

# O regime global de direitos humanos e a governança global

---

Carlos Frederico Pereira da Silva Gama\*

---

## RESUMO

O propósito do artigo é analisar como os “novos agentes” – as Organizações Não Governamentais (ONGs) – contribuem para a geração de ordem no sistema internacional do pós-Segunda Guerra Mundial, estabelecendo complexas relações com os Estados nacionais soberanos e com as Organizações Intergovernamentais (OIs) em toda uma gama de “áreas temáticas” e nos pontos de contato entre as mesmas. Lançando mão de visões e conceitos expressos em diversas obras, mediante a análise da participação das ONGs num regime internacional específico (regime global de direitos humanos) e nos trabalhos da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, o artigo delinea alguns dos processos mais característicos do sistema internacional do pós-Segunda Guerra Mundial – como a emergência de temas que passam diversas áreas temáticas, requerendo a cooperação entre diferentes agentes e subsistemas e, como consequência disso, de formas de geração de ordem em nível sistêmico. O artigo conclui com a idéia de que a governança global (mecanismo geral de regulação desse novo sistema internacional) ainda se encontra em construção, em grande parte devido às divergências entre os Estados nacionais, ainda os principais “agentes” do sistema, e os “novos agentes” emergentes, como as ONGs, cuja autonomia de ação e importância crescem continuamente.

**Palavras-chave:** Novos agentes; Governança; Ordem; Regimes; Organizações não governamentais; Soberania; Autonomia.

---

\* Graduando em Relações Internacionais pela PUC Minas.

O surgimento dos Estados Nacionais (coincidente com o início da Era Moderna) é tido por diversos estudiosos como condição para o estudo das Relações Internacionais. A chamada Paz de Westfália (1648), que consagrou o conceito de soberania e deu origem a um sistema de equilíbrio entre os Estados europeus, é considerada marco zero da idéia de sistema internacional – um sistema de Estados soberanos contendo “regras limitadas de coexistência entre os vários Estados” (Hurrell, 2000), que se traduziam em “entendimentos e instituições minimalistas, planejados para restringir o conflito inevitável a ser esperado num sistema político pluralista e fragmentado” (Hurrell, 2000).

Os estudiosos das Relações Internacionais consideram que o período pós-Segunda Guerra Mundial representou um ponto de inflexão na disciplina. Mudanças profundas na realidade internacional repercutiram na produção do conhecimento, gerando novos paradigmas e escolas de pensamento.<sup>1</sup> O paradigma dominante até então, o do realismo político, apresentando um “sistema internacional no qual Estados nacionais soberanos, agentes exclusivos, buscavam resolver seu ‘Dilema de Segurança’ através da maximização do poder” (Rosenau, 1990, p. 245), perdeu parte de sua capacidade explicativa. Para tal contribuíram tanto o crescimento da importância de “novos agentes”, não estatais, quanto a emergência de “questões globais” que demandam soluções superiores à capacidade de resposta individual dos Estados nacionais soberanos e são, portanto, potenciais propulsoras da cooperação internacional. Nas palavras de Andrew Hurrell (2000),

---

<sup>1</sup> Elementos desse contexto de “mudança turbulenta” (Rosenau, 1990, p. 295) são: o “desaquecimento” da Guerra Fria pós-1970, a derrota das superpotências no Vietnã e Afeganistão, o fim da paridade ouro/dólar, levando à erosão do sistema financeiro de Bretton Woods, a substituição do fordismo por um modelo de produção flexível, a emergência da Ásia liderada pelo Japão, a unificação europeia, o crescimento econômico cada vez mais desvinculado da atividade bélica, a emergência do “terceiro setor”, o incremento do fluxo transnacional de capital especulativo etc.

o objetivo de uma ordem mínima tornou-se cada vez mais inadequado, dado o alcance e a gravidade dos problemas e desafios apresentados à sociedade internacional. Particularmente, a ampliação da interdependência e o grau no qual sociedades individuais dependem umas das outras para obter segurança, prosperidade e capacidade para controlar seu ambiente denotam que a legitimidade dos Estados depende atualmente da sua capacidade de satisfazer a um vasto e incrementado leque de necessidades, demandas e exigências.

Exigências aos Estados para que demandem maior atenção “a questões de direitos humanos individuais e coletivos, como também à promoção de padrões mínimos de bem-estar e prosperidade humanos mundo afora” (Hurrell, 2000) ocorrem nesse contexto. Os Estados nacionais continuaram, contudo, a ser os repositórios primordiais de autoridade no sistema internacional (Young, 1997, p.2) e as perspectivas de estabelecimento de um “governo mundial” continuaram remotas. Novas formas de equacionar as questões da ordem, da cooperação, da eficácia de agência e da democratização no sistema internacional tornaram-se necessidade imperiosa. Este artigo tem por propósito desvendar alguns dos caminhos trilhados contemporaneamente na busca de respostas ao problema da ordem.

As alterações verificadas na realidade internacional deram origem, já na década de 1970, a instrumentos de análise que se propunham a responder satisfatoriamente às perguntas antepostas que fugiam à capacidade explicativa do realismo político. Diversas teorias e escolas de pensamento (como a Interdependência Complexa, o Institucionalismo etc.) consolidaram-se no ambiente acadêmico, formando, no seu conjunto, o que se convencionou chamar transnacionalismo – para muitos, um paradigma emergente nas Relações Internacionais. Este artigo adotará alguns dos frutos desse trabalho teórico iniciado há algumas décadas e que deita raízes até a atualidade: as análises de Nye Jr./Keohane – apresentando os conceitos de globalismo e globalização – e de Rosenau, com seu conceito de “sistema internacional bifurcado”, além de duas propostas para analisar a questão da ordem nesse novo contexto internacional, contidas nos chamados estudos de governança e estudos de regimes internacionais.

### **GLOBALISMO, GLOBALIZAÇÃO E O “SISTEMA INTERNACIONAL BIFURCADO”**

Nesta seção serão examinadas duas abordagens teóricas distintas – o globalismo de Nye Jr. e Keohane e o “sistema internacional bifurcado” de Rosenau – que, apresentadas e contrapostas, permitem vislumbrar o contexto internacional

tal como se apresenta para seus agentes, com seus dilemas, desafios e limitações à ação dos mesmos.

O conceito de globalismo deriva diretamente da teoria da interdependência complexa, surgida nas décadas de 1960 e 1970. O globalismo corresponde a um “estado do mundo caracterizado por redes de interdependência em distâncias multicontinentais” (Nye Jr. & Keohane, 2000, p. 2). Entenda-se por redes de interdependência um conjunto de fluxos (econômicos, militares, sociais, culturais e ambientais) entre múltiplos agentes do sistema internacional – Estados nacionais e agentes não soberanos, tais como as Organizações Não Governamentais (ONGs). A época contemporânea não teria sido a única em que o fenômeno do globalismo teria se manifestado – este seria uma constante na história humana, tendo mais ou menos fôlego em épocas definidas (exemplos de globalismo de tempos ermos são a expansão do Islã nos séculos VI a XI, englobando desde a Península Arábica até a atual Indonésia, bem como a “empresa colonial” dos séculos XVI a XIX, cujo âmbito foi de fato o globo). O globalismo não seria um processo homogeneizador nem universal. A Internet, por exemplo, estende-se dos Estados Unidos à Tanzânia – contudo, 60% dos norte-americanos têm acesso à rede, contra menos de 1% da população nos países da África Negra.

A globalização, por sua vez, corresponde a um aumento na densidade do globalismo, representado tanto por um redimensionamento das redes de interdependência em nível multicontinental (entrada de novos agentes) quanto por um aumento na interação entre redes de interdependência distintas (maior número de pontos de interseção) (Nye Jr. & Keohane, 2000, p. 11). A globalização coloca em contato redes de interdependência as mais diversas, que interagem e se sobrepõem. Os efeitos dos relacionamentos reverberam por toda uma gama de redes de interdependência, com seus respectivos e diversos agentes, tornando a “arquitetura” do globalismo crescentemente mais complexa – pequenos eventos em um local podem ter efeitos catalisadores e, assim, suas conseqüências posteriores e em todo o sistema são vastas. A conseqüência mais imediata da globalização é, dessa forma, a imprevisibilidade. Dado que vivemos num período de globalização especialmente intensa (Nye Jr. & Keohane, 2000, p. 7), considerável complexidade e incerteza colocam-se diante dos tomadores de decisão no sistema internacional.

