



ENEPEX

ENCONTRO DE ENSINO,
PESQUISA E EXTENSÃO

8° ENEPE UFGD • 5° EPEX UEMS

UMA MOBILIZAÇÃO EM PROL DA EFETIVIDADE DOS DIREITOS HUMANOS: A PARTICIPAÇÃO DA ANISTIA INTERNATIONAL NA CRIAÇÃO DO ALTO COMISSARIADO DA ONU PARA OS DIREITOS HUMANOS

Carla Cristina Vreche¹; Matheus de Carvalho Hernandez²

Universidade Federal da Grande Dourados- FADIR, Dourados-MS.

¹Bolsista de Iniciação Científica UFGD (PIBIC/UFGD).

²Professor adjunto do curso de Relações Internacionais da UFGD.

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar a participação da ONG Anistia Internacional no processo de surgimento do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). Criada em 1961 pelo advogado britânico Peter Benenson, esta ONG exerceu importante papel no relançamento da proposta de criação de um alto cargo específico para os direitos humanos, assim como, posteriormente, exerceria em sua aprovação pela Assembleia Geral. Como cenário principal da atuação desta organização está a II Conferência Mundial para os Direitos Humanos da ONU, a Conferência de Viena, realizada em junho de 1993. Partindo-se de considerações da teoria construtivista, este trabalho buscará compreender o papel da Anistia Internacional e de suas frentes de mobilização na efetivação da proposta pelos Estados em dezembro daquele mesmo ano. Procurará, partindo-se da estrutura e histórico da organização, evidenciar componentes que nos permitam singularizar a proposta feita por ela. Aspectos como sua estrutura organizacional, especialmente sua distribuição espacial, e seu *know-how*, serão apresentados a fim de relacionar estes à criação do *lobby* responsável pelo fortalecimento do movimento em prol da proposta de criação do Alto Comissariado

Palavras-chave: 1) Anistia Internacional. 2) ACNUDH. 3) ONGs.

INTRODUÇÃO



ENEPEX

ENCONTRO DE ENSINO,
PESQUISA E EXTENSÃO

8° ENEPE UFGD • 5° EPEX UEMS

O universo acadêmico que envolve e se dedica à temática dos direitos humanos vem, ao longo dos anos, logrando forças no campo de estudo das Relações Internacionais (RI). A discussão que envolve soberania e a universalidade destes direitos se torna pauta logo em que é proposto o debate sobre missões de paz, responsabilidade de proteger e outros tantos temas relacionados que podem surgir no seio das Nações Unidas. Este ambiente, entretanto, é mais do que povoado por discussões entre Estados e sua quase sempre incontornável defesa da soberania. Outros atores começam a fazer parte das discussões e imposições de pautas internacionais. Entre estes estão as Organizações Não-Governamentais¹ (ONGs).

Partindo-se do pressuposto da importância apresentada por um outro ator, que não o Estado, o presente trabalho tem como objetivo analisar a participação da ONG Anistia Internacional (AI) no processo de criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). Busca-se aqui, analisar o papel desempenhado por uma ONG na criação de um cargo de alto nível e específico para uma temática tão sensível quanto são os direitos humanos. Diante de uma Conferência (a de Viena de 1993), extremamente polêmica com relação à questão da universalização e efetivação dos direitos humanos, o que tornou a proposta de criação do Alto Comissariado, apresentada por uma ONG, tão singular a ponto de aprovada cerca de seis meses depois?

Dentre as diversas organizações criadas no pós-II Guerra relacionadas à temática dos direitos humanos está a ONG sobre a qual se debruça este estudo, a Anistia Internacional. Criada em 1961 pelo advogado britânico Peter Benenson, esta ONG cresceu rapidamente em mandato e extensão, da década de 60 aos nossos dias. Com grande projeção no cenário internacional, continua sendo importante produtora de *know-how* em direitos humanos, o que já na década de 70 garantiu-lhe reconhecimento mundial.

¹ Terminologia criada pela ONU entre as décadas de 40 e 50 para designar associações da sociedade civil que não apresentam vínculo governamental.



ENEPEX

ENCONTRO DE ENSINO,
PESQUISA E EXTENSÃO

8° ENEPE UFGD • 5° EPEX UEMS

Em 1977 a Anistia Internacional seria vencedora do Prêmio Nobel da Paz. Anos mais tarde esta mesma ONG seria a responsável por encabeçar a proposta de criação de um Alto Comissariado para os Direitos Humanos durante a Conferência de Viena de 1993.

O desenvolvimento deste trabalho se valeu, principalmente, da revisão bibliográfica e da leitura de relatórios produzidos pela AI como base de estudo. Entrevistas feitas com funcionários da AI e com representantes do governo brasileiro, atuantes na ocasião da criação deste organismo, também auxiliaram na produção deste artigo. As entrevistas supracitadas foram conduzidas pelo orientador deste trabalho, Matheus de Carvalho Hernandez. Para problematizar a questão e buscar dentro da literatura base teórica para a compreensão da mobilização feita pela Anistia, este artigo contará com a contribuição do construtivismo das autoras Keck e Sikkink e do ‘padrão bumerangue’ idealizados por elas.

