solutions cannot be imposed from the top down. Proposals for new bureaucracies, high-level positions, more procedures and permanent forums, as admirable and well-intentioned as they are, may only arouse discontent and resistance at a time when liberality and leeway are called for. This is a year for dialogue.” (BOVEN, 2002: p. 16).

(1997) ainda destaca, também ao nível dos agentes, o apoio homogêneo dos países da Europa do leste e central e a habilidosa negociação diplomática, sobre a qual Ayala Lasso, primeiro Alto Comissário, exerceu um papel de grande influência.

Os fatores até aqui citados e brevemente analisados dizem respeito à ação dos agentes (Anistia, EUA, etc.) ou a modificações na estrutura (fim da Guerra Fria). Contudo, esses fatores se articulam de maneira mais visível a partir da ideia construtivista de co-constituição entre agente e estrutura e de intersubjetividade. Anteriormente, argumentei que a discussão sobre normas traz em sua essência a noção de que a construção de consensos depende da existência de uma estrutura comum de significados.

Ora, um dos grandes motivos de discordância de todas as tentativas frustradas de criação do ACNUDH, inclusive em Viena (junho de 1993), era o conteúdo dos direitos humanos, ou seja, o rol de direitos contemplados por essa estrutura normativa. Historicamente dentro da ONU, havia um privilégio dos direitos civis e políticos em detrimento dos direitos econômicos e sociais e do direito ao desenvolvimento, por força, em grande medida, da reprodução do embate ideológico entre EUA e URSS. Não apenas os países soviéticos, mas também latino-americanos e africanos, inseridos no movimento Terceiro Mundista, cada vez mais começaram a reivindicar que aqueles direitos menos prestigiados também tivessem seu status normativo e institucional elevado dentro da definição e do significado dos direitos humanos.

Essa disputa política por significados ganhou projeção durante a Conferência de Viena, vale lembrar, o maior encontro até hoje realizado sobre direitos humanos no mundo. Tendo havido ampla participação de Estados e ONGs nesse encontro, operou-se um grande debate global e, assim, uma verdadeira redefinição do significado dos direitos humanos, os quais passaram a incluir, definitivamente e em pé de igualdade com os direitos civis e políticos, os direitos econômicos e sociais e o direito ao desenvolvimento em seu bojo.

Essa mudança conceitual trazida pelos países em desenvolvimento em Viena me parece vital para compreender a construção de uma estrutura comum de significados que possibilitou a aprovação consensual do ACNUDH na Assembleia Geral. A ampliação da noção de direitos humanos e a construção dessa estrutura comum, portanto, foram importantes para que as delegações não-ocidentais discordantes percebessem que a criação do cargo de ACNUDH não constituiria uma ameaça às suas soberanias e para que elas introduzissem, como de fato fizeram, suas reivindicações no mandato do ACNUDH.

Mas, juntamente com esse componente normativo, é interessante trazer à discussão o componente histórico que conforma a explicação acerca do surgimento do ACNUDH. Ao contrário de tentar fazer afirmações categóricas desse processo a partir dessa abordagem, me ocuparei de elencar algumas vinculações entre a trajetória de criação do ACNUDH e o institucionalismo histórico que me parecem razoáveis. Vale salientar, do ponto de vista

temático, que o ACNUDH é objeto de raros estudos nas Relações Internacionais e, do ponto de vista teórico, que o institucionalismo histórico, abordagem disseminada no campo da Ciência Política, ainda é pouco utilizado nas Relações Internacionais em comparação aos seus congêneres de matriz sociológica e da escolha racional.

Conforme dito anteriormente, a compreensão do processo histórico auxilia a observação das fronteiras temporais que caracterizam as relações causais (STEINMO, 2008). Sabe-se, por exemplo, que toda a mobilização pela criação do ACNUDH – desde os primeiros esforços do Uruguai, passando pelas proposições costa riquenhas, até as mobilizações da Anistia Internacional no pós-Guerra Fria – tem influência para o seu surgimento em 1993 e, de certa forma, constituem relações causais para entendê-lo. Entretanto, não se pode simplesmente alinhá-las como variáveis independentes ou fatores explicativos do que seria a variável dependente (surgimento do ACNUDH), uma vez que elas são separadas por contextos temporais diferentes.

