



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Campus de Marília



CULTURA
ACADÊMICA
Editora

Conselho de direitos humanos da Nações Unidas: a trajetória dos Estados Unidos Hevellyn Menezes Albres

Como citar: ALBRES, H. M. Conselho de direitos humanos das Nações Unidas: a trajetória dos Estados Unidos. *In:* SALA, J. B (org). **Relações Internacionais e direitos humanos**. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.p91-103. DOI: <https://doi.org/10.36311/2011.978-85-7983-138-6.p91-103>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

Conselho de direitos humanos das Nações Unidas: a trajetória dos Estados Unidos¹

Hevellyn Menezes Albres²

INTRODUÇÃO

O Conselho de Direitos Humano das Nações Unidas (CDHNU) foi criado em Março de 2006 a fim de substituir a Comissão de Direitos Humanos, antigo órgão subsidiário do Conselho Econômico e Social (ECOSOC). Esse foi o primeiro órgão responsável pelos direitos humanos na ONU com o status de Conselho, diretamente ligado à Assembleia Geral, o que institucionalmente representou um avanço. No entanto, foram grandes as suspeitas de que, na prática, mantivesse os mesmos problemas da antiga Comissão, dúvidas que em alguma medida permanecem até hoje.

Os Estados Unidos da América, ator preponderante em iniciativas de direitos humanos e membro mais importante das Nações Unidas, exerceram uma interessante transição no Conselho. Apesar de manterem uma cadeira na Comissão quase ininterruptamente durante seus 60 anos de existência, em 2006, os Estados Unidos foram votaram contra a criação do Conselho de Direitos Humanos e, dois anos depois, decretaram boicote econômico. No fim do Governo Bush (2000-2008), os americanos

¹ Paper elaborado para apresentação no II Seminário de Relações Internacionais e Direitos Humanos da FFC – Unesp - campus de Marília.

² Graduanda de Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista. Bolsista PIBIC. Colaboradora do INCT - INEU.

já haviam flexibilizado essa posição, participando como observadores e em 2009, o novo presidente Barack Obama catalisou o processo de aproximação, ao lançar a candidatura dos Estados Unidos e obter uma cadeira no organismo.

A fim de investigar a trajetória estadunidense, dividimos esse artigo em dois grandes blocos, o primeiro referente ao Conselho de Direitos Humanos e o segundo, à política externa americana para os direitos humanos. Discutiremos primeiramente sobre o contexto de criação do Conselho - pós-Guerra Fria e processo de reforma onusiana, à luz do debate neo-institucionalista/neo-realista das Relações Internacionais. Levando em conta tal conjuntura, abordaremos o processo de substituição da Comissão pelo Conselho, apontando as principais discussões postas. A seguir, daremos uma breve explanação sobre os principais atores e paradoxos da política externa americana que viabilize melhor entendimento da formulação das políticas para o Conselho. Por fim, daremos enfoque ao posicionamento dos Estados Unidos em relação ao Conselho, assinalando as sucessivas posições adotadas de 2005 a 2009.

CDHNU: CONTEXTO E DEBATE

A criação do Conselho se insere no quadro de reformas da Organização das Nações Unidas (ONU), caracterizadas pelos esforços em democratizar das Organizações Internacionais (OIs) e reavaliar o papel dos Estados no pós-Guerra Fria. Esse reordenamento teria como característica básica o fim do sistema bipolar, em virtude do desmantelamento da URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) e não substituição por outra potência que rivalizasse com os Estados Unidos.

Na nova configuração que está sendo produzida, há um movimento de inserção de novos temas e atores que dividiriam a cena e disputariam status quo com os anteriormente postos. Neste cenário em formação, as Organizações Internacionais Governamentais (OIGs) e, mais recentemente, também as Não-Governamentais (ONGs), além de outros atores, passariam a partilhar com o Estado as iniciativas de Relações Internacionais. Complementarmente, questões de direitos humanos, sobretudo os de titularidade coletiva, ou terceira geração, assumiriam novo enfoque, com relativa redução da importância dada à segurança nacional.

Nesse contexto, é colocado um debate acerca das iniciativas de institucionalização do sistema internacional, adequando-se às demandas pela inserção dos novos temas e atores. Segundo a abordagem do *Neo-institucionalismo* o Estado

deixou de ser o ator preponderante das relações internacionais em detrimento de novas estruturas, como as organizações internacionais. Estas instituições teriam papel imprescindível na configuração do sistema internacional por serem foros privilegiados para discussão e cooperação e expressão máxima da ordem multilateral característica do pós-Guerra Fria, além de atuarem como efetivadoras dos regimes internacionais³ (SEITENFUS, 2005).