A principal motivação de controvérsias no contexto atual, na análise de Nye Jr. & Keohane, é a demanda cada vez maior dos agentes não soberanos por participação nos processos decisórios em nível internacional, baseada no argumento de que “o que cabe a todos deve ser decidido por todos”. No limite, trata-se de uma reivindicação por cidadania. O grande problema que essa demanda por

cidadania – a princípio legítima – revela é a ausência clara de uma comunidade política independente, capaz de garantir direitos e deveres a quem os demanda. A polêmica acerca dos conceitos de sociedade civil internacional e opinião pública mundial não autoriza que afirmemos a existência inequívoca de tais esferas como sendo comunidades políticas independentes – o que, por outro lado, não impede que a demanda por participação nos processos decisórios internacionais alimente a dimensão disruptiva e complexificante da globalização.

Rosenau, por sua vez, caracteriza o sistema internacional da atualidade pelo que denominou “incoerência estrutural” (Rosenau, 1990, p. 244). Tal termo não implica a inexistência de uma estrutura, mas a coexistência de lógicas diferentes (por vezes opostas) num mesmo sistema, utilizadas por múltiplos agentes em suas relações, fazendo com que a “forma” do sistema seja irregular, marcada por profunda complexidade e dinamismo. Dois processos apresentam-se como fundamentais em tal sistema: descentralização dos “locais de ação”, gerando uma miríade de subsistemas que se opõe/sobrepõe continuamente; centralização das “iniciativas de ação”, resultado da emergência de “temas globais” (citados acima), cuja solução demanda coordenação e cooperação entre os diversos subsistemas e seus respectivos agentes.

Rosenau apresenta um sistema internacional de estrutura bifurcada, compreendendo dois “mundos” ou esferas distintas, porém inter-relacionadas. A esfera estatocêntrica corresponde ao sistema internacional tal como descrito pelos adeptos do paradigma realista. Nessa esfera, os agentes por excelência são os Estados nacionais soberanos – entendidos como entidades monolíticas, isto é, que agem tendo estrito controle sobre agentes localizados em seus territórios; e como agentes racionais, maximizadores de um determinado conjunto de preferências (no caso dos Estados, associadas à auto-preservação, advindo daí a primazia das questões de segurança no sistema internacional). A ausência de um poder regulador acima dos Estados nacionais faz com que a relação entre estes se baseie em atributos de poder (*capabilities*) desiguais, colocados a serviço da maximização do “interesse nacional”. As ações de cada Estado, influenciando nos resultados das ações dos demais, acabam por configurar um mecanismo regulador de caráter sistêmico, a “Balança do Poder”. O chamado “Dilema de Segurança” é a questão mais fundamental para os agentes dessa esfera – as ações dos Estados, na busca pela maximização de suas preferências (auto-preservação/segurança), acabam por colocar em risco a própria segurança dos mesmos, na medida em que o resultado de tais ações incidem sobre outros Estados, levando estes últimos à ação, que, em seguida, reverbera sobre os demais. Forja-se assim um mecanismo de retroali-

mentação, cuja resultante sistêmica é uma situação de tênue equilíbrio entre os Estados, no seio da qual a tensão é uma constante.

A outra esfera, dita multicêntrica, surgiu associada a um conjunto específico de modificações verificado no pós-Segunda Guerra Mundial – a revolução microeletrônica, a ordem pós-industrial e diversas “transformações demográficas” relacionadas ao acesso à informação (Rosenau, 1990). Compõe-se de agentes com diferentes motivações, recursos e funções – corporações transnacionais, ONGs, grupos guerrilheiros, movimentos étnicos, elites burocráticas etc. São eles os “novos agentes” do paradigma transnacionalista. Traços comuns entre eles são seu caráter não soberano e a capacidade que possuem de se “evadir” ou “ignorar” as demandas dos Estados nacionais soberanos (aos quais estão formalmente submetidos) quando atuam na esfera multicêntrica. As relações entre os agentes da esfera multicêntrica se baseiam no reconhecimento mútuo da “autoridade de iniciar e sustentar ações” (Rosenau, 1990, p. 261).

A complexidade e a ausência de uma autoridade capaz de regular todas as relações entre os agentes (mais pronunciadas do que na esfera estatocêntrica) fazem com que a esfera multicêntrica seja um complexo arranjo de relações cooperativas ou competitivas entre agentes de natureza diversa, os quais lutam para manter sua coesão interna e para obter os recursos necessários à consecução de seus próprios objetivos. Tal complexidade, se não impede a tomada de decisão e o início da ação, surge como obstáculo ao controle dos acontecimentos e à obtenção dos resultados. A iniciativa da ação e sua sustentação na esfera multicêntrica por um agente ou grupo de agentes impõem constrangimentos à tomada de decisão e ação dos demais, além de influir nos resultados das mesmas. Os agentes da esfera multicêntrica, portanto, estão confrontados com um dilema (à semelhança do dilema de segurança estatocêntrico) que pode ser caracterizado como um “dilema de autonomia”.

Aparentemente apartadas e sumamente diversas, as esferas estatocêntrica e multicêntrica apresentam alguma similaridade e mantêm estreito relacionamento. Ambas são marcadas por alto grau de anarquia sistêmica (na esfera estatocêntrica não há nenhum agente que tenha imediata precedência sobre as soberanias nacionais; na esfera multicêntrica a miríade de agentes autônomos estabelecendo entre si relações *ad hoc* torna a anarquia sistêmica ainda mais pronunciada). Agentes soberanos e não soberanos transitam de uma esfera a outra, estabelecendo entre si relações *ad hoc* complexas, criando “áreas de contato” entre as esferas. O resultado dessa interação é a “turbulência na política mundial” (Rosenau, 1990, p. 265).

O grande questionamento encontrado na análise de Rosenau diz respeito à criação de ordem no sistema internacional (bifurcado), tendo em vista as múltiplas interações. Ao contrário de Nye Jr. e Keohane, as demandas por participação nos processos decisórios não são a principal fonte disruptiva – são encontráveis na própria configuração estrutural do sistema. É razoável pensar que a solução para o problema da ordem, em Rosenau, guarda ligações com a constituição de uma comunidade política independente, capaz de sustentar direitos e deveres em nível sistêmico. Mas as semelhanças acabam aí, na medida em que as demandas de agentes não soberanos por participação, em Nye Jr. e Keohane, indicam que alguma forma de ordem sistêmica já existe – esta última, por sua vez, apenas almejada em Rosenau.

As construções teóricas de Rosenau e Nye Jr. e Keohane possuem um fundamento comum – o que permitirá que ambas, conjuntamente, sejam utilizadas como marco teórico deste artigo. Ambas contemplam agentes maximizadores de determinados conjuntos de preferências (ou seja, agentes que agem no marco de uma racionalidade instrumental), independentemente de serem soberanos ou não. Da mesma forma, os questionamentos de cada abordagem podem ser traduzidos nos termos da outra com relativa tranqüilidade, dada a existência de um fundamento comum. A “turbulência” de Rosenau pode ser entendida, nos termos de Nye Jr. e Keohane, como resultado da proliferação de redes de interdependência em níveis multicontinentais e do aumento do número de seus pontos de interseção, colocando agentes diversos (ONGs e Estados, por exemplo) em contato, o que conduz ao conflito, mas igualmente abre portas para a criação de mecanismos de cooperação num contexto de agentes atuando de forma instrumental. O atual estágio de globalização de Nye Jr./Keohane, por sua vez, pode ser entendido como resultado da “bifurcação” do sistema internacional, conduzindo agentes soberanos e autônomos a defrontarem-se em sua busca por maximização de resultados – e igualmente a formar alianças tópicas para a consecução de metas mutuamente vantajosas.

### **INCERTEZA E “TURBULÊNCIA” – GOVERNANÇA GLOBAL E REGIMES INTERNACIONAIS**

As análises de Nye Jr./Keohane e Rosenau, conquanto difiram em suas especificidades, revelam em termos gerais a complexidade das Relações Internacionais na atualidade. Observadas sob o prisma da globalização contemporânea – a

qual apresenta redes de interdependência cada vez mais numerosas a interagir mediante padrões complexos, geradores de incerteza em níveis cada vez maiores – ou vistas pelas lentes do “sistema internacional bifurcado”, no qual duas esferas e seus respectivos agentes interagem também de forma extremamente complexa (gerando “turbulência”), as Relações Internacionais da atualidade apresentam-se como um desafio aos agentes que delas tomam parte e a seus estudiosos. Estudos focalizando as possibilidades de geração de ordem ou de modificações na mesma no sentido de ampliar a importância da participação de agentes não estatais assumem, assim, especial relevância. Feita a contextualização das Relações Internacionais da atualidade, pode-se então compreender o teor das propostas de análise da ordem no sistema internacional hodierno – os estudos de governança e os estudos de regimes internacionais. Esta seção será dedicada à apresentação desses dois campos de estudo em Relações Internacionais.