Esses contextos têm, muitas vezes, consequências diretas sobre as decisões políticas. As várias postergações da Assembleia Geral para a criação do ACNUDH refletem um contexto de Guerra Fria, no qual os direitos humanos se encapsularam em uma disputa ideológica que refreou o avanço da proteção internacional e os situaram muito mais na dimensão promocional do que de efetividade. Por isso argumentos a respeito das doutrinas de segurança nacional e da exclusividade jurisdicional levantadas pelos Estados aparecem com tanta recorrência no processo de criação do ACNUDH durante a Guerra Fria. Mesmo a não aprovação do posto durante a Conferência de Viena também deve ser analisada mediante o contexto de ascensão dos argumentos dos países asiáticos, que contestavam a formatação ocidental dos direitos humanos e argumentavam em favor de concepções locais de tais direitos.

Outro ponto enfatizado pelo Institucionalismo Histórico diz respeito ao processo de aprendizagem dos atores e agentes por força da experiência. Nesse sentido, é bastante relevante ter em vista o contexto específico, por exemplo, em que a proposta de criação do ACNUDH voltou à tona no início dos anos noventa. O fim da Guerra Fria, o “descongelamento” da ONU e seus projetos de reforma e a ascensão internacional das ONGs não são apenas cenários de fundo pra criação do ACNUDH, mas elementos que, quando articulados, tornam-se explicativos dessa ocorrência. Elementos que, por sua vez, não surgem simplesmente, mas amadurecem processualmente.

A ideia de que surgimentos e mudanças institucionais são de difícil realização também me parece bastante útil para pensar o surgimento do ACNUDH. Segundo Steinmo (2008), isso pode ocorrer por alguns motivos. Um dos principais deles é o fato de uma instituição, como o ACNUDH, estar incorporada em um conjunto maior de instituições, como é a ONU. Era provável que tensões presentes na ONU como um todo se refletissem nas

negociações do ACNUDH e dificultassem a ocorrência de mudanças significativas, como é a criação de uma nova instituição. Isso pôde ser observado desde a resistência soviética durante a Guerra Fria até as contestações “culturalistas” dos países do sudeste asiático.

Outro fator que dificulta, segundo Steinmo (2008), surgimentos e mudanças institucionais é o custo da aprendizagem de novas regras. À luz dessa ideia também se pode interpretar as resistências ao surgimento do ACNUDH, já que ele representaria, se criado naquele contexto, e representou, no momento de seu surgimento, uma alteração no sistema internacional de proteção aos direitos humanos. Deve-se ressaltar que o Alto Comissariado é o principal responsável pelos direitos humanos dentro do arcabouço da ONU, que, por sua vez, tem nos direitos humanos um de seus principais pilares.

Conforme já explicitado, a ideia de trajetória dependente (THELEN, 1999) inclui duas dimensões de análise: uma referente a momentos fundantes e a outra, ao desenvolvimento das instituições condicionados às suas trajetórias passadas. A ênfase aqui é dada ao primeiro aspecto, já que o segundo seria de maior valia se o objetivo do estudo fosse investigar a trajetória institucional do ACNUDH<sup>21</sup>. Por isso, faz-se bastante pertinente ressaltar a influência da Conferência de Viena ter ocorrido naquele determinado período (sua preparação se iniciou em 1990 e sua realização se deu em junho de 1993) para o surgimento do ACNUDH. Ao refletir sobre os momentos críticos, Pierson afirma:

---

<sup>21</sup> Apesar de o objetivo se restringir ao surgimento do ACNUDH, pode-se considerar também o segundo aspecto analítico da trajetória dependente, ou seja, todo o processo que antecedeu sua criação como conformadora de algum tipo de dependência de trajetória que vieram a influenciar a formatação dessa instituição. A elaboração do mandato do ACNUDH, por exemplo, diante de tantas divergências acabou gerando escolhas que viriam a conformar a condução de seus trabalhos, especialmente em sua primeira gestão. O mandato do ACNUDH tornou-se sintomático da negociação multilateral que o caracterizou: vago e abrangente. Isso não esclareceu qual seria o tipo de atuação a ser exercido por seu *staff*. Essa peculiaridade do ACNUDH também justifica sua análise a partir da abordagem do institucionalismo histórico, uma vez que diante da imprecisão advinda do compromisso multilateral do qual decorreu, o ACNUDH vem conformando em grande medida sua atuação a partir da prática e do contexto histórico no qual está inserido. Voltando à questão do mandato em si, seu caráter vago teria assegurado, por exemplo, que nenhuma responsabilidade de averiguação de fatos fosse conferida ao mandatário, que o papel de coordenação se mantivesse limitado e impreciso, que a missão de responder às violações fosse apenas uma parte do amplo mandato e que as questões de *staff* e financiamento não fossem abordadas. A esse caráter vago, que também auxilia a compreender por que o ACNUDH conseguiu ser criado em 1993 mesmo diante de várias resistências, se junta o caráter abrangente de seu mandato. Essa característica, por sua vez, resultou em igual atenção aos conjuntos de direitos – econômicos, sociais e culturais, e civis e políticos – e ao direito ao desenvolvimento e também teria permitido enfatizar o papel do ACNUDH em atividades de educação em direitos humanos, programas de informação pública e assistência técnica. Observa-se que escolhas iniciais tomadas diante da complexidade das negociações multilaterais vieram a influenciar consideravelmente a trajetória nascente do ACNUDH. Um exemplo disso é a expansão das missões de campo do ACNUDH no fim dos anos noventa. Essa expansão decorreu justamente do amplo e abrangente mandato. Diante da extensão de sua missão – efetivar os direitos humanos no mundo e impedir a continuidade das violações – e da pressão exercida majoritariamente por ONGs no sentido de tornar o sistema de direitos humanos da ONU mais voltado à efetividade, o ACNUDH foi levado a se expandir. Essa expansão, apesar de ser expressão do grandioso projeto do ACNUDH, trouxe uma série de complicações para a instituição. A primeira delas é que, em sua concepção original, o ACNUDH tem muito mais uma função promocional de monitoramento e *accountability* do que operacional, para o qual ele não dispunha de recursos. Essa expansão não só aumentou consideravelmente os custos de funcionamento do ACNUDH, o que viria a gerar uma série de complicações para a gestão de Mary Robinson, mas também o disseminou de maneira desorganizada. Junto desse espalhar vieram, assim, as dificuldades de comunicação entre as missões de campo e a sede em Genebra, por exemplo, algo extremamente criticado pelas ONGs de direitos humanos até hoje e contraditório com a missão de coordenação do ACNUDH. É claro que essa disseminação das presenças de campo do ACNUDH também pode ser vista com bons olhos na medida em que a instituição está tentando se aproximar daqueles que sofrem as violações efetivamente. As presenças de campo do ACNUDH são, segundo Schöfer (2009), um ponto estratégico para a promoção e a proteção dos direitos humanos no nível nacional. As atividades do ACNUDH nessas missões de campo são várias: monitoramento do desenvolvimento dos direitos humanos, condução de investigações sobre violações de direitos humanos, emissão de relatórios públicos de direitos humanos, cooperação técnica e serviços de consultoria, integração dos direitos humanos nos trabalhos dos *UN Country Teams* e fortalecimento dos sistemas nacionais de proteção e promoção dos direitos humanos. Para isso, o ACNUDH desenvolve parcerias com governos, instituições nacionais de direitos humanos, sociedade civil, com outras agências da ONU e outros atores relevantes, como organizações regionais e ativistas.

The necessary conditions for current outcomes occurred in past. The crucial object of study becomes the critical juncture or triggering events, which set development along a particular path, and the mechanisms of reproduction of the current path – which at first glance might seem commonplace or at least analytically uninteresting (PIERSON, 2000: p. 263).

A Conferência de Viena tornou-se um fórum extremamente aberto e plural sobre direitos humanos, quando comparada a outros eventos internacionais anteriores. Nesse sentido, foi decisiva, e, portanto, um momento crítico, para a viabilização do ressurgimento e da aprovação da criação do ACNUDH<sup>22</sup>.

Após observar toda a trajetória das negociações do ACNUDH, a Conferência de Viena parece realmente se apresentar como um momento fundante do surgimento da instituição, na medida em que ela expressa as consequências específicas do fim da Guerra Fria para os direitos humanos. Como já observado, a Conferência pautou-se pela preocupação com a efetividade. Isso em si já se configurou em um forte estímulo por reformas institucionais do sistema de proteção de direitos humanos da ONU. E foi a partir disso que a Anistia Internacional se aproveitou do contexto para recuperar a proposta de criação do ACNUDH. Mas apenas apontar a preocupação com a efetividade não seria suficiente para explicar o surgimento do ACNUDH e tampouco para configurar a Conferência como momento fundante do ACNUDH<sup>23</sup>.