Já a corrente Neo-realista, apesar de não desconsiderar o papel das instituições internacionais, apresenta-as de forma marginal, já que para seus adeptos o Estado continua tendo como principais preocupações sua segurança e posição relativa no sistema. De acordo com essa linha, como não há uma autoridade supranacional independente, os arranjos e instituições internacionais dependem quase que exclusivamente “das percepções e da vontade de agir dos Estados” (SATO, 2003). Assim, ainda que os Estados aceitassem participar dessas organizações, reproduziriam nelas a assimetria do poder mundial, com grandes decisões dependendo das grandes potências (ONUJI; RACY, 2002).

Uma das grandes indagações contemporâneas, a ser analisada à luz desse debate, consiste em saber o quanto as grandes potências estão dispostas a participar de um empenho conjunto para a construção efetiva de uma ordem internacional que contemple as demandas mundiais por paz e progresso. Um esforço histórico feito para a obtenção de soluções globais pode ser notado na criação da ONU.

Apesar de seu caráter universal, a ONU é fortemente marcada por ter sido construída como um “sindicato de vencedores” da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) - Estados Unidos, China, URSS, Grã-Bretanha e França. Essas potências trataram de assegurar seu poder relativo na nova ordem que estava sendo construída, através de alguns mecanismos. Um exemplo é o poder de veto no Conselho de Segurança, que foi e continua sendo constantemente usado inadequadamente com fins “egoístas”, o que demonstra que os mecanismos diplomáticos das ONU podem não ser suficientes para a obtenção das tão desejáveis soluções globais (GALT, 1955; SATO, 2003).

A criação da ONU revolucionou a forma de tratar os direitos humanos. Apesar disso, os direitos humanos são uma das principais áreas em que a ONU está defasada. Eles são apresentados na Carta da ONU entre os propósitos e princípios da organização (Art. 1º), mas não foi criado um órgão para tratar das especificamente das questões pertinentes ao tema. A tarefa ficara a cargo do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e da Comissão de Direitos Humanos, posteriormente implementada.

³ De acordo com Krasner (1983, p. 2), os regimes são definidos como “um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, implícitos ou explícitos, ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área das relações internacionais”, sendo que os “procedimentos de tomada de decisão são práticas para formular e implementar a ação coletiva”.

A extinta Comissão de Direitos Humanos foi criada em 1946 para auxiliar o ECOSOC, examinando a situação dos direitos humanos nos Estados e suas violações em nível mundial, informando publicamente em ambos os casos. Ela era integrada por membros de 53 Estados, eleitos para mandatos de três anos, como no ECOSOC. Para exercer suas atividades, estes delegados tinham como auxiliares a subcomissão de promoção e proteção dos direitos humanos, grupos de trabalho e ainda peritos independentes e relatores especiais que permitiam inquirições mais imparciais. Todos os anos os representantes de todos os Estados-membros e demais observadores reuniam-se durante seis semanas para avaliar o andamento das atividades realizadas.

Em seus 60 anos de existência, deixou um grande legado no estabelecimento de normas internacionais na área, entre os quais a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), uma das maiores conquistas de toda a história da ONU (ALVES, 1994; SHORT, 2008). Apesar desses aspectos positivos, a Comissão era alvo de incisivas críticas e costuma ser lembrada por sua ineficácia e demasiada politização (SHORT, 2008). Um dos principais problemas era escolha dos membros da organização, já que o número era avaliado como excessivo e o controle do cumprimento das normas de proteção dos direitos humanos era considerado falho. Outra crítica recorrente era que o período ordinário de discussão era insuficiente e normalmente havia acúmulo de trabalho.

CDHNU: CRIAÇÃO E DESAFIOS

Como a credibilidade da Comissão era continuamente questionada, colocou-se em debate a possibilidade da criação de um Conselho de Direitos Humanos, que fosse mais autônomo e, se possível, corrigisse as falhas do antigo órgão. Em 21 de Março de 2006, o então Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, apresentou 101 sugestões de reformas, entre as quais a da formação do Conselho. Diante da proposta, Jan Eliasson, presidente da Assembleia Geral no período, apresentou o projeto de resolução⁴ que foi aprovado em 15 de março, por uma maioria de 170 votos⁵.

O passo seguinte foi dado pelo ECOSOC que, em 22 de março, aboliu a Comissão de Direitos Humanos, que deixaria de existir em 16 de junho para, no dia 19, o Conselho ter sua primeira reunião. Analogamente à Comissão, o Conselho de Direitos Humanos deveria: analisar violações, promover assistência e educação na área, esforçar-se para evitar abusos, responder a situações de emergência e servir de fórum internacional para o diálogo sobre questões de direitos humanos. (SHORT, 2008). A

⁴ Resolução AG 60/251 de 2006, que aprova a criação do Conselho de Direitos Humanos e a extinção da antiga Comissão.