Surgidos na década de 1970, os estudos de regimes internacionais e os estudos de governança dividem o mesmo ponto de partida teórico (a idéia de interdependência) e, além disso, ambos dedicam atenção ao papel exercido por agentes não estatais. São, no entanto, diversos nas suas características e no teor de suas propostas. Quando “as ações de um agente interferem diretamente no resultado das ações de outro(s) agente(s)” (Young, 2000, p. 4) diz-se que há uma relação de interdependência entre eles. Essa relação traz consigo o potencial tanto para o conflito (ações unilaterais prejudicando os interesses de algum dos envolvidos ou de todos) quanto para a cooperação (tomada de decisões conjunta), beneficiando a todos. A governança e os regimes internacionais inclinam-se em direção ao “pólo” da cooperação, embora não sejam desprovidos de situações nas quais os agentes conflitam.

O conceito de governança, por ser muito recente, sequer tem correspondentes para o termo original inglês *governance* na maioria das línguas. A idéia da existência de “funções que precisam ser executadas para dar viabilidade a qualquer sistema humano, mesmo que o sistema não tenha produzido organizações e instituições incumbidas explicitamente de exercê-las” (Rosenau, 2000, p. 14) é, no entanto, das mais fundamentais num mundo em que agentes e lógicas múltiplos, oriundos de esferas distintas, interagem constantemente, gerando padrões de relacionamento complexos e contraditórios, traçando o cenário da “incoerência estrutural”. A existência de funções essenciais para a manutenção dos sistemas humanos já foi abordada inúmeras vezes em diversas teorias e correntes da ciência social (inclusive pela teoria dos sistemas); o que há de novo é a possibilidade de ausência de organizações e instituições formais que as exerçam. Tradici-



onalmente, as funções essenciais para os sistemas (políticos) humanos eram executadas exclusivamente pelos governos.<sup>2</sup> A governança caracteriza-se, portanto, em primeiro lugar, pela não necessidade de governo, no sentido de que subsiste independentemente da existência de agentes formalmente constituídos e intencionalmente movidos para a ação, capazes de lançar mão de meios coercivos para o alcance dos resultados.

O analista cuidadoso deverá fazer uma distinção necessária entre os conceitos de governança e de governança global. Por governança entende-se “um conjunto de instituições e processos, formais e informais, responsáveis pela regulação da ação coletiva de um ou mais grupos humanos” (Nye Jr. & Keohane, 2000, p. 12). Um regime internacional – com suas normas, regras, princípios, procedimentos de tomada de decisão, agentes, instituições – configura, portanto, um “sistema de governança” (e os regimes internacionais, dessa forma, podem ser considerados um subconjunto dos estudos de governança). Quanto à governança global,<sup>3</sup> quer-se transmitir a idéia de mecanismos reguladores gerais do sistema internacional. Corresponde à “série de entendimentos rotineiros por meio dos quais flui a política mundial, de um momento para outro” (Rosenau, 2000, p. 17). Ainda segundo Rosenau, à governança global está associada a idéia de intencionalidade, no sentido de que não diria respeito a mecanismos espontâneos de auto-regulação, mas a mecanismos intencionalmente concebidos para um fim específico: a geração de ordem no sistema internacional.

Os estudos de regimes internacionais, desde seu advento, provocaram intensas polêmicas no meio acadêmico dedicado às Relações Internacionais. Não

<sup>2</sup> Por “governo” entende-se autoridade política formalmente constituída e dotada de legitimidade, encarregada de fazer escolhas a respeito de regras, políticas e instituições, lançando mão do conjunto de recursos reunidos pelo Estado soberano.

<sup>3</sup> Quais agentes são os responsáveis pela governança global e de que maneira a promovem? Tal pergunta é respondida por Rosenau mediante a consideração de três “níveis fundamentais” de atividades que sustentam a ordem mundial. O primeiro nível, dito ideacional, envolve “os sistemas de crença, os contextos mentais, os valores compartilhados e todos os outros filtros feitos de atitudes e percepções pelos quais transitam os eventos da política mundial antes de provocar reações ou inações determinadas” (Rosenau, 2000, p. 28). Esse nível manifesta-se principalmente nos meios de comunicação. O segundo nível, comportamental, corresponde ao que os agentes “fazem de modo regular e estruturado para exprimir sua compreensão ideacional” (Rosenau, 2000, p. 28), muitas vezes de modo inconsciente, mantendo os arranjos prevaletentes em nível global. O terceiro nível, enfim, dito nível político, abriga as instituições – Organizações Intergovernamentais (OIs) e Organizações Não Governamentais (ONGs) – e regimes internacionais instituídos pelos principais agentes do sistema, responsáveis pela implementação das políticas inerentes aos dois primeiros níveis. É dos três níveis o mais “formal”, ainda que não chegue perto do formalismo característico da esfera estatocêntrica, sendo que nele reside propriamente a governança global.

apenas abrigavam diversas correntes que se criticavam mutuamente com intensidade, como também o termo “regimes” esteve ameaçado de perder sua significação, devido à profusão de sentidos que assumia – era possível afirmar que cada teórico da Escola criava um conceito diferente de todos os anteriores. Os críticos da Escola de Regimes<sup>4</sup> dedicavam especial atenção a essa polissemia exagerada, somente superada a partir de 1982, quando Stephen Krasner, na obra **International regimes**, lançou uma definição que, anos depois, devido à sua imensa aceitação e flexibilidade, logrou o consenso. Segundo Krasner (1983), os regimes internacionais consistem em “regras, normas, princípios e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, para os quais convergem as expectativas dos agentes numa área temática das Relações Internacionais” (Krasner, 1983). Os agentes em questão são em geral os Estados nacionais soberanos; os “novos agentes”, não soberanos, conquanto tenham sua importância reconhecida, somente aparecem de forma tópica nos estudos desse campo. As “áreas temáticas” podem ser mais bem entendidas como as “questões globais” surgidas no pós-Segunda Guerra – direitos humanos, meio ambiente, controle de armamentos convencionais ou nucleares etc.

Os regimes internacionais foram compreendidos de forma bastante diversa por suas várias “escolas”, não obstante o grau de aceitação alcançado pela definição de Krasner. Este artigo adotará a perspectiva da escola liberal (também dita formalista) do estudo dos regimes internacionais, perspectiva mais adotada pelos estudiosos do campo. A escola liberal, considerando os agentes do sistema internacional como maximizadores de utilidade (agentes movidos por uma lógica instrumental), enfatiza o caráter regulador dos regimes internacionais – regimes reduzem incertezas relativas aos fluxos entre os agentes, promovendo cooperação, tornando os resultados (*outcomes*) do sistema mais satisfatórios para seus participantes, gerando previsibilidade, e, portanto, ordem (Hasenclever, Mayer & Rittberger, 1997, p. 36). Essa última constatação, para os propósitos deste artigo, reveste-se de especial importância.

Os estudos em regimes internacionais podem ser considerados um subconjunto dos estudos em governança – de escopo mais amplo – dado que os primeiros são dotados de duas características particulares que os distinguem do conceito, mais amplo, de governança global, não deixando, entretanto, de constituir “sistemas de governança” (Stokke, 1997):

---

<sup>4</sup> Como Susan Strange – vide Strange, Susan. *Cave! hic dragones: a critique of regime analysis*, 1983.

- Os regimes internacionais têm por foco “áreas temáticas”, ou seja, “compartimentalizam” a compreensão das Relações Internacionais – até por terem surgido como alternativa ao realismo político, tendo adotado este último uma “fungibilidade das *capabilities*” de diferentes áreas temáticas, subsumidas no conceito de poder (Stokke, 2000). À governança global, por sua vez, estão relacionados processos de sobreposição de regimes e de conflito de normas entre regimes. Rosenau adverte para o fato de que os regimes internacionais não seriam equivalentes à governança global, dado que os primeiros surgem em áreas temáticas das Relações Internacionais e a última se refere a mecanismos reguladores abrangendo a totalidade do sistema. A governança global articulou-se como alternativa à “compartimentalização” das Relações Internacionais efetivada pelos regimes internacionais.
- Os regimes internacionais, conquanto não ignorem o papel de agentes não estatais, são predominantemente estatistas, daí sofrerem críticas por conformarem uma teoria “conservadora” (Stokke, 2000). A governança global, por sua vez, enfatiza o papel de agentes não estatais, seja trabalhando conjuntamente nas redes de interdependência de Nye/Keohane ou exercendo ativamente papel dominante em sua própria esfera (multicêntrica) e cruzando as fronteiras entre as esferas no “sistema internacional bifurcado” de Rosenau.