A caracterização da Conferência de Viena como um momento crítico depende de que se interprete os dissensos nela ocorridos não apenas como discordâncias instrumentais, mas a partir da percepção dos direitos humanos como uma linguagem. Na Conferência de Viena, as delegações periféricas se aproveitaram do espaço para recolocar a discussão sobre os princípios basilares dos direitos humanos de modo a se valer da legitimidade da linguagem dos direitos humanos para contestar as assimetrias do sistema internacional de proteção aos direitos humanos e do sistema internacional como um todo.

Foi a partir desta lógica que as delegações dos países periféricos conseguiram associar o debate sobre indivisibilidade e interdependência com a importância dos direitos econômicos, sociais e culturais e do direito ao desenvolvimento. Observe-se que a grande peculiaridade da proposta de criação do ACNUDH de 1993, em relação às suas predecessoras, foi justamente a inclusão dos direitos econômicos, sociais e culturais e do direito ao desenvolvimento no centro do mandato da instituição.

---

<sup>22</sup> Segundo Boven, Viena preparou o terreno para a surpreendente aprovação do ACNUDH na Assembleia Geral: “As it appeared, in Vienna the ground was prepared for the General Assembly to establish the post of a High Commissioner for Human Rights. However, the terms of the relevant paragraph in the Vienna final document were cautious: [...] begin, as a matter of priority, consideration of the question of the establishment etc.” Moreover, history had proven that the concept of a High Commissioner was fraught with many sensitivities and complexities. It was therefore a small miracle or a large success that the General Assembly at its 48<sup>th</sup> session on 20 December 1993 adopted resolution 48/141 in which it decided to create the post of the High Commissioner for Human Rights and thus fulfilled a wish cherished for a long time by many human rights activists and defenders.” (BOVEN, 2002: p. 12-13).

<sup>23</sup> São vários os autores que colocam a Conferência de Viena como momento importante da criação do ACNUDH (REIS, 2006; KANG, 2009; MAGAZZENI, 2009; NOWAK, 2009; SCHÖFER, 2009).

Diante disso, começa a fazer mais sentido a abrangência do mandato do ACNUDH. Essa abrangência, recorrentemente criticada pela literatura, decorre não apenas das características das fórmulas das negociações multilaterais, mas justamente do fato de a Conferência de Viena ter alargado e expandido a concepção contemporânea dos direitos humanos, que passou definitivamente a incluir não apenas os chamados direitos de segunda geração, mas também o direito ao desenvolvimento e os direitos de titularidade coletiva. O alargamento dessa concepção, apoiado pela aprovação do princípio da legitimidade da preocupação internacional com os direitos humanos, fomentou reformas institucionais do sistema de direitos humanos da ONU, no qual se inclui o surgimento do ACNUDH, cuja missão passou a ser zelar por essa concepção alargada. Portanto, a abrangência do mandato do ACNUDH é fruto de negociações políticas estratégicas, mas também da exigência de legitimidade imposta pela própria estrutura normativa dos direitos humanos e da qual as ONGs articuladas em rede foram ávidas defensoras.

Se, como afirma Pierson (2000), o desenvolvimento político das instituições é pontuado por momentos críticos (*critical junctures*) que modelam os contornos básicos da trajetória institucional, diante de todos esses pontos de inflexão, pode-se argumentar que a Conferência de Viena é um momento crítico para o surgimento do ACNUDH. Isso pode ser defendido na medida em que ela vinculou (e proporcionou enquanto fórum, aberto praticamente de forma inédita para ONGs) a preocupação com a efetividade, fomentando propostas de reforma, ao esforço de ascensão dos direitos humanos como pauta global e como elemento de legitimidade internacional – elementos que sustentaram a legitimidade da proposta de criação do ACNUDH.