1. AS POSSIBILIDADES DO PÓS-II GUERRA E AS AMARRAS DA GUERRA FRIA

O término da Segunda Guerra Mundial, o avanço da modernização tecnológica e dos meios de comunicação, assim como o desenvolvimento dos meios de transporte produziram uma nova dinâmica de aproximação entre os Estados. Em conjunto, esses elementos, considerados essenciais por Villa (1999) e Möhring (2009), geraram uma série de mudanças. Um dos maiores produtos dessas importantes transformações foi a gradual abertura à participação de outros atores, para além do Estado, no processo de tomada de decisões (AHMED & POTTER, 2006). É nesse momento que aumenta-se o número de ONGs, assim como também essas organizações têm seus escopos de atuação ampliados e passam a atuar na órbita internacional. Dentro deste contexto maior está também a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, que seria fundamental no que diz respeito à legitimação fornecida, ao longo das últimas décadas, de uma maior participação dessas organizações em assuntos de importância internacional, baseando-se em seus princípios de igualdade e proteção aos direitos humanos. Segundo Willetts (1996), a criação do *Economic and Social Council* (ECOSOC), a partir do Artigo 71 da



ENEPEX

ENCONTRO DE ENSINO,
PESQUISA E EXTENSÃO

8° ENEPE UFGD • 5° EPEX UEMS

Carta da ONU, assim como a criação da Comissão de Direitos Humanos, foram fundamentais no que diz respeito à importância dada à proteção dos direitos humanos no quadro das Nações Unidas. O ECOSOC², permitiu ainda que a atuação das ONGs dentro das Nações Unidas não apenas melhorasse em quantidade, como também em qualidade. De 41 organizações que apresentavam o *status* de consulta reconhecido pelo ECOSOC em 1948, este número avança para 337 em 1968. Segundo Willetts (1996), esta foi a primeira grande vitória das ONGs em busca de exercer influência na ONU. A segunda, também mencionada por este autor, foi inserção da promoção dos direitos humanos na Carta da ONU.

Entretanto, apesar de se colocar o pós-1945 enquanto um cenário favorável ao desenvolvimento de atividades das organizações não-governamentais, o início do conflito bipolar da Guerra Fria, logo em seguida, marca igualmente o princípio de novas dificuldades para estas organizações. O aprisionamento dos direitos humanos (ALVES, 2001), neste contexto, fez com que a proposta de criação do Alto Comissariado para os Direitos Humanos fosse negligenciada até que, findado o conflito bipolar, surgissem novas oportunidades de discussão sobre a matéria nas Nações Unidas.

Além de termos, a partir de então, a supremacia norte-americana sobre o mundo, alterações importantes no sistema ONU viriam a favorecer um estreitamento do relacionamento das ONGs com Estados e com a própria ONU. Com o fim do aprisionamento da matéria e com expectativas acerca do fim das disputas de ordem política e militar mundiais, um novo enfoque começou a se dado aos direitos humanos, o de sua efetivação (FALK, 2000; ALSTON, 1997; STEINER, 2000). Tal mudança garantiu igualmente transformações no relacionamento das ONGs com ECOSOC. O número de ONGs com *status* de consulta juntamente ao ECOSOC subiu para 1.200 na década de 90, o maior salto no número de *status* reconhecidos dentro da organização.

² O status consultivo juntamente ao ECOSOC permite acesso aos documentos e a participação enquanto observadores de processos desenvolvidos dentro das Nações Unidas. Isso entretanto, não garantiu independência de atuação e consideração das reivindicações das ONGs dentro da ONU.



ENEPEX

ENCONTRO DE ENSINO,
PESQUISA E EXTENSÃO

8° ENEPE UFGD • 5° EPEX UEMS

Outros dados que nos ajudam a confirmar a tese de que este novo cenário auxilia e possibilita a atividade das ONGs são aqueles que comprovam o crescimento do número destas durante a década de 90. Segundo dados apresentados pelo *Lyons Club*, o número de ONGs internacionais criadas antes de 1849 era de 4, passando pela década de 1990 com um aumento exponencial de 61, para em 1994 atingir a marca de 112. Quanto ao número geral de organizações, ou seja, considerando-se aquelas que não apresentam *status* internacional, segundo Baehr (2009), em 1914 elas eram da ordem de 1.083, para em 2000 apresentarem um número de 37.000. Ainda segundo esta mesma autora, a década de 1990 foi importante, acima de tudo, para as ONGs especializadas em direitos humanos. Segundo Keck e Sikkink (1998), estas organizações sofreram um aumento de 26,6% apenas no ano de 1993. Tal aumento exponencial parte, especificamente no caso dos direitos humanos, não apenas de uma maior abertura do sistema à criação de organizações da sociedade civil do tipo das ONGs, assim como, logicamente, da sua participação no sistema ONU através do ECOSOC. Em conjunto, o chamado pluralismo político ocidental e a rápida modernização fomentaram uma maior organização de base societal, permitindo participação às essas organizações, especialmente aquelas dedicadas aos direitos humanos (VILLA, 1999).

É neste clima de relaxamento das tensões e abertura à participação de outros atores, assim como da busca de resolver discussões acerca de temas sensíveis, que os anos 90 se iniciam com a proposta de realização do Ciclo de Grandes Conferências da ONU. A segunda Grande Conferência que dá prosseguimento ao ciclo iniciado com a Rio 92 é a de Viena, em 1993. Contando com a participação de um grande número de ONGs, é sobre esta Conferência que nos debruçaremos a seguir a fim de explanar a atuação da Anistia Internacional e, principalmente, da sua preparação, no lançamento a proposta do ACNUDH. Primeiramente, entretanto, buscar-se-á se apresentar esta organização não-governamental destacando elementos em sua estrutura e de sua história que nos permitem singularizar a proposta feita e aprovada pelos Estados em dezembro daquele ano, na XLVIII Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas.