Os estudos em regimes internacionais e em governança global, conquanto possuam pontos de divergência, encontram-se sobrepostos. Haveria, entretanto, complementaridade? O embate dos agentes – e lógicas – no sistema internacional bifurcado de Rosenau e as demandas por participação nos processos decisórios da globalização de Nye Jr. e Keohane indicam um quadro muito mais complexo do que a simples acomodação de estruturas de cooperação focadas em “áreas temáticas” no seio de processos de escopo (sistêmico) mais amplo. Esse quadro de complexo entrelaçamento entre regimes internacionais e governança global será delineado neste artigo, nos parágrafos que se seguem, utilizando como objeto de análise o regime global de direitos humanos (RGDH). Antes que este seja apresentado, porém, faz-se necessária a análise de um de seus agentes mais importantes – as Organizações Não Governamentais. A seção que se segue terá por objetivo, portanto, expor as características desse tipo de agente, fornecendo subsídios para a posterior análise do regime global de direitos humanos e de seu entrelaçamento com a governança global.

## As ONGs

As Organizações Não Governamentais (ONGs) são agentes não soberanos (atuam, portanto, na “esfera multicêntrica” de Rosenau). Seu conceito é polê-

mico e mesmo o termo ONG é por vezes substituído por diversos outros (entre os quais figuram agentes não estatais, setor independente e organizações privadas voluntárias). Não obstante, são considerados um dos mais importantes agentes do sistema internacional contemporâneo. Elementos comuns às diversas definições permitem conceituar as ONGs como “relacionamentos duradouros, vinculantes e voluntários estabelecidos entre indivíduos, destinados a produzir um resultado através de técnicas específicas” (Gordenker & Weiss, 1996, p.17). Outras características das ONGs: não são entidades constituídas em caráter *ad hoc* (como fóruns de cooperação ou conferências), governam-se seguindo seus próprios arranjos constitucionais, são privadas no sentido de separadas dos governos e não têm capacidade de dirigir sociedades ou de requerer delas apoio, não atuam na área da produção e distribuição de lucros, possuem objetivos e conexões transnacionais, além de contatos ativos com o sistema das Nações Unidas. As ONGs, por vezes, atuam em estreita colaboração com as Organizações Intergovernamentais (OIs) – “associações voluntárias de Estados, estabelecidas por acordo internacional, dotadas de órgãos permanentes, próprios e independentes, encarregadas de gerir interesses coletivos e capazes de expressar vontade juridicamente distinta da de seus constituintes” (Velasco, 1990, p. 41). Ambas se aliam aos Estados na busca de objetivos comuns mediante cooperação e assistência (embora as ONGs o façam em caráter extra-oficial ou informal).

As ONGs atuam tanto no interior de regimes internacionais específicos (é o caso do regime global de direitos humanos, como será explicado adiante) quanto nas “áreas de contato” entre as esferas estatocêntrica e multicêntrica, trabalhando em larga medida em estreita cooperação com OIs como a Organização das Nações Unidas (ONU). Isso não impede, entretanto, que a atuação das ONGs seja, em diversas ocasiões, vista pelos Estados como prejudicial a seus interesses. Através da perseguição, expulsão ou interdição da entrada de membros de ONGs em seus territórios, diversos Estados impedem ou prejudicam a ação de ONGs consideradas como ameaças potenciais ou reais. Tal fato foi marcante durante a Guerra Fria, quando as ONGs eram vistas como instrumentos a serviço do “lado inimigo”. Isso acarreta conseqüências para o governança global, na medida em que é criado um pólo de tensão nos pontos de contato das esferas do sistema internacional – contribuindo, por sua vez, para alimentar a “turbulência na política mundial”. Não obstante tais limitações, a década de 1990, em especial após a desintegração da URSS, testemunhou uma extraordinária proliferação de ONGs, que passaram a assumir tarefas cada vez mais complexas na busca pela geração de ordem no sistema internacional.

---

## O REGIME GLOBAL DE DIREITOS HUMANOS

O regime global de direitos humanos (RGDH) formou-se lentamente, acompanhando a evolução das instituições que constituem sua base. A proteção internacional aos direitos humanos, segundo Cançado Trindade (1997), começa com a Carta da ONU em 1945, apesar de deitar raízes sobre princípios formulados muito anteriormente (em documentos como a Magna Carta inglesa de 1215 e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, francesa, de 1789, e em movimentos como a luta anti-escravista do século XIX). Outros documentos importantes que se seguiram foram a Declaração Americana dos Direitos Humanos (1947) e os três documentos que formam a Carta Internacional dos Direitos Humanos (a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e os dois pactos – de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e de Direitos Civis e Políticos – criados em 1966 e que entraram em vigor em 1976). Baseados na Declaração Universal, “multiplicaram-se os tratados, tanto ‘gerais’ de direitos humanos (...) quanto ‘especializados’, voltados a setores ou aspectos especiais da proteção dos direitos humanos” (Cançado Trindade, 1997, p. 42).

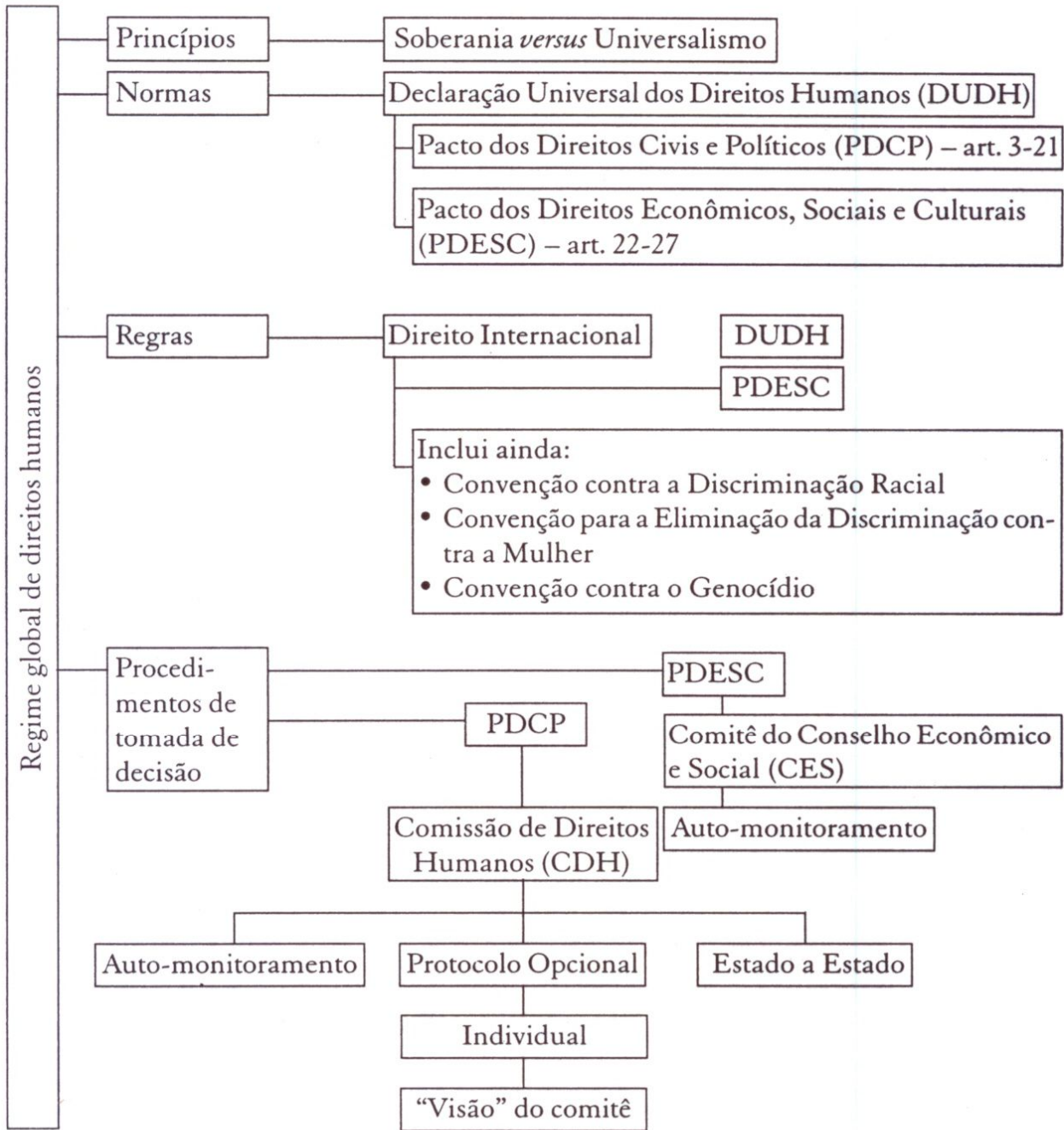
O RGDH pode ser representado conforme o diagrama do Gráfico 1.