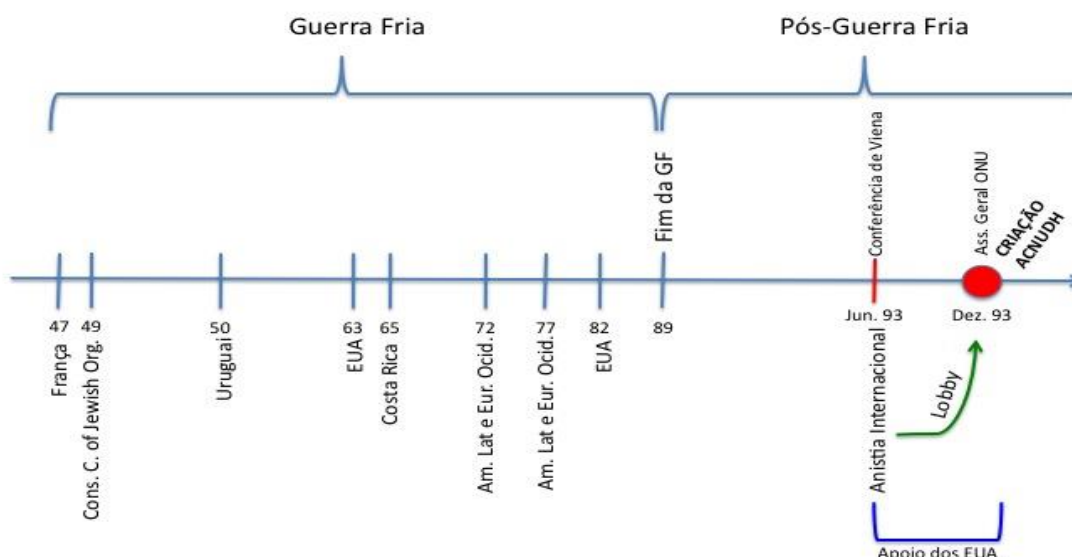
Por último, é importante ressaltar a concepção que o institucionalismo histórico tem das “ideias”, uma vez que essa concepção é um dos sustentáculos da hipótese estabelecida neste artigo. Como já dito, as ideias nessa abordagem não são importantes em abstrato, ou seja, não importa tanto se são preferências individuais ou consciência acerca das regras, mas se são forças mobilizadoras de ação coletiva de grupos desejosos de criarem ou alterarem as instituições. Este nos parece ter sido o caso da mobilização das ONGs em Viena e pós-Viena, lideradas pela Anistia Internacional.

A Anistia Internacional apoiou seus posicionamentos pró-criação do ACNUDH na dimensão da efetivação dos direitos humanos. Isso não significa, é claro, que a Anistia não tenha ressaltado, inclusive em seus documentos, a importância da eficiência procedimental propriamente dita. Entretanto, isso vinha sendo o mote desde as primeiras tentativas de criação do ACNUDH, e não surtiu o efeito esperado, qual seja, a criação da instituição. O que explica a força da mobilização das ONGs, em especial da Anistia, não foi sua ênfase na necessidade de melhorias nos aspectos meramente procedimentais e institucionais do sistema de direitos humanos da ONU. O que explica tal força é a legitimidade trazida pela

mobilização do discurso da efetividade (e não da eficiência), predominante no contexto internacional daquele período. Tanto o é que a busca por efetividade dos direitos humanos é que suscitou a idealização e a realização da própria Conferência de Viena (na qual as ONGs tiveram papel imprescindível), tornando-a o momento crítico e fundante do ACNUDH.

Nesse sentido, a Conferência de Viena parece ter sido um “gatilho”, na medida em que ela se tornou um espaço institucional e sistemático aberto e plural para a discussão da temática dos direitos humanos no pós-Guerra Fria e que disparou e catalisou uma série de tendências até então latentes. Além disso, por força de sua realização, ONGs e Estados, se mobilizaram e, com isso, trouxeram suas demandas e se tornaram mais suscetíveis ao debate intersubjetivo. Mais do que isso, conforme já dito, a ONU, ao organizar a Conferência de Viena, proporcionou a constituição de um fórum a partir do qual foi possível rediscutir e redefinir a noção de direitos humanos, imprescindível para a construção de uma estrutura comum de significados, plataforma basilar da aprovação consensual do ACNUDH. Essa plataforma discursiva minimamente consensual acabou por influenciar a constituição das identidades dos atores, inclusive daqueles receosos e contrários à criação do ACNUDH, e por aumentar os custos políticos de contrariar, de modo específico, a aprovação da proposta e, de modo mais amplo, os crescentes processos internacionais de institucionalização internacional dos direitos humanos

Figura 1 - Processo de criação do ACNUDH: 1947-1993.



Fonte: Elaboração própria.

### *Apontamentos finais*

Nesta breve seção, pretendo apenas fazer, a partir das reflexões do caso empírico, alguns apontamentos implicativos. Por isso, é bom reiterar que este *paper* é o registro parcial de uma pesquisa de doutorado em andamento, o que traz às suas considerações finais um tom de incompletude ou de esboço propriamente dito.