ENEPEX

ENCONTRO DE ENSINO,
PESQUISA E EXTENSÃO

8° ENEPE UFGD • 5° EPEX UEMS

2. ANISTIA INTERNACIONAL: DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO E ESTRUTURA

A organização não-governamental Anistia Internacional tem como cenário explicativo de sua fundação o contexto histórico da Guerra Fria mencionado acima. No início dos anos 60, quando dois jovens portugueses decidiram fazer um brinde à liberdade, não poderiam saber que seu ato daria resultados que iriam além de uma inesperada e suspeita condenação a sete anos de prisão. O ocorrido e as consequências de tal evento teriam como produto direto a criação da maior ONG de direitos humanos do mundo, presente atualmente em mais de 150 países, com escritório em 80, e composta por mais de 3.000 membros ativos.

Durante a década de 1960, como em outras partes do mundo, Portugal vivia sob um regime ditatorial. Como forma de protesto dois jovens portugueses decidiram fazer um brinde, clamando à liberdade, na frente do Palácio do governo em Coimbra. Resultado da ação: condenados a sete anos de prisão. Tal condenação, que foi repercutida pelos meios de comunicação por toda Europa, chegou ao conhecimento do advogado britânico Peter Benenson, que se indignou e começou a se mobilizar a fim de libertar os jovens. Além do primeiro passo dado no sentido de promover a defesa e libertação dos dois jovens, Benenson se manifestou através de um artigo publicado em jornal em prol da defesa de outros prisioneiros, como eram aqueles dois portugueses, prisioneiros de consciência. O artigo intitulado *The Forgotten Prisoners* foi publicado no jornal londrino *The Observers*, no dia 28 de maio de 1961. Neste artigo, o advogado britânico apresentou seis casos envolvendo prisioneiros de consciência e lançou a campanha *Appeals for Amnesty*. Parafraseando o artigo, que apresenta como base os artigos 18 e 19 da Declaração Universal de 1948, seriam considerados prisioneiros de consciência qualquer pessoa que fosse feita prisioneira, ou tenha sido perseguida, por expressar sua opinião de maneira



ENEPEX

ENCONTRO DE ENSINO,
PESQUISA E EXTENSÃO

8° ENEPE UFGD • 5° EPEX UEMS

pacífica³ (BENENSON, 1961). Este documento procurava denunciar a violação de direitos em escala global, e por isso, entre os casos denunciados havia presos de diferentes partes do mundo. Tal artigo foi reproduzido em muitos lugares com a ajuda de Erick Baker, Louis Blom-Cooper e Sean Mac Bride⁴, que posteriormente, organizariam conjuntamente a criação de um núcleo que contou com a adesão de vários jornalistas e advogados, defensores dos direitos humanos. Ainda em 1961, Benenson, com a ajuda de Baker, lançou um livro intitulado “*Persecution 1961*” por meio do qual denunciou nove casos de prisioneiros de consciência. Depois de decidida pela formação de uma organização, a partir do grupo anteriormente formado, a artista plástica Diana Redhouse, a pedido de Benenson, fez o emblema da entidade. A vela acessa está relacionada a um antigo provérbio chinês que diz: “é melhor acender uma vela do que amaldiçoar a escuridão”.

Até 1962, quando recebeu o nome formal de Anistia Internacional, estima-se terem sido criados 30 grupos de ativismo da AI na Inglaterra e outros tantos distribuídos em mais de 20 países, a favor da campanha *Appeals por Amnesty* (HOOPGOD, 2006). Em um ano a Anistia passaria a atuar em mais de 210 casos. Já entre 1963 e 1964, a Anistia promoveria a libertação de presos na Irlanda, Alemanha Oriental e em oito outros países, segundo Clark (2001). Durante a década de 60 criaram-se grupos da Anistia também na Bélgica, Grécia, Austrália, Suécia, Noruega, Suíça, França, Alemanha Ocidental, Irlanda, Holanda e Estados Unidos. Este rápido crescimento levou a organização a ter, em 1968, 550 grupos em todo o mundo (KONDER, 1988).

³Artigo publicado no jornal londrino *The Observers*, documentado e guardado pela Seção Estadunidense da Anistia Internacional. Acesso em:< <http://www.amnestyusa.org/about-us/amnesty-50-years/peter-benenson-remembered/the-forgotten-prisoners-by-peter-benenson>>.

⁴Erick Baker, Louis Blom-Cooper e Sean Mac Bride foram peças importantes no projeto de criação da AI. Baker foi o principal parceiro de Benenson, o que posteriormente o levaria assumir o cargo de Secretário Geral da organização. O jornalista do *The Observer*, Louis Blom-Cooper, possibilitou a publicação do artigo *Appeals for Amnesty* por Benenson, assim como de outros. Sean Mac Bride foi membro fundador e mais tarde seria presidente do Comitê Executivo Internacional (CEI).