⁵ Apesar da ampla maioria, as abstenções e os contras foram significativos: quatro votos contra (Israel, Ilhas Marshall, Palau e Estados Unidos) e três abstenções (Bielorrússia, Irã e Venezuela).

fim de desempenhar suas funções, na construção do órgão buscou-se conjugar o que a antiga estrutura tinha de melhor com os aperfeiçoamentos necessários.

Entre as apropriações da Comissão estão: a adoção da Declaração Universal de Direitos Humanos e de outros tratados essenciais para a proteção das liberdades fundamentais; a utilização de mecanismos especiais (peritos independentes e relatores especiais) e; a participação de ONGs e outros observadores⁶. Já as principais melhorias, são: reuniões com maior frequência, ao longo de todo o ano, e ainda podendo ser convocadas sessões extraordinárias⁷; possibilidade de suspensão dos membros que cometam violações flagrantes e sistemáticas dos direitos humanos; execução do trabalho de forma preventiva e não apenas paliativa; adoção do mecanismo de Revisão Periódica Universal, que permite avaliar a situação dos direitos humanos em todos os Estados-membros da ONU.

Outros avanços dizem respeito à forma de eleição dos seus membros, ponto mais polêmico nas discussões de formação do órgão. Este deve ser integrado por 47 membros, escolhidos segundo distribuição geográfica equitativa, eleitos de forma direta e individual em votação secreta pela maioria dos membros da Assembleia Geral, para um mandato de três anos, sendo no máximo dois mandatos consecutivos (BARBOSA, 2005). Acreditamos que esse ponto é extremamente relevante não apenas por demonstrar o empenho em democratizar o órgão, como também por ser, segundo nossa hipótese, um dos principais motivos para que os Estados Unidos não aderissem ao órgão no período de sua formação.

Apesar de ter sido demonstrada a evolução no tratamento das questões de direitos humanos com a criação do Conselho, vê-se ainda a necessidade de provar que não cometerá os mesmos erros da antiga comissão. Short (2008) aponta que o novo órgão herdou como maior desafio conseguir a adesão das principais potências, mantendo-se livre das influências políticas que prejudicaram a anterior Comissão. Compreendemos que seja inviável uma “libertação de influências políticas”, apesar disso, a democratização do processo de tomada de decisões pode e deve ser tentada.

Ademais, observamos também como é difícil que as grandes potências (por exemplo, as que compõem o CSNU) aceitem a perda relativa de poder que essa democratização representaria, como foi demonstrado pelo debate neo-realista/neo-institucionalista. Os Estados Unidos são colocados como ponto nevrálgico da questão já que, apesar da discussão sobre uma relativa perda de supremacia no Sistema Internacional, ainda tem grande peso nas organizações internacionais. Nas Nações Unidas a situação

⁶ Os observadores, como as organizações não-governamentais, as organizações intergovernamentais, as instituições nacionais de direitos humanos e os organismos especializados tinham direito de participar das reuniões anuais da comissão assistindo e fazendo falas.

⁷ Até Junho de 2010, o Conselho já realizou: 14 sessões regulares e 12 sessões extraordinárias.

não é diferente, à medida que é seu maior contribuinte e um dos cinco que tem assento permanente e poder de veto no Conselho de Segurança (CS). Assim, ao menos em tese, sua adesão seria primordial para a credibilidade do Conselho.

POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS: ATORES E PARADOXOS

Os Estados Unidos tem os direitos humanos, comumente associados a outros valores e ideais, como a democracia, o excepcionalismo e o “destino manifesto”, como princípios norteadores de sua política externa desde sua formação. Nesse sentido, promover e defender os direitos fundamentais e democráticos da pessoa humana é uma espécie de obrigação moral e uma missão para os estadunidenses. (APODACA, 2006; PECEQUILO, 2005; DOBSON; MARSH, 2006; CHRISTOPHER, 1993).

Considerando tais afirmações é forte o questionamento do que teria levado os Estados Unidos a agir de forma tão descrente, negligente e mesmo contraproducente em relação ao Conselho. Enquanto o senso comum costuma apontar para a mudança do Executivo das mãos de um republicano (W. Bush) para um democrata (Obama), sugerimos que a resposta passa por um estudo mais detalhado também dos outros *policy makers*, em especial o Congresso.

Apodaca (2006) assinala que a formulação e a realização da política externa americana envolvem muitos atores, destacadamente: o Executivo (presidente e seu gabinete), o Congresso (Casa dos Representantes e Senado), a Burocracia (especialmente o Departamento de Estado e a U.S. Agency for International Development - USAID) e a opinião pública (com destaque para as Organizações Não Governamentais – ONGs).