Como se percebe no diagrama proposto por Tony Evans, o RGDH apresenta um pólo de tensão nos seus princípios. Sobretudo após o Holocausto, a soberania estatal (reafirmada e defendida, entre outros documentos, pela Carta das Nações Unidas) passou a ser compreendida pela sociedade dos Estados de maneira distinta de tempos anteriores, deixando de facultar de forma absoluta aos Estados o trato dispensado a seus cidadãos. Os direitos humanos tornaram-se elementos limitadores da soberania estatal e elemento focal da controvérsia entre Estados (com seu “Dilema de Soberania”) e agentes não soberanos (como as ONGs, com seu “Dilema de Autonomia”). A adoção dos padrões de direitos humanos internacionalmente acordados tornaram-se elemento capital para a obtenção de diversas vantagens no plano internacional – acesso às instituições internacionais de crédito, estabelecimento de mecanismos de cooperação bilateral ou multilateral nas áreas científicas e tecnológicas e mesmo o reconhecimento do caráter legítimo do exercício da soberania em determinado território pelos demais Estados. Violações dos direitos humanos por Estados contra seus cidadãos foram arroladas como fatores capazes de motivar intervenções armadas nos últimos anos – haja vista a intervenção da Otan na província iugoslava de Kosovo em 1999.

A ONU, uma OI fundada por Estados nacionais soberanos, abraçou gradativamente essa reformulação da soberania estatal (um dos princípios sobre os

---

**Gráfico 1**  
**Regime global de direitos humanos**



Fonte: Evans, 1997, p. 128.

quais a própria ONU foi erguida). Exemplo disso foi a declaração do Secretário Geral da organização, Kofi Annan, em 1999: “Interesses globais são interesses nacionais”. Cabe aos Estados, entretanto, a implementação dos princípios de direitos humanos acordados em foros internacionais como a ONU – organização que dispõe de precário instrumental (para não mencionar os críticos de sua legi-

timidade) para coagir os Estados a respeitar os acordos por estes estabelecidos. Os Estados, buscando manter a maior margem de manobra possível em suas ações nos planos externo e interno (agindo, portanto, como maximizadores de utilidade), muitas vezes postergam ou refutam a implementação dos padrões de direitos humanos abraçados no plano jurídico. É por isso que diversos críticos da ONU afirmam que, em relação aos direitos humanos, a organização seria eficiente na formulação de normas e regras, porém deficiente na sua implementação.

### **A DINÂMICA DO RGDH – AGENTES E PADRÕES DE RELACIONAMENTO**

Os agentes constituintes do regime – ONGs dedicadas à promoção dos direitos humanos, governos, OIs – atuam de formas diferentes no marco da instituição por excelência do regime (ONU). Os governos, agindo como representantes dos Estados-membros da ONU, são os responsáveis diretos pelo processo deliberativo, mas estão igualmente submetidos a esse processo. São os agentes responsáveis pela promoção dos direitos humanos em nível doméstico, adaptando suas respectivas constituições para que estas estejam em conformidade com os princípios declarados no conjunto de documentos que formam a base do regime. A defesa dos direitos humanos no plano do discurso é, porém, muito mais frequente do que a implementação de padrões de direitos humanos acordados internacionalmente. Diversos Estados (principalmente africanos e asiáticos) vêm na defesa dos direitos humanos uma ameaça às suas soberanias – nas palavras do presidente Buterflika, da Argélia, em 1999, “a soberania é nossa única defesa contra as injunções de um mundo desigual”. Em relação às OIs, a ONU apresenta-se como a principal instituição do regime. Foi a responsável pela geração das normas, princípios e regras, além de constituir o foro por excelência onde se desenvolve a dinâmica do próprio regime, abrigando tanto governos quanto ONGs.

O surgimento de ONGs dedicadas à promoção dos direitos humanos (de forma exclusiva ou incluindo-a em um amplo leque de outros propósitos, tais como o desenvolvimento ou os direitos das mulheres) antecedeu em muito a própria existência da ONU. Prova disso é o fato de que, durante a Conferência de São Francisco (1945), 42 ONGs americanas foram as responsáveis pela inclusão dos direitos humanos entre os quatro propósitos da Organização das Nações Unidas arrolados em sua Carta; tal medida, ademais, possibilitou a criação da Comissão sobre Direitos Humanos (CDH) no âmbito do Conselho Econômico e Social (CES). Dessa forma, tais ONGs não só avançaram uma etapa no que concerne à

consecução de seus objetivos (promoção dos direitos humanos) quanto obtiveram uma “cadeira” permanente nos trabalhos da ONU, através do status consultivo na CDH e no CES. Não obstante, já em 1947 os Estados-membros da ONU decidiam que as ONGs não tinham poder para tomar nenhuma ação referente a violações dos direitos humanos, o que muito contribuiu para a posterior ineficiência da CDH. Apesar de tal medida, as ONGs passaram a levantar dados técnicos sobre violações, posteriormente repassados à CDH em âmbito informal. Estabeleceu-se, desde então, uma quase total dependência da ONU em relação a essa informação especializada altamente confiável; não surpreende, portanto, que essa organização sugira continuamente a seus Estados-membros que a atuação das ONGs no âmbito da mesma se torne cada vez mais formalizada e reconhecida.

O papel das ONGs no RGDH constitui o resultado de longo processo de lutas intensas por maior participação nos mecanismos internacionais de deliberação relativos aos direitos humanos. A atuação das ONGs, que se reveste de peculiar importância, corresponde às seguintes funções:

- Coleção de informação acurada e sua disseminação periódica.
- Com base na análise e disseminação das informações colhidas, as ONGs tentam persuadir autoridades públicas a implementar os padrões de direitos humanos acordados internacionalmente (definição da agenda de conferências internacionais) ou a aplicar os já existentes (*lobbying*) através da escrita de cartas, campanhas, encontros *vis-à-vis* de autoridades, editoriais veiculados na mídia etc. As ONGs não possuem um número de membros suficientes para serem levadas a sério em termos eleitorais nem possuem orçamentos suficientes para fazer pressões através de cortes de contribuições.
- Publicação de informações, com o intuito de servir como base para a educação no longo prazo.
- Providenciar serviços diretos às vítimas de violações dos direitos humanos (advogar em favor, auxílio financeiro, auxílio em busca de exílio etc).

O papel das ONGs no RGDH começou a ser definido pelo artigo 71 da Carta da ONU, o qual abre a possibilidade de que às ONGs seja conferido o caráter consultivo nos trabalhos dessa organização, através do Conselho Econômico e Social (CES). Em 1968 uma resolução da ONU aprofundou os princípios contidos no artigo 71, especificando com detalhes os requisitos necessários para o reconhecimento oficial de uma ONG pela organização. Através da participação nas atividades do CES, as ONGs puderam demandar maior participação no processo de geração e implementação das normas do regime. Além disso, passando a



trabalhar complementarmente à atividade de diversos órgãos da ONU, em caráter informal, provendo informação específica, implementando políticas e/ou monitorando a implantação das mesmas, muitas vezes de forma mais eficiente do que as OIs, as ONGs tornaram-se virtualmente indispensáveis à viabilidade e bom funcionamento do RGDH.

De forma análoga às medidas tomadas em nível interno para prejudicar a atuação das ONGs que contrariem seus interesses, diversos governos trabalham no sentido de diminuir a participação das ONGs nos órgãos da ONU, ou mesmo buscam enfraquecer tais órgãos, tornando-os ineficientes e carentes de recursos financeiros, impedindo que a ação das ONGs tenha reflexos substanciais no sistema internacional. Uma das formas de ação dos Estados, nesse sentido, foi a proibição de que ONGs citassem nominalmente qualquer Estado durante as sessões da CDH. As ONGs, por sua vez, contornaram tal limitação através do mecanismo da “mobilização da vergonha” – isto é, provendo a CDH com dados sobre a situação dos direitos humanos em diversos países, em vez de citá-los nominalmente – obtendo vitórias como a criação, pela CDH, de grupos de investigadores relacionados aos direitos humanos, designados para investigar países específicos (África do Sul, 1967; Israel, 1968; e Chile, 1975, entre outros).