ENEPEX

ENCONTRO DE ENSINO,
PESQUISA E EXTENSÃO

8° ENEPE UFGD • 5° EPEX UEMS

Com relação à formalização, decidiu-se à época pela manutenção do formato internacional, o que permitiu que a AI obtivesse o *status* consultivo junto ao ECOSOC⁵ em 1964, Categoria II. Enquanto se resolvia sobre como agir no sistema internacional dado o descrédito de Benenson em relação a qualquer relacionamento com as Nações Unidas, aceitando-o somente como forma de oficializar o trabalho da organização (CLARK, 2001), iniciou-se sua organização interna. Decidiu-se, na ocasião, pela divisão da organização em cinco níveis: Comitê Executivo Internacional, Secretariado Internacional, Seções Nacionais, Grupos e Membros. Com sede em Londres, a AI tem como alto departamento o Comitê Executivo Internacional (CEI), formado por 9 membros. Destes nove, um é eleito Secretário Geral da organização. Responsável pela coordenação do SI, o Secretariado Internacional, o Secretário Geral supervisiona toda a organização. Segundo Cassiano Bovo (2002), o SI é a instância responsável por coordenar as principais ações e pela interligação entre as diversas instâncias da AI: membros, grupos, seções e dirigentes. Os outros três níveis de organização interna, que segundo o mesmo autor, permitem que a organização tenha uma atuação diferenciada, assim como um reconhecimento diferenciado, fazem com que a AI seja como se fosse “uma ONG [que] se estende em várias outras ONGs.” (BOVO, p.27) Dentre estes níveis destaca-se a importância dos membros, base da organização.

O motivo pela qual considera-se os membros a base para o trabalho da AI decorre de serem estes, principalmente, os responsáveis pela receita da organização, já que esta busca manter sua independência perante Estados e/ou empresas e, portanto, não aceita

⁵ Existem três *status* consultivo dentro do ECOSOC: Geral (I), Especial (II) e Roster. Segundo o artigo 22, 23 e 24 da Resolução 31/1996 do ECOSOC: a primeira categoria abrange organizações cujas atividades estão intrinsecamente relacionadas às atividades do Conselho de Direitos Humanos da ONU e, cujos membros, dada a abrangência espacial, representam diferentes segmentos da sociedade. Na categoria Especial ou II são enquadradas aquelas organizações que apresentam competência especial e, por isso, atuam de maneira específica com relação à sua abordagem temática. Apenas algumas de suas atividades são abrangidas pelo Conselho. A terceira categoria é composta por aquelas organizações que não se enquadram nas características apresentadas anteriormente e que por isso, não lograram um *status* consultivo definitivo. Entretanto, recebem este reconhecimento, visto que, considera-se a possibilidade de estas fornecerem contribuições ocasionais ao trabalho das Nações Unidas.



ENEPEX

ENCONTRO DE ENSINO,
PESQUISA E EXTENSÃO

8° ENEPE UFGD • 5° EPEX UEMS

nenhum tipo de financiamento vindo destes atores. Este fato é de extrema importância, visto que, desde o início, um valor de grande relevância da AI é o da independência política e sobretudo, lealdade aos direitos humanos.

Além de sua importância financeira, o quadro de membros é considerado a base da organização por ser composto por pessoas que levam o nome da AI para os mais diferentes lugares do mundo. São estes indivíduos, que mesmo não participando ativamente da organização, parecem funcionar como a correia de transmissão da informação e do seu ideal, possibilitando a adesão de novos membros. Quanto mais membros, mais pessoas tomam conhecimento do caso, maior probabilidade de abertura de escritórios e seções, maior pressão é exercida pela comunidade internacional em uma atitude de cunho claramente transnacional e maiores são as possibilidades do governo e/ou violador de direitos se sentir constrangido e alterar seu padrão violador.

No que diz respeito ao mandato, sua expansão se deu da seguinte forma: em 1961, a única preocupação do grupo que posteriormente viria a se formalizar em torno da AI era a proteção única e exclusiva dos prisioneiros de consciência. Em 1968, dado o aumento espacial da organização e a força que passou a adquirir no cenário internacional, fez a revisão do mandato, que, segundo Bovo (2002), só entrou em vigor em 1974. Este passa a abarcar a tortura, maus tratos e penas cruéis. Novamente, durante a década de 70, ampliou o mandato relativamente à questão da pena de morte, execuções extrajudiciais e desaparecimentos, temas que vinham sendo trabalhados anteriormente indiretamente, reconhecida a interconexão existente entre as diversas formas de violações de direitos humanos. Entre fins dos anos 80 e início da década seguinte, o tema dos refugiados igualmente foi incorporado ao mandato. Atualmente, para se ter ideia do quanto ao mandato foi ampliado, as campanhas produzidas pela AI envolvem também direitos das mulheres, direitos reprodutivos e de homossexuais, além de darem prosseguimento à assistência aos casos relâmpagos, que exigem resposta rápida a fim de evitar uma violação ou fazer que esta seja cessada o mais rápido possível.



ENEPEX

ENCONTRO DE ENSINO,
PESQUISA E EXTENSÃO

8° ENEPE UFGD • 5° EPEX UEMS

Buscando escapar de um padrão até então muito comum entre as organizações não-governamentais, que produziam ‘ataques’ a um país específico e que partiam de uma abrangência e preocupação nacionais, a AI promoveu através de suas cartas⁶ a sua base de ativismo transnacional. Sua estratégia de atuação durante a Guerra Fria certamente empoderou esta ONG entre às demais. Segundo Konder (1988) e Clark (2001), as cartas desde o início tem-se apresentado como principal ferramenta de mobilização da Anistia Internacional. Com elas a prática do ativismo transnacional se torna mais eficiente e mais eficaz, visto que são o meio utilizado para se fazer denúncias e exigir providências, com base em tratados e documentos internacionais, pressionando governos nacionais. Já que mesmo o *status* consultivo com o ECOSOC, obtido em 64, não garantia participação efetiva diante das imposições do período acima mencionado, as cartas, utilizando-se de mecanismos internacionais, resultavam em uma saída às amarras. Por quê? Porque estas cartas eram escritas por membros da AI que não viviam sob o julgo do Estado violador. A AI utilizava-se e utiliza-se ainda da rede formada pelo grande número de escritórios e seções presentes nos mais diversos países. Com um considerável número de escritórios em diversos países, eram menos impositivos e paralisadores para a AI os problemas enfrentados pelas outras ONGs, no que diz respeito ao seu relacionamento com os Estado. Por exemplo, membros da seção holandesa da Anistia escreviam pedindo a libertação de presos de consciência na Alemanha, na Espanha, em Portugal e em outras partes do mundo, enquanto que, se houvesse um caso holandês, as outras seções fariam o mesmo trabalho que a seção holandesa fazia em apoio a elas, de forma a evitar uma confrontação direta.