Este *paper* se colocou dois objetivos articulados. O primeiro e principal deles era explorar o surgimento do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, instituição que, apesar de sua importância dentro da estrutura da ONU e de estar vinculada a uma temática-sustentáculo dessa organização (direitos humanos), é pouco conhecida e pesquisada na literatura de Ciência Política e Relações Internacionais.

Nesse sentido, tentou-se colocar em discussão a ideia de que o surgimento do ACNUDH tem suas motivações mais ligadas ao projeto da efetividade dos direitos humanos do que apenas à meta de trazer mais eficiência procedimental ao regime internacional de direitos humanos.

Como visto ao longo do trabalho, a dimensão da efetividade foi eclipsada durante a Guerra Fria. Foi o fim do conflito bipolar que possibilitou maior visibilidade ao tema. Essa maior visibilidade veio diretamente acompanhada pelos projetos de efetividade dos direitos humanos capitaneados especialmente pelas ONGs. Foram esses projetos os grandes mobilizadores da Conferência de Viena, a partir da qual a discussão acerca da criação do ACNUDH voltou à agenda internacional.

É importante observar que, como nos lembra Weber, o Estado se define por seus meios, isto é, a força ou a possibilidade de usá-la legitimamente. As temáticas sociais que ascendem internacionalmente com o fim da Guerra Fria, como direitos humanos e meio-ambiente, por exemplo, tem explicitamente em seus fins (efetividade dos direitos humanos e a preservação ambiental), e não em seus meios, seu potencial normativo e mobilizador de lutas políticas. As ONGs e os movimentos sociais, por mais que tenham grandes preocupações com os meios mobilizadores de suas lutas, tem nos fins suas características definidoras e justificativa de suas existências. É justamente por força dessa compatibilidade de temáticas e atores que se definem pelos fins, e não pelos meios, que se argumentou ao longo do texto que a explicação acerca do surgimento do ACNUDH deve ser buscada no projeto de efetividade dos direitos humanos, e não apenas no anseio por maior eficiência procedimental das instituições do regime internacional dos direitos humanos. Isso significa evidenciar que não se pode explicar o surgimento do ACNUDH apenas olhando para as suas funções, como querem os funcionalistas, mas para as ideias e normas que legitimaram as lutas políticas que levaram a sua criação.

O segundo objetivo decorre da opção teórico-metodológica do presente trabalho, que foi tentar analisar o surgimento da referida instituição a partir do olhar metateórico do



construtivismo e da abordagem histórico-institucional. Como pôde ser visto ao longo da exposição, o fato de o institucionalismo histórico trabalhar a partir de uma metodologia indutiva – que, em vez de impor um modelo ou uma metodologia ao objeto, faz as conexões e estabelece nexos causais a partir da historicidade do processo analisado – casa-se muito bem, primeiro, com o fato de o ACNUDH ser objeto de raros estudos no campo das RI (permitindo a abertura dessa agenda de pesquisa) e, segundo, com o fato de ser uma instituição absolutamente peculiar no arcabouço da ONU, o que dificultaria em muito a possibilidade de generalização da explicação.

A abordagem histórico-institucional, aqui empregada para discutir o surgimento do ACNUDH, também abre possibilidades para a continuidade deste estudo na medida em que ela permite direcionar o olhar da análise para o desenvolvimento de sua trajetória institucional e os eventuais momentos de mudança e continuidade dessa instituição. Assim, o conceito de *retornos crescentes* (PIERSON, 2000; THELEN, 1999) e a ideia de *reformas graduais* (RUGGIE, 2004), ambos característicos do institucionalismo histórico, podem ser, tal como os outros mobilizados até agora, de grande valia para essa agenda de pesquisa.

Tendo em vista o que foi exposto até aqui, acredito que, de fato, fatores estruturais sozinhos (como o fim da Guerra Fria) ou fatores de agência isolados (referência aos EUA, à Anistia Internacional e à própria ONU) não explicam o surgimento do ACNUDH. O olhar construtivista para o caso histórico exige a articulação co-constitutiva entre os dois níveis. A consideração apenas da estrutura careceria de agência (levando a uma explicação estruturalista), assim como destacar somente a importância da atuação de apelo pretensamente racional dos agentes seria emoldurar o raciocínio com a escolha racional (contraditória com as bases do construtivismo).