Data dessa época a iniciativa das ONGs de demandar maior participação nos processos decisórios no campo dos direitos humanos – de forma indireta, através da criação do Alto Comissariado de Direitos Humanos no seio da ONU. Esse órgão seria capaz não somente de coordenar as atividades dos diversos órgãos da ONU que de alguma forma lidam com a questão dos direitos humanos (representando o reconhecimento tácito dos direitos humanos como um “tema global” que perpassa diversas áreas temáticas das Relações Internacionais, demandando cooperação entre múltiplas “áreas temáticas” e agentes), mas principalmente incumbido de ser um órgão executivo com poderes para investigar e empreender ações efetivas contra Estados acusados de violações. Tal iniciativa evidencia não apenas a tentativa das ONGs de romper seu “Dilema de Autonomia”, mas igualmente sua contribuição para a constituição de mecanismos de governança global.

A análise da dinâmica do RGDH revela uma série de controvérsias e situações-limite vividas pelos agentes – soberanos e autônomos – no interior do regime e nas situações em que o regime tem de coadunar-se com suas contrapartes. Os Estados nacionais são pressionados a adotar padrões de direitos humanos acordados internacionalmente, aderindo portanto ao RGDH, sendo que isso afeta suas soberanias de forma direta. O jogo de recuos e avanços dos Estados no campo dos direitos humanos é consequência direta do seu “Dilema de Soberania”, da

busca por preservar a autonomia de ação sob pressão para aderir a mecanismos coletivos que não lograram a universalidade (favorecendo em alguma medida a situação dos *free-riders*, os que não participam desses mecanismos). As ONGs, por sua vez, pressionam os Estados a adotar padrões de direitos humanos acordados internacionalmente, mas têm sua capacidade de pressão (e o sucesso de sua pressão) diretamente relacionados com o grau de sua participação nos mecanismos coletivos associados a essa área temática (vale dizer, o próprio RGDH). A participação no regime pressupõe a adesão a um conjunto de regras por vezes desfavoráveis à ação das ONGs – tal como a proibição de citar nominalmente países durante as sessões da CDH. O “Dilema de Autonomia” das ONGs é desvelado quando se percebe que estas têm sua capacidade de autonomia (e de pressionar os Estados) relacionada com a aceitação de regras que limitam sua margem de ação. Ademais, colaborando com o RGDH, as ONGs acabam por ver atenuada a virulência de suas ações. Passam a ser consideradas “parte do sistema”, inclusive por suas contrapartes (isso ocorreu na Conferência de Viena, quando se confrontaram as ONGs “oficiais” – reconhecidas pela ONU e com acesso garantido ao CDS – e organizações que nunca haviam participado de semelhante evento).

Os dilemas de soberania e autonomia, confrontados, contribuem para que os *outcomes* do RGDH não sejam absolutamente satisfatórios para seus participantes. Em nenhuma outra situação isso foi mais evidente do que durante os trabalhos da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em 1993 na cidade de Viena. As controvérsias entre Estados e ONGs, ainda tênues quando da realização da I Conferência Mundial de Direitos Humanos (Teerã, 1968) – realizada num contexto de baixa credibilidade das ONGs e pouca efetividade dos órgãos da ONU graças às tensões e limites próprios da Guerra Fria (ademais, não se havia consolidado ainda o “sistema internacional bifurcado” de Rosenau) – irromperam com toda força quando da realização da II Conferência Mundial de Direitos Humanos. A análise dos trabalhos dessa conferência assume, assim, especial importância para este artigo.

## **A II CONFERÊNCIA MUNDIAL DE DIREITOS HUMANOS – O EMBATE NO INTERIOR DO RGDH**

A II Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em 1993 na cidade de Viena, refletiu a tensão existente entre Estados nacionais e ONGs, bem como entre facções dentro de ambos. Inserida no âmbito mais amplo das confe-

---

rências mundiais promovidas pela ONU na década passada – as quais tiveram por objetivo galvanizar esforços no interior da própria organização no sentido de adotar mecanismos de coordenação entre seus vários órgãos, visando a estabelecer prioridades comuns no tratamento dos “temas globais” que trespasam as especificidades de cada órgão, garantindo a criação e implementação de medidas efetivas pela própria ONU e seus órgãos, Estados nacionais e diversos tipos de agentes – Viena teve associada a si vários significados:

primeiro, rever e avaliar os avanços no campo dos direitos humanos desde a adoção da Declaração Universal de 1948, e identificar os meios de superar obstáculos para fomentar melhor progresso nessa área; segundo, examinar a relação entre o desenvolvimento e o gozo universal dos direitos econômicos, sociais e culturais, assim como dos direitos civis e políticos; terceiro, examinar os meios de aprimorar a implementação dos instrumentos de direitos humanos existentes; quarto, avaliar a eficácia dos mecanismos e métodos dos direitos humanos das Nações Unidas; quinto, formular recomendações para avaliar a eficácia desses mecanismos; e sexto, formular recomendações para assegurar recursos apropriados para as atividades das Nações Unidas no campo dos direitos humanos. (Cançado Trindade, 1997, p. 119)

A trajetória da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, no entanto, diferiria em muito da de suas contrapartes (conferências como a Rio-92, o Habitat II etc.). De início, houve problemas relativos à própria organização da conferência (retirada da candidatura alemã, atraso na divulgação do evento pelo Departamento de Informação Pública da ONU). Em seguida, tais problemas acabaram por restringir o escopo das pré-conferências organizadas pela própria ONU e por organizações regionais, que foram realizadas em datas muito próximas das datas da própria Conferência de Viena. Isso culminaria, ainda, em problemas na confecção da agenda provisória do evento – as pré-conferências da ONU, realizadas às pressas, não lograram consenso a esse respeito, cabendo essa tarefa, em caráter emergencial, ao Comitê Social, Cultural e Humanitário (Terceiro Comitê da Assembleia Geral). Não obstante tais problemas, os trabalhos das pré-conferências regionais contribuíram substancialmente para os debates da futura conferência – graças fundamentalmente à ação das ONGs que, daí em diante, tornariam a II Conferência Mundial de Direitos Humanos uma causa sua, levantando diversos pontos que seriam questões centrais em Viena, como a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos.

Representantes de 171 governos e de 1.529 ONGs estiveram presentes à conferência (organizada entre os dias 14 e 24 de junho de 1993), porém não se mantiveram em contato durante a maior parte do tempo. Os primeiros constituí-

---

am o fórum oficial, enquanto que as últimas ficaram restritas ao “fórum paralelo” – o fórum “Todos os Direitos Humanos para Todos” – cujas instalações estavam situadas imediatamente abaixo das do fórum oficial. Representantes de delegações governamentais que também eram membros de ONGs funcionaram como mediadores informais entre os dois fóruns. Processos similares ocorreram tanto no andar “de cima” quanto no “de baixo”. Divergências entre governos favoráveis ao reforço dos órgãos da ONU responsáveis pela promoção dos direitos humanos e governos potencialmente alvos da ação desses mesmos órgãos eram similares às divergências entre as ONGs com longa experiência de cooperação com a ONU (as que possuíam o status consultivo no CES acabariam responsáveis por organizar as discussões no fórum paralelo) e organizações que jamais haviam participado de um encontro na mesma ONU. Não obstante as semelhanças, no “andar de baixo” as controvérsias seriam rapidamente resolvidas, ao mesmo tempo que diversas atividades e eventos paralelos eram organizados (muitos deles lidando com a situação específica dos direitos humanos em determinados países), preocupando e irritando as delegações governamentais presentes no “andar de cima”. Neste, as controvérsias acabariam não sendo solucionadas, conduzindo a extenso impasse no fórum oficial.

Duas questões dominaram a agenda em ambos os “andares”: a questão da universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos e a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. No “andar de cima”, os representantes dos governos embatiam-se sem chegar a um consenso sobre a primeira questão. Governos asiáticos e islâmicos argumentavam em favor de particularidades (culturais, tradicionais, religiosas) ou então contra-atacavam os favoráveis à universalidade com argumentos relativos à soberania e ao princípio de não intervenção nos assuntos externos – como já haviam feito durante as conferências regionais preparatórias para Viena. O Secretariado Geral da ONU, diversos governos ocidentais e as ONGs, no entanto, eram fervorosos defensores da universalidade – no “andar de baixo”, em que pesem as controvérsias, as ONGs lograram o consenso sobre esse tema. ONGs sediadas em países defensores das particularidades foram singularmente importantes nesse sentido, desafiando a autoridade formalmente constituída de seus respectivos governos. O resultado final desse embate foi favorável às ONGs, sendo a universalidade dos direitos humanos reafirmada na Declaração e Plano de Ação de Viena (DPAV), documento final da conferência.