⁶ As cartas são para a AI a principal ferramenta de trabalho. Estas são escritas tanto em prol de pessoas que tiveram/têm seus direitos violados, como para os próprios violadores, pedindo o fim das violações. Para as vítimas, as cartas buscam fornecer um apoio que se demonstra mais subjetivo. Servem como um lembrete àquela pessoa de que existem pessoas, de várias as partes do mundo, que apoiam a sua causa e que, portanto, ela não está sozinha. Quanto àquelas direcionadas às autoridades, buscam pressionar para que a violação seja enfim terminada.



ENEPEX

ENCONTRO DE ENSINO,
PESQUISA E EXTENSÃO

8° ENEPE UFGD • 5° EPEX UEMS

A partir do reconhecimento logrado não só pelo aumento do número de membros e também de seções, que se expandiram de maneira conjunta, mas por haver ganhado em 1977 o Prêmio Nobel da Paz e em 1978 um Prêmio de reconhecimento da ONU no campo dos Direitos Humanos, a reputação da Anistia, com o passar do tempo, passou a ser um fator cada vez mais atrativo à adesão de novos membros e de fortalecimento da própria organização.

Feitas tais considerações, levando-se em conta seu reconhecimento e prestígio, além da sua estrutura organizacional, apresentar-se-á abaixo o histórico da articulação da Anistia ao redor da criação do ACNUDH até sua mobilização organizada no fórum “Todos os Direitos Humanos para Todos”, em virtude da Conferência de Viena, em 1993.

3. A ARTICULAÇÃO DA ANISTIA INTERNACIONAL EM TORNO DA CRIAÇÃO DO ACNUDH

Até a década de 90 o sistema internacional de direitos humanos não possuía um organismo de alto nível responsável pela proteção da matéria. Antes da criação do ACNUDH existiam apenas vários organismos desarticulados entre si e, por isso, pouco eficazes (ALSTON, 1997; ANISTIA INTERNACIONAL, 1992). O cenário criado com o fim da Guerra Fria, entretanto, possibilitaria a ascensão do debate em torno dos direitos humanos e, com isso, o debate sobre a efetivação desses direitos. Com o auxílio deste contexto, a proposta encabeçada pela Anistia Internacional, em 1993, resultado de um histórico de atuação em torno da ideia de criação do ACNUDH, lograria sucesso em dezembro deste mesmo ano.

Durante a década de 60, seguindo um conjunto de propostas negadas, foi organizado uma série de três encontros, todos coordenados por ONGs, que dedicavam-se a discutir a criação de um organismo central e específico para os direitos humanos. Este seria, segundo o sentido tomado pelas discussões, responsável pela coordenação e controle de todas as políticas referentes a esta matéria dentro das Nações Unidas. Entre



ENEPEX

ENCONTRO DE ENSINO,
PESQUISA E EXTENSÃO

8° ENEPE UFGD • 5° EPEX UEMS

os encontros ocorridos em Paris e em Genebra, foi organizado pela Anistia Internacional, em 1964, um evento em Londres. Dar-se-ia com este evento, o primeiro grande passo no sentido de envolver a Anistia na ideia de criação de um Alto Comissariado. Ainda durante esta década a AI participaria de um pronunciamento preparado por diversas ONGs e de uma resolução apresentada em Assembleia Geral em favor da criação do ACNUDH. Além disso, participaria de outros eventos, como o Seminário sobre Direitos Humanos em Países em Desenvolvimento, em 1966. Segundo Clark (1972), este seminário seria marcado pela participação de um conjunto de ONGs, dentre elas a AI, além de representantes de países desenvolvidos, os quais discutiriam novamente a necessidade de criação do ACNUDH.

O início da década de 70 foi marcado por importantes transformações no posicionamento da Anistia perante a ONU, mudanças essas que importam ao aproximar as duas organizações. Como mencionado, Peter Benenson, dava pouca credibilidade às Nações Unidas, em virtude, sobretudo, da paralisia que ela sofria decorrente da Guerra Fria. Entretanto, a década de 70, por ocasião da ocorrência de dois importantes eventos interligados trouxe transformações na postura da AI: 1) Foi durante esta década que o mandato da AI foi ampliado largamente e passou, especialmente, a se atentar à questão da tortura; 2) Em 1972 foi organizada na Grécia uma importante campanha contra as torturas cometidas pelo governo ditatorial grego implantado em 1967. A junção desses eventos, sublinham os primeiros passos da Anistia em sua relação com os mecanismos de direitos humanos da ONU, especificamente com a Comissão de Direitos Humanos (BENDELL, 2006).