Outra decorrência frutífera do olhar construtivista para os direitos humanos é considerá-los como uma norma valorativa no sistema internacional pós-Guerra Fria. Segundo Kratochwil (1989), os valores guiam as ações de uma forma diferente da racionalidade instrumental. Os valores seriam mais gerais do que as regras e até do que as normas. Diferentemente das regras, que prescrevem ações específicas, os valores informam as posturas dos atores. Em vez de se referir às habilidades de cálculo racional dos tomadores de decisão, os valores, como os direitos humanos, servem para fortalecer a vontade e o apego emocional a elementos sociais (decência, justiça e bondade são exemplos de valores desse tipo).

É claro que comparativamente ao âmbito nacional, faltam relativamente ao ambiente internacional objetos sociais de vinculação valorativa (tal como a nação o é nos espaços nacionais). Entretanto, não é possível dizer que há uma ausência total de considerações valorativas na política internacional. A consideração por governos e sociedades nacionais a respeito da situação de direitos humanos em outros países é demonstração da existência

desse componente valorativo em esfera internacional. Mas, por esses "valores globais" ainda serem fracamente articulados, não é possível defender a existência de uma comunidade global, o que faz da esfera internacional ainda uma "comunidade frágil", apesar de não ser anárquica ou desregulamentada, como querem as visões tradicionais das RI.

Por último, tais reflexões teórico-metodológicas e o aprofundamento do conhecimento sobre o caso empírico de criação do ACNUDH (objeto de raros estudos sistemáticos na literatura de RI) parecem apontar para a seguinte questão: se e como as normas de direitos humanos estão se tornando, além de injunções regulativas suscitadas para solucionar as questões da ação coletiva associadas com a escolha independente, reflexos constitutivos e diretos das identidades e da autocompreensão dos atores. A reflexão acerca do surgimento de organizações formais parece ser um bom caminho para problematizar essa questão, pois, ao representarem processos de adensamento institucional do componente normativo dos direitos humanos, tornam mais visíveis e "verificáveis" o potencial de tais direitos enquanto linguagem e referencial de legitimidade do sistema internacional pós-Guerra Fria.

#### *Referências bibliográficas*

ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das Relações Internacionais. *Lua Nova*, n. 47, 1999, p. 201-246.

ALSTON, Philip. Neither fish nor fowl: the quest to define the role of the UN High Commissioner for Human Rights. *EJIL*, v. 2, 1997, p. 321-335.

ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília: IBRI, 2001.

ANISTIA INTERNACIONAL. *World Conference on Human Rights: facing up to the failures: proposals for improving the protection of human rights by the United Nations*. [Dezembro, 1992]. Disponível em:

<http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR41/016/1992/en/ee64ffea-ed86-11dd-95f6-0b268ecef84f/ior410161992en.html> . Acesso em 29 set. 2011.

\_\_\_\_\_. United Nations: a High Commissioner for Human Rights: time for action. [Outubro, 1993]. Disponível em:

<http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR41/035/1993/en/73131189-fc1b-4062-8900-cdd4e6288289/ior410351993en.pdf> . Acesso em 29 set. 2011.

AYALA-LASSO, José. Foreword. In: RAMCHARAN, Bertrand G. *The United Nations High Commissioner for Human Rights: the challenges of international protection*. Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2002.

\_\_\_\_\_. Translating the VDPA into reality: the creation of the OHCHR. In BENEDEK, W. et al. *Global standards, local action*. Viena: Intersentia, 2009, p.95-100.

BASKHAR, Roy. Emergence, explanation, and emancipation. In: SECORD, Paul (ed.). *Explaining human behavior: consciousness, human action and social structure*. Beverly Hills: Sage, 1982.

BEACH, Derek; PEDERSEN, Rasmus Brun. *Process Tracing methods: Foundations and Guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2012.