A defesa por parte das ONGs da universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos (refutada por significativo grupo de Estados em Viena) tem mui-

---

to a dizer sobre algumas das mais importantes características associadas à governança global. Segundo Ono:

Cada conferência da ONU na década de 1990 facilitou a criação de normas internacionais e determinou objetivos que ampliaram a tradicional definição de desenvolvimento. Os trabalhos das conferências demonstraram a emergência de um consenso segundo o qual os desenvolvimentos econômico, social e ambiental são interdependentes e se reforçam mutuamente, sendo componentes do termo hoje popular “desenvolvimento sustentável”(...) o desenvolvimento somente pode ser sustentado em situações de paz, estabilidade (...) e respeito aos direitos humanos. (Ono, 2001, p. 170)

As ONGs, advogando a indivisibilidade dos direitos humanos na II Conferência Mundial de Direitos Humanos, acabavam por contribuir para a convergência de esforços em nível sistêmico, perpassando as mais diversas áreas temáticas, para que mecanismos gerais de regulação fossem estabelecidos tendo como base o “sistema ONU”. As ONGs, em suma, contribuía para a evolução da governança global de uma forma mais relevante do que muitos Estados nacionais soberanos – para não dizer a expressiva maioria, se consideramos o escopo das propostas feitas pelas ONGs durante as pré-conferências e durante o próprio evento, quando comparado com as limitadas propostas contidas no DPAV.

A criação do Alto Comissariado foi uma questão polêmica desde o momento em que foi concebida (1963) por um grupo de ONGs norte-americanas. Nessa época verificou-se o estabelecimento de uma coalizão *ad hoc* entre as ONGs, grandes patrocinadoras da medida, e o governo da Costa Rica, proponente da medida na CDH. A coalizão recebeu o “aval” do governo dos Estados Unidos, tornando mais esperançosos seus partidários. No entanto, dentro da CDH a proposta sofreu seguidas “mutilações”, perdendo substância ao mesmo tempo que a política externa dos Estados Unidos mudava de foco, desinteressando-se por tal medida durante a Era Reagan (década de 1980). Não surpreende, portanto, que a proposta não tenha sido votada pela CDH até o início dos anos 90. Revivida durante os encontros preparatórios para a conferência de Viena, foi imediatamente endossada pelas ONGs de países do Terceiro Mundo, que conseguiram, como suas congêneres americanas em 1963, o apoio do governo da Costa Rica, mediante o qual foi possível convencer os Estados Unidos a patrociná-la em Viena. Apesar das pressões das ONGs no “fórum paralelo”, os governos não chegaram a um consenso sobre a questão, cuja decisão foi adiada para a Assembléia Geral da ONU do mesmo ano; lá, finalmente, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) com, no entanto, menos poderes

---

---

de ação e uma agenda mais genérica do que as ONGs desejariam. As coalizões *ad hoc* entre as ONGs e o governo da Costa Rica, tendo por objetivo a criação do Alto Comissariado no seio da ONU, tornam-se emblemáticas na medida em que demonstram exemplarmente a acuidade da análise de Rosenau acerca do sistema internacional bifurcado e do contato entre agentes de suas duas esferas nas “áreas de contato”.

Não obstante o dinamismo dos trabalhos efetuados no “andar de baixo” e a relevância das contribuições contidas no documento final enviado ao “andar de cima”, as ONGs não seriam as reais vencedoras da II Conferência Mundial de Direitos Humanos. A DPAV, documento final do fórum oficial, refletiu muito mais o impasse e as posições ambíguas dos Estados-membros da ONU quanto à controvérsia entre direitos humanos e soberania do que a visão das ONGs. Um dos pontos do DPAV conteria mesmo a seguinte frase: “Somente ONGs e seus membros genuinamente envolvidos no campo dos direitos humanos devem desfrutar dos direitos e liberdades arrolados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e nas legislações nacionais”. Tal sentença marca, de forma lapidar, a controvérsia entre as ONGs e os Estados no marco do RGDH – pendendo a balança, no caso, para o lado dos Estados, que se aproveitaram, ainda, da divisão entre ONGs “reconhecidas” e ONGs “não reconhecidas” para seus propósitos. Esse *round* da controvérsia entre os agentes acabou por constituir um caso clássico de limitação da autonomia das ONGs (ou de manifestação clara do seu “Dilema de Autonomia” de forma dramática). Dessa forma, percebem-se alguns limites à ação dos “novos agentes” num contexto em que os Estados nacionais soberanos continuam sendo os principais repositórios de autoridade. Foram verificadas algumas vitórias parciais das ONGs – a confirmação da universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos, a afirmação de que os direitos da mulher são direitos humanos – mas a ambigüidade e propostas genéricas acabaram por prevalecer no DPAV. Mesmo as escassas vitórias das ONGs se converteriam em “vitórias de Pirro” caso esses novos agentes não se mostrassem sumamente ativos na etapa seguinte (talvez a mais importante) da II Conferência Mundial de Direitos Humanos: a implementação das propostas acordadas em Viena.

A importância das ONGs no seio do RGDH – demonstrada tanto no processo preparatório para a II Conferência Mundial de Direitos Humanos quanto na sua participação nos trabalhos do CES e CDH, através do fornecimento de informação qualificada e da contínua verificação do comportamento dos Estados frente às normas do regime – voltaria a ser percebida no estágio seguinte da conferência, a fase de implementação. O próprio DPAV estabelecia um mecanismo

---

de revisão quinquenal dos resultados da Conferência de Viena (o chamado “Viena + 5”), a ser empreendido no seio da ONU através de avaliações efetivadas pelo CES e pela Assembléia Geral. Incrível similaridade guarda o “Viena + 5” com relação aos acontecimentos de 1993. Novamente os Estados impuseram severos limites à atuação das ONGs, enquanto estas lutaram para aprofundar o respeito e a adoção dos padrões adotados anteriormente, bem como tentaram inseri-los no contexto mais amplo da discussão acerca do desenvolvimento, que ainda era bastante forte na ONU naquele momento. As ONGs foram bastante ativas no processo de reavaliação e demonstraram apurada capacidade de mobilização – organizou-se em Ottawa (Canadá) um fórum internacional das ONGs para debater a situação geral dos direitos humanos, cujo documento final foi sumamente pormenorizado quanto à avaliação do processo de implementação pelos Estados dos pontos acordados em Viena e quanto à (in)adequação dos órgãos da ONU para o tratamento dos mesmos.

Os processos de revisão conduzidos pelo CES e pela Assembléia Geral, por sua vez, esbarraram não somente na burocracia do “sistema ONU” e na generalidade das conclusões, incapazes de citar nominalmente Estados-membros da organização, mas principalmente no mal disfarçado temor de boa parte dos Estados que haviam forjado o DPAV. Esses Estados, aliados das ONGs em Viena, receosos de que a revisão se convertesse em um mecanismo de retrocesso quanto aos pontos previamente acordados, fizeram o menor dos esforços para municiar a ONU e seus órgãos de dados referentes à situação dos direitos humanos em seus territórios, além de favorecer considerações genéricas e reafirmações dos pontos contidos no DPAV – no que foram acompanhados pelos Estados que tinham sido os maiores críticos das propostas das ONGs em Viena (forjou-se, assim, um consenso tardio entre os Estados, delineando claramente a contradição entre agentes e lógicas no seio do RGDH). Ressalte-se, ainda, que o fato de o Alto Comissariado ter tido papel importante no processo de revisão oficial (seu parecer – muito elogioso quanto ao papel das ONGs no seio do RGDH – tornou-se a base dos documentos finais emitidos tanto pelo CES quanto pela Assembléia Geral) impediu que as ONGs fossem ainda mais alijadas do processo de revisão oficial (o documento final de Ottawa foi praticamente ignorado pelo CES em seu parecer, não tendo sido levadas em conta praticamente nenhuma de suas constatações).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No coração do RGDH reside uma contradição básica: o enfrentamento entre os “dilemas” de seus agentes. Diferentes motivações se digladiam, interagindo de forma complexa em arenas públicas como as conferências internacionais (o caso da II Conferência Mundial de Direitos Humanos de 1993 é paradigmático nesse sentido). Agentes como as ONGs, ditos “livres de soberania” (Rose-nau, 1990), serão defensores de um universalismo crescente e pressionarão de diversas formas a ONU – e seus Estados-membros – a adotar sem maiores reservas os padrões de direitos humanos que estes últimos construíram, ou seja, os documentos básicos do RGDH. Os Estados, por sua vez, terão atitude diametralmente oposta à das ONGs, abrigando-se por detrás de suas soberanias na busca por postergar indefinidamente a implementação dos padrões de direitos humanos acordados internacionalmente e por congelar tentativas de ampliá-los, mantendo assim sua “margem de ação” no sistema internacional. Os Estados buscarão, além disso, cercear as ações das ONGs, seja limitando sua autonomia de ação em foros internacionais, seja proibindo sua atuação em seus territórios. Como elemento complicador adicional, ONGs e Estados específicos podem, por vezes, constituir alianças (ou redes de interdependência) dedicadas à promoção dos direitos humanos em contextos específicos – os acontecimentos de Viena (1993) deixaram isso muito claro. Ademais, puderam-se verificar rugas no relacionamento entre ONGs “oficiais”, isto é, reconhecidas pela ONU e as demais ONGs, que acusavam as primeiras de “colaboracionismo”.