Apesar do contexto apresentar algumas rupturas de padrões, as dificuldades impostas pela Guerra Fria não possibilitaram grandes avanços até o início da década de 90. Diante das possibilidades criadas com o fim desse conflito, em 1992 a seção holandesa da AI organizaria uma conferência para a discussão da necessidade de criação do ACNUDH, agora sob novas bases. Reunidos em Amsterdã, diversas seções da AI,



ENEPEX

ENCONTRO DE ENSINO,
PESQUISA E EXTENSÃO

8° ENEPE UFGD • 5° EPEX UEMS

membros de outras ONGs, ativistas e especialistas da área de direitos humanos, chegariam à conclusão de que a criação de tal organismo era de extrema importância, tendo em vista a preocupação central da realização da conferência mundial a se realizar no ano seguinte, a da efetivação de tais direitos.

Passados três meses deste encontro, em que foi defendida a ideia de criação do ACNUDH, a AI se fez representar no Encontro Regional Africano Preparatório da Conferência Mundial, realizado em Tunis, em 1992. A participação neste encontro foi de extrema importância. Muitas ONGs, especialmente aquelas localizadas no chamado “Terceiro Mundo”, tinham dificuldades em concordar com a ideia de criação de um Alto Comissariado. O primeiro motivo, é o da ligação feita entre a nomenclatura, alto comissário, e o passado colonial desses países. Segundo Gilberto Sabóia⁷⁸, em entrevista, alguns representantes das metrópoles eram conhecidos como altos comissários. Para esses países representaria, assim, sinais do retorno de elementos de um passado superado. Tais organizações ainda rejeitavam-na sob a alegação de ser essa uma ideia que excluiria o direito ao desenvolvimento, considerado por estas essencial. Neste aspecto, as reuniões que precederam a realização da Conferência Mundial foram de extrema importância ao eliminarem o senso de que de alguma forma a criação de um alto comissariado implicaria perdas à qualquer que fossem as partes e por quaisquer que fossem os motivos. Nesse mesmo ano a Anistia publicaria o documento intitulado “*World Conference on Human Rights: facing up to the failures: proposals for improving the protection of human rights by the United Nations*”. Sua proposta principal seria a da construção de um Comissário Especial para os Direitos Humanos.

Em maio de 1993, antecedendo a II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizou-se em Viena o fórum “Todos os Direitos Humanos para Todos”, que contou com a participação de 2.000 ONGs (ALVES, 2001). Por ocasião de tal evento a AI buscaria

⁷ Entrevista realizada em abril de 2014 no Rio de Janeiro.

⁸ Gilberto Vergne Sabóia, diplomata brasileiro, foi presidente do Comitê de Redação e da Delegação brasileira durante a Conferência de Viena.



ENEPEX

ENCONTRO DE ENSINO,
PESQUISA E EXTENSÃO

8° ENEPE UFGD • 5° EPEX UEMS

circular seu relatório e tornar a ideia de criação deste posto um consenso. Ainda durante este evento a proposta de criação do ACNUDH chegou aos conhecimentos da mídia, exercendo importante papel na composição do *lobby*. Segundo Willetts (1996), as reuniões e conferências, parte do cotidiano da ONU, são de grande importância para as ONGs. Nessas, estes atores podem participar influenciando a definição de agendas globais e permitem, igualmente, uma maior atenção da mídia em relação a suas pautas. Este foi o papel da Conferência de Viena quanto na proposição de criação do ACNUDH.

Para a AI, a criação de tal cargo encaminharia a racionalização institucional das políticas de direitos humanos, percorrendo o caminho desejado pela Conferência de Viena que pautar-se-ia na efetivação destes direitos. Sua proposta envolvia um conjunto de demandas específicas, dentre as quais uma maior interação entre as Nações Unidas e ONGs, as quais seriam mais tarde debatidas e muitas acrescentadas ao documento que daria origem ao ACNUDH.

Encerrado o fórum paralelo, que resultou na composição de um Comitê responsável por coordenar às negociações e apresentação das pautas, sendo a principal a da criação do ACNUDH, dá-se início as reuniões entre os representantes de Estado. Durante a realização da Conferência foram limitadas as formas de participação formal das ONGs, mesmo daquelas que apresentavam *status* junto ao ECOSOC. Lideradas pela proposta da AI, entretanto, as ONGs se mobilizaram de maneira a, através de encontros de bastidores com governantes em corredores, tornar a criação do ACNUDH pauta de discussão entre os Estados. Estiveram presentes na ocasião mais de três mil delegados de organizações não-governamentais (BAEHR, 1999), responsáveis por fazerem pressão. Outra fórmula utilizada, foi a de construção do *lobby* (com o recolhimento de assinaturas e outras campanhas) e do auxílio da mídia no fortalecimento das pressões. Findada a Conferência, a proposta de criação do alto comissariado converter-se-ia na principal recomendação da Declaração e Programa de Ação de Viena, tornando-se pauta prioritária nas discussões da Assembleia Geral seguintes.