- BLAUSTEIN, Jacob. *Human rights: a challenge to the United Nations and to our generation* 23 (Dag Hammarskjold Memorial Lecture, Columbia University, 4 December 1963), 1963.
- BOVEN, Theo Van. The United Nations High Commissioner for Human Rights: the history of a contested project. 2002. Disponível em: <[HTTP://WWW2.LAW.COLUMBIA.EDU/HRI/SYMPIOSIUM/VANBOVENPAPER.HTML#MAIN](http://www2.law.columbia.edu/hri/symposium/vanbovenpaper.html#main)>. Acesso em 09 jul 2011.
- BRETT, Rachel. The role and limits of human rights NGOs at the United Nations. *Political Studies*, vol. XLIII, 1995, p. 96-110.
- CARLSNAES, Walter. The agency-structure problem in foreign policy analysis. *International Studies Quarterly*, v. 36, 1992, p. 245-270.
- CHRISTOPHER, Warren. *Democracy and Human Rights: Where America Stands*. 1993. Disponível em: <<http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dossec/1993/9306/930614dossec.html>>. Acesso em 19/09/2009.
- CLAPHAM, Andrew. Creating the High Commissioner for Human Rights: the outside story. *European Journal of International Law*, v. 5, 1994, p. 556-568.
- CLARK, Roger Stenson. *A United Nations High Commissioner for Human Rights*. Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1972.
- \_\_\_\_\_. Foreword. In: RAMCHARAN, Bertrand G. *The United Nations High Commissioner for Human Rights: the challenges of international protection*. Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2002.
- DAVIDSON, Donal. Actions, reasons, and causes. *Journal of Philosophy*, v. 60, 1963, p. 685-700.
- DONNELLY, Jack. International human rights: a regime analysis. *International Organization*, vol. 40, n. 3, p. 599-642, Summer, 1986.
- FINNEMORE, Martha. *National interests in international society*. Ithaca, Cornell University Press, 1996.
- \_\_\_\_\_. BARNETT, Michael. The politics, power, and pathologies of international organizations. *International Organization*, v. 53, 1999, p. 699-732.
- \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Rules for the world: International organizations in global politics*. Cornell University Press: Ithaca, 2004.
- FLOOD, Patrick. *The effectiveness of UN human rights institutions*. Washington: Praeger, 1998.
- GIDDENS, Anthony. *The constitution of society*. Berkeley: University of California Press, 1984.
- GUZZINI, Stefano. A reconstruction of constructivism in International Relations. *European Journal of International Relations*, v. 6, n. 2, 2000, p. 147-182
- LAATIKAINEN, Katie Verlin. *Resistance to hegemony within the United Nations: the 1993 Vienna Conference, human rights, and cultural relativism*. Paper prepared for the Panel FC21 "UN Politics in an Era of Consolidating Hegemony". International Studies Association (ISA) Annual Convention, 2004.
- KANG, Kyung-wha. 15 years after Vienna: OHCHR developments and challenges. In BENEDEK, Wolfgang *et al.* *Global standards, local action: 15 years Vienna World Conference on Human Rights*. Viena: Intersentia, 2009, p. 65-68.
- KECK, M; SIKKINK, K. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell Univ. Press, 1998.

KRATOCHWIL, Friedrich; RUGGIE, John Gerard. International Organization: a state of the art on an art of the State. *International Organization*, v. 40, n. 4, 1986, p. 753-775.

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

LAWSON, Edward. High Commissioner for Human Rights. In LAWSON, Edward (ed.). *Encyclopedia of human rights*. Washington: Taylor & Francis, 1996, p. 671-692.

MAGAZZENI, G. The role of OHCHR in promoting National Human Rights Institutions. In BENEDEK, W. *et al. Global standards, local action: 15 years Vienna Conference*. Viena: Intersentia, 2009, p.169-176.

NOWAK, M. Vienna Declaration and Programme of Action: key outcomes, results and achievements. In BENEDEK, W. *et al. Global standards, local action: 15 years Vienna World Conference*. Viena: Intersentia, 2009, p.101-117.

ONUF, Nicholas. *World of our making: rules and rule in social theory and international relations*. Columbia: University of South Carolina Press, 1989.

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

ROSENBERG, Alexander. *Philosophy of social science*. Boulder: Westview, 1988.

SCHÖFER, E. The role of UN human rights mechanisms and the OHCHR in the promotion and protection of human rights. In BENEDEK, W. *et al. Global standards, local action: 15 years Vienna World Conference*. Viena: Intersentia, 2009, p. 395-410.

SIKKINK, Kathryn; FINNEMORE, Martha. Taking stock: the constructivist research program in International Relations and Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*. V. 4, 2001, p. 391-416.

SHATTUCK, J. Vienna and Beyond: U.S. Human Rights Diplomacy in the Post Cold War World. *The DISAM Journal*, Winter 1993/94.

UN [United Nations]. Declaração e Programa de Ação de Viena, 1993. Disponível em: <<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/be26ac5be3286d86802567c9004b2dad?Opendocument>>. Acesso em 13 nov. 2005.

WENDT, Alexander. The agent-structure problem in International Relations theory. *International Organization*, v. 41, 1987, p. 335-370.

\_\_\_\_\_. Constitution and causation in international relations. *Rev. Int. Stud.* V. 24, 1998, p.101-17.