Não obstante os limites impostos à ação das ONGs dedicadas à defesa dos direitos humanos (proibição de citar nominalmente Estados-membros da ONU nas sessões da CDH, prevalência das propostas genéricas e ambíguas no DPAV, restrições impostas à sua participação durante o processo de revisão “Viena + 5”) no interior do RGDH, esses “novos agentes” representam um dos sustentáculos do mesmo – o que, por outro lado, traz complicações para as próprias ONGs, que vêem atenuada a virulência de suas denúncias e limitada sua margem de ação no seio do regime. Iniciativas como a “mobilização da vergonha” e o fornecimento de *expertise* aos órgãos da ONU que de algum modo lidam com a questão dos direitos humanos, a promoção do diálogo entre áreas temáticas e entre regimes (resultado indireto, por exemplo, da bem-sucedida defesa da indivisibilidade dos direitos humanos feita pelas ONGs em Viena), além da ação contínua para tornar esse regime internacional mais eficiente demonstram tanto a relevância das ONGs para o “sistema internacional bifurcado” como destacadas promotoras da



governança global quanto a aceitação, pelas ONGs, de regras que limitam sua margem de ação no RGDH. As iniciativas estatais para minar a ação das ONGs e atenuar as medidas contidas no DPAV revelam, por sua vez, uma resistência dos mesmos quanto à adoção de mecanismos de governança global que possam limitar sua “margem de ação” no sistema internacional. O embate entre essas duas iniciativas de maximização de resultados acaba por produzir resultados subótimos; ademais, a complementaridade entre regimes internacionais e governança global acaba prejudicada. A incongruência entre as demandas das ONGs pela inclusão dos direitos humanos no esforço mais amplo de promoção do desenvolvimento e o resultado final da conferência de Viena, o DPAV, revela que é conveniente para os Estados a manutenção dos direitos humanos como “compartmento” das Relações Internacionais, o que contrasta com a defesa da governança global feita pelas ONGs.

A análise da participação das ONGs na II Conferência Mundial de Direitos Humanos (e seu cotejo com a atuação das mesmas no RGDH) somente ressalta a importância desses “novos agentes” em face da emergência de um “tema global” como os direitos humanos – que perpassa diversas “áreas temáticas” das Relações Internacionais e demanda estreita cooperação entre agentes diversos, soberanos e não soberanos (cujos padrões de relacionamento são por demais variados), em última instância requerendo a criação de mecanismos reguladores formais e informais manifestos principalmente nas “áreas de contato” do sistema internacional bifurcado. Os estudos em governança apontam tais mecanismos como possíveis respostas eficientes para os problemas da incerteza, da complexidade e das limitações da abordagem “compartmentalizada” dos regimes internacionais para o trato das Relações Internacionais da atualidade. A possibilidade de regimes internacionais e governança global serem complementares – a julgar pelo exemplo do RGDH – depende, assim, em grande medida, do sucesso que terão as ONGs na sua jornada por compatibilizar “áreas temáticas” e tornar efetivos os respectivos regimes destas. As ONGs, entretanto, deverão não somente vencer a resistência dos Estados e seu “Dilema de Soberania”, como superar as limitações impostas por seu próprio “Dilema de Autonomia”, logrando orientar em proveito próprio o instrumental do regime que, até o presente momento, revela-se mais um limitador da sua margem de ação.

Torna-se inevitável, dessa forma, o reconhecimento da dependência das perspectivas de progresso da governança global em relação a “novos agentes” como as ONGs – mesmo que os Estados nacionais soberanos continuem a ser os principais repositórios de autoridade no sistema internacional, influenciando enormemente

no processo. A controvérsia entre autonomia e soberania continua a residir no coração do RGDH e do sistema internacional bifurcado, ainda que alianças tópicas possam ser estabelecidas entre agentes soberanos e não soberanos em empreendimentos específicos. A constatação de que alianças como essas são possíveis contribui, contudo, para afastar a possibilidade aterradora da ausência de estrutura no sistema internacional de hoje, não obstante sua imensa complexidade, dando contornos menos obscuros, conquanto não menos desafiadores, ao caráter de “incoerência estrutural” das Relações Internacionais da atualidade.

#### ABSTRACT

The purpose of the article is to analyze the contribution of “new actors” – Non-Governmental Organizations (NGOs) – to promote patterns of order in post-World War II international system, establishing complex relations with sovereign Nation-States and Intergovernmental Organizations (IOs) alongside several “issue areas” and in the points when they merge. Through the points of view expressed in several books, proceeding to the analysis of NGO’s role in a specific international regime (Global Regime on Human Rights) and in the II World Conference on Human Rights, the article unveils some of the most relevant processes of post-World War II international system – as, for example, the emergence of cross-cutting issues that require the improvement of cooperation between different actors and subsystems, thus demanding systemic ways of promoting order. The article concludes considering that Global Governance (or the systemic regulating device of this international system) is still under construction, mainly due to feuds between sovereign Nation-States, still the major actors in the system, and the “new actors” like NGOs, whose autonomy and relevance grow continuously.

**Keywords:** New actors; Governance; Order; Regimes; Non-governmental organizations; Sovereignty; Autonomy.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. v. 1. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997.
- DIAS, Clarence J. The United Nations world conference on Human Rights: evaluation, monitoring and review. In: SCHECHTER, Michael G. (Ed.). **United Nations-sponsored world conferences: focus on impact and follow-up**. Tóquio: United Nations University Press, 2001.
- EVANS, Tony. Democratization and human rights. In: MCGREW, Anthony (Ed.) **The transformation of democracy?** Walton Hall: The Open University, 1997.
- GORDENKER, Leon; WEISS, Thomas. Pluralizing global governance: analytical approaches and dimensions. In: GORDENKER, Leon; WEISS, Thomas (Ed.). **Ngos, the UN, and global governance**. Londres: Lynne, 1996.
- HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Theories of international regimes**. Cambridge: University Press, 1997.
- HURRELL, Andrew. Sociedade internacional e governança global. In: **Lua Nova – revista de cultura e política**, n. 46, 2000.
- KEOHANE, Robert; NYE JR, Joseph. Power and interdependence in the information age. In: **Foreign affairs**. v. 77, n. 5, 1998.
- KRASNER, Stephen. **International regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- KRASNER, Stephen. **Sovereignty: organized hypocrisy**. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- NYE JR., Joseph S.; KEOHANE, Robert O. Introduction. In: NYE JR., Joseph S.; DONAHUE, John D. (Ed.). **Governance in a globalizing world**. Washington: Brookings Institution Press, 2000.
- ONO, Masuni. From consensus-building to implementation: the follow-up to the UN global conferences of the 1990s. In: SCHECHTER, Michael G. (Ed.). **United Nations-sponsored world conferences: focus on impact and follow-up**. Tóquio: United Nations University Press, 2001.
- ROSENAU, James N. Studying structures: the two worlds of world politics. In: ROSENAU, James N. **Turbulence in world politics: a theory of change and continuity**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: UnB, 2000.
- SCHECHTER, Michael G. Making meaningful UN-sponsored world conferences of the 1990s: NGOs to the rescue? In: SCHECHTER, Michael G. (Ed.) **United Nations-sponsored world conferences: focus on impact and follow-up**. Tóquio: United Nations University Press, 2001.

---

STOKKE, Olav Schram. Regimes as governance systems. In: YOUNG, Oran R (Org.). **Global governance: drawing insights from the environmental experience**. Massachusetts: The MIT Press, 1997.

VELASCO, Manuel Diez de. **Las organizaciones internacionales**. Madrid: Tecnos, 1990, 7. ed.

WAPNER, Paul. Governance in global civil society. In: YOUNG, Oran (Ed.) **Global governance: drawing insights from the environmental experience**. Massachusetts: The MIT Press, 1997.

YOUNG, Oran (Ed.). **Global governance: drawing insights from the environmental experience**. Massachusetts: The MIT Press, 1997.

YOUNG, Oran R. Regime theory: past, present and future. In: YOUNG, Oran R. **Governance in world affairs**. London: Cornell University Press, 1999.