ENEPEX

ENCONTRO DE ENSINO,
PESQUISA E EXTENSÃO

8° ENEPE UFGD • 5° EPEX UEMS

Os meses que separaram a Conferência Mundial da efetiva criação do ACNUDH foram marcados pela continua atuação e *lobby* por parte das ONGs. Segundo Tânia Baldwin-Task⁹, assessora do escritório da AI em Londres, a Anistia deu continuidade à sua mobilização fornecendo apoio à proposta, buscando torná-la mais forte. Em outubro de 1993, um grupo de grandes ONGs, dentre as quais a Anistia Internacional, fizeram um pronunciamento referindo-se aos desafios com os quais o ACNUDH teria de lidar depois de criado (CLARK, 2001). Durante esse mesmo mês, a AI lançou um novo documento, desta vez intitulado “*United Nations: a High Commissioner for Human Rights: time for action*”. Através deste a AI procurou tornar claro quais eram suas propostas em relação ao cargo e seu mandato, satisfazendo as reais necessidades do sistema de direitos humanos da ONU. Buscando cumprir as resoluções propostas na Declaração e Programa de Ação, a AI procurou demonstrar como estas estavam imbricadas e condicionadas, efetivamente, à criação do ACNUDH, responsável por zelar pela implementação e monitoramento de tais iniciativas (ANISTIA INTERNACIONAL, 1993). Diante da dificuldade, dada a resistência dos chefes de Estado e de governo, da participação das ONGs em encontros, a mobilização feita do lado de fora, resultou na maior arma às mãos destas organizações. No caso específico da Anistia, a mobilização de seus escritórios espalhados pelo mundo daria força à pressão sobre os Estados.

Diante do histórico apresentado o leitor pode-se indagar sobre quais foram os fatores que tornaram a proposta da Anistia singular àquele contexto. Como de fato teria ocorrido a mobilização intra-AI para que a proposta ganhasse a dimensão e corpo necessários levando à aceitação pelos Estados meses depois? Para explicar mais detalhadamente tais elementos, a próxima seção se dedicará a observar elementos do *lobby*, assim como da própria estrutura da organização, a luz do padrão bumerangue proposto por Keck e Sikkink.

⁹ Entrevista realizada em julho de 2012 em Londres.



ENEPEX

ENCONTRO DE ENSINO,
PESQUISA E EXTENSÃO

8° ENEPE UFGD • 5° EPEX UEMS

4. PADRÃO BUMERANGUE, A ESTRUTURA DA ANISTIA E A CRIAÇÃO DO ACNUDH

Derivação da teoria construtivista aplicada à prática do ativismo transnacional, o padrão bumerangue, proposto por Keck e Sikkink, nos possibilita uma melhor compreensão do trabalho e mobilização efetuado pela AI durante o processo de criação do ACNUDH. Através de seu uso podemos perceber como alguns fatores, como sua estrutura e distribuição espacial, são extremamente importantes e referências no que diz respeito a análise da participação da AI na criação de tal organismo.

O padrão bumerangue, segundo as autoras, está relacionado ao evento pelo qual uma ONG se vincula a aliados transnacionais e/ou ainda se utiliza de normas acordadas internacionalmente afim de causar maior impacto, reduzindo a resistência de outros atores, que impedem o avanço do processo. Este efeito impõe importantes transformações de comportamento por parte de atores estatais a partir da ação de atores não-estatais. Estes últimos criam pressão internacional, utilizando-se de uma rede de informação e conexão existentes entre as mesmas, agindo sobre a dinâmica dos Estados na definição de suas decisões. Basicamente, este modelo demonstra como as ONGs (e a sociedade civil em geral) podem atuar e atuam de forma a ter suas agendas atendidas. Utilizando-se de espaços criados anteriormente, visto a prerrogativa negativa dos Estados em aceitar certas temáticas, estas se organizam e passam a expor suas pautas em um âmbito mais elevado, o das organizações internacionais. Importante nesse processo é angariar o apoio de um Estado que passe a apoiar a ideia e impor a mesma nas discussões internacionais. No caso aqui estudado, esse papel foi desempenhado pelos Estados Unidos. Fruto desta primeira etapa está a pressão internacional responsável por findar a resistência quase natural dos Estados em admitirem certas pautas. Em resumo, o padrão bumerangue ocorre quando ONGs, utilizando-se de artifícios próprios (*know-how* e informações, por exemplo), organizam suas atividades de ativismo de modo a ultrapassar as fronteiras nacionais, exercendo pressão do tipo internacional sobre os Estados.



ENEPEX

ENCONTRO DE ENSINO,
PESQUISA E EXTENSÃO

8° ENEPE UFGD • 5° EPEX UEMS

No que diz respeito à atuação da Anistia, este padrão pode ser visualizado ao se reconhecer a importância da organização e realização de encontros por esta ONG, desde a década de 60, assim como da sua insistente participação em outros eventos que tinham como pauta a criação do ACNUDH. Nesses encontros, ONGs originárias de países resistentes à proposta (como as pertencentes aos Tigres Asiáticos) se articularam a partir da AI, reconhecido o seu *know-how* e capilaridade para que os Estados apoiadores da proposta pressionassem aqueles Estados resistentes (de onde eram provenientes aquelas ONGs que haviam se articulado com a AI nos encontros pré-Viena).

Alguns fatores estruturais possibilitaram tal desenvoltura. Reconhecida por seu trabalho desde à década de 70, quando ganhou importantes prêmios, a Anistia contava com escritórios e Seções localizadas em várias partes do mundo. Esta característica permite não apenas o fortalecimento de sua posição diante de outras ONGs, e mesmo entre os Estados, mas cria também a possibilidade da prática do ativismo transnacional. Outra característica própria à AI, é a da possibilidade de tornar-se membro e voluntário de suas campanhas mesmo na ausência de um escritório nacional que a represente. Tal fator permite um grandioso número de membros e voluntários que tornam o ativismo mais disseminado e poderoso. Juntos, estes fatores estruturais criam redes que transcendem as fronteiras nacionais, dissolvendo “em termos de participação, a linha divisória entre atores civis e atores estatais.” (COHEN, 2003, p.19).

Partindo-se de uma perspectiva baseada no padrão bumerangue¹⁰, portanto, a participação da AI, que graças a fatores conjunturais e estruturais logrou utilizar-se do espaço transnacional, foi efetiva quanto ao ativismo constante em reuniões pré e pós-conferência em prol da mobilização de diferentes atores e ferramentas que pressionariam os Estados. As características intrínsecas da organização, assim como a forma com que mobilizou-se, tornariam sua proposta singular comparada às anteriormente feitas. A

¹⁰ Dando sequência ao objetivo deste trabalho, o de problematizar o papel da Anistia Internacional, o próximo passo a ser seguido será o da aplicação do conceito de “empreendedores da norma”.



ENEPEX

ENCONTRO DE ENSINO,
PESQUISA E EXTENSÃO

8° ENEPE UFGD • 5° EPEX UEMS

atuação da AI levou à mobilização da opinião pública mundial. Sua proposta não se manteve, deste modo, apenas em níveis fechados aos quais apenas chefes de Estado e de governo têm acesso. O maior diferencial, e possível graças à prática do ativismo transnacional, é que sociedades e seus indivíduos souberam da proposta e da sua importância para a coordenação das políticas mundiais de direitos humanos, podendo pressionar seus respectivos Estados no sentido de apoiarem-na em Assembleia Geral.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Criado em dezembro de 1993, o ACNUDH, significa e é demonstrativo de importantes transformações nas relações internacionais, apesar persistirem importantes tensões e debates no que diz respeito aos direitos humanos. A criação de um cargo, assim como de todo um aparato organizacional, dedicado à temática dentro do organograma das Nações Unidas, representaria, em partes, um fim aos debates. Resultaria, desta forma, em acordo entre os Estados, alcançado durante Assembleia Geral, do que seriam os direitos humanos e da maneira que estes poderiam e deveriam ser defendidos e garantidos de modo universal. Como resultado de transformações, o caso da criação do ACNUDH nos permite verificar uma maior possibilidade de atuação e mobilização por parte de outros atores que não o Estado. Transformações conjunturais e estruturais do sistema internacional constituiriam uma abertura gradual às ONGs, que passariam gradativamente a ser consideradas atores nas Relações Internacionais. Esta mudança pode ser verificada tanto quanto ao número de organizações deste tipo que passariam a ser criadas, sobretudo aquelas ligadas aos direitos humanos, como também quanto sua participação no sistema ONU. Um produto específico e exemplar desse cenário seria o do comportamento e da participação da Anistia no processo de criação do ACNUDH.

Considera-se, em suma, a singularidade da proposta feita pela AI, tanto em sua forma de mobilização quanto de pressão. Não deve ser esquecido seu trabalho em busca da obtenção de um consenso, principalmente entre as próprias ONGs, sobre a necessidade da criação de tal organismo. A Anistia possibilitou o contato entre diversas ONGs de



ENEPEX

ENCONTRO DE ENSINO,
PESQUISA E EXTENSÃO

8° ENEPE UFGD • 5° EPEX UEMS

direitos humanos presentes no mundo, permitindo a derrocada de grandes barreiras separatistas entre suas atuações, que se pretendiam, na maioria das vezes, nacionais. Tais fatores primordiais garantiriam que atualmente, como apresentado por Shallil Shety¹¹ em entrevista, a interação entre ONGs e ACNUDH fosse relativamente profícua.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHMED, Shamima; POTTER, David M. NGOs in International Politics. United States: Kumarian Press, 2006, p.5-54.

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, p.430.

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 30 jul. 2014.

_____. 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 20 jul. 2014.

BAEHR, Peter R. Non-Governmental Human Rights Organizations in International Relations. Palgrave Macmillan, 2009.

BAEHR, Peter R. Human Rights: Univesality in Practice. Palgrave Macmillan, 1999, p. 114-129.

¹¹ Secretário Geral da Anistia Internacional.



ENEPEX

ENCONTRO DE ENSINO,
PESQUISA E EXTENSÃO

8° ENEPE UFGD • 5° EPEX UEMS

BENENSON, Peter. The Forgotten Prisoners. In: <http://www.amnestyusa.org/about-us/amnesty-50-years/peter-benenson-remembered/the-forgotten-prisoners-by-peter-benenson> 1961 (acessado em 20 de abril de 2014).

BOVO, Cassiano R. Martines. Ed. Anistia Internacional: roteiros da cidadania-em-construção. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2002, p.315.

CLAPHAM, Andrew. Creating the High Commissioner for Human Rights: The Outside Story. *European Journal of International Law*, v. 5, 1994, p.556-569.

CLARK, Ann Marie. Ed. Diplomacy of Conscience: Amnesty International and Changing Human Rights Norms. United Kingdom: Princeton University Press, 2001, p. 183.

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

COHEN, Jean L. Sociedade Civil e globalização: repensando categorias. Vol. 46, n.3, 2003, p. 419-459.

GILPIN, R. War and Change in World Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

HOPGOOD, Stephen. Ed. Keepers of the Flame: Understanding Amnesty International. New York: Cornell University Press, 2006, p. 249.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. Activists beyond borders. New York: Cornell University, 1998, p. 227.

ONU, ECOSOC, Resolução 1996/31- Consultative Relationship between the United Nations and non-governmental organizations, 25 de julho de 2006, disponível em <http://www.un.org/documents/ecosoc/res/1996/eres1996-31.htm>, ultimo acesso em 15 de julho de 2014.

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