O Congresso é considerado o segundo ator mais relevante na política externa americana, já que tem a prerrogativa constitucional de limitar o poder presidencial, pelo mecanismo de *checks and balances*. O Executivo é o principal ator e seu embate com o Congresso pode ser considerado o paradoxo fundamental da política externa americana. Adicionalmente, a competição institucional entre presidente e Congresso é complicada pelas políticas das subdivisões burocráticas do Departamento de Estado⁸, do Departamento de Defesa, do Departamento do Tesouro e da USAID⁹ (APODACA, 2006).

⁸ De acordo com Apodaca (2006, p. 13): “The first and foremost bureaucracy in charge of diplomacy and foreign policy implementation in the U.S. Department of State. The Secretary of State is the highest-ranking cabinet officer under the authority of the president of the United States”.

⁹ Segundo Apodaca (2006, p. 14): “Under the direction of Department of State, USAID is the bureaucracy that directly administers U.S. bilateral economic, development, and humanitarian assistance around the world in support of U.S. foreign objectives”. Essa agência reflete ainda outro importante paradoxo Americano, o que é travado entre realistas e idealistas, à medida que “is shaped by a battle of ideological positions. Realists believe that foreign assistance is simple an instrument of U.S power to further U.S interests abroad. Idealists, on the other hand, believe that granting of foreign aid serves a basic moral rationale: to save lives to help the poor” (APODACA, 2006, p. 27).

Por sua vez, a opinião pública atua no Congresso talvez mais do que em qualquer outro espaço governamental estadunidense, o que é facilmente notado nos discursos e resoluções dos congressistas (APODACA, 2006; KEY, 1964; UNITED STATE OF CONGRESS, 2006). A opinião pública a que nos referimos trata-se principalmente das Organizações Não Governamentais (ONGs) e lobbies, portanto, não diz respeito ao “povo” americano.

De acordo com Nye (2002), a indiferença é a principal responsável por fazer com que a maioria da população “deserte os campos de batalha de política externa”, permitindo que “ativistas políticos” decidam em nome de todo os Estados Unidos¹⁰. Nye (2002, p.222) explica ainda como esse processo decisório implica na formulação de políticas por parte do Congresso: “O Congresso dá atenção especial a quem faz mais barulho, e os interesses especiais o pressionam para que legisle as táticas de política externa e os códigos de conduta e sanções contra os outros países”. Nessa mesma linha de raciocínio, assinala que tal prática implica em “uma definição estreita do interesse nacional que *sempre* aliena outras nações” (NYE, 2002, p. 220, grifos nossos).

Além da demonstrada ligação com os outros *policy makers*, o Congresso também se destaca por ser palco das principais discussões de política externa. Por exemplo, na questão da oposição “direitos humanos x segurança nacional”, Apodaca (2006) assinala:

The American population and the U.S Congress unreservedly accepted the argument that, in times of crisis, national security requires strength, speed, and often secrecy on the part of the president. The defiant and rebellious Congress of the Clinton Administration quickly transformed into a group of deferent, retiring followers of President George W. Bush in the aftermath of 9/11. (APODACA, 2006, p. 170).

O trecho é mais bem entendido à medida que observamos outro paradoxo, o do padrão dual que caracteriza o sistema partidário americano – no qual, apesar da existência de outros partidos, o Congresso e o eleitorado dividem-se basicamente em Democratas ou Republicanos. Tal característica dificulta sobremaneira a tarefa do Executivo de conseguir a maioria necessária para aprovar seus decretos.

Como comentaremos, houve uma dissolução (que se mostrou momentânea) desse paradoxo com os atentados de 11 de Setembro, que permitiram que Bush conseguisse um inédito consenso entre as bancadas do Congresso. De acordo com Apodaca (2006), a partir dessa façanha, o Executivo pôde alterar uma série de

¹⁰ Entre os grupos de pressão atuantes, Mearsheimer e Walt (2006) assinalam que o *lobby* de Israel é um dos que têm o maior poder de sugestão sobre a política externa americana, por vezes, sendo capaz de convencer os americanos de que os Estados Unidos e Israel têm interesses essencialmente idênticos.

segmentos da legislação nacional, que implicaram em danos às garantias de direitos humanos, tanto nacional quanto internacionalmente. O terceiro paradoxo mencionado refere-se à adoção do unilateralismo ou do multilateralismo como padrão de política externa. Almeida (2002) evidencia dois pontos importantes para nossa análise: o papel contraditório do Congresso no Governo Clinton, e os atos unilaterais de Bush após o alcançado consenso. Segundo ele:

Mais preocupante ainda foi a evolução da política multilateral do governo americano, que abandonou a atitude relativamente cooperativa para com a ONU, que tinha caracterizado a administração Clinton – ainda que o Congresso, em especial as alas mais conservadoras do Senado, tenha continuado a hostilizar os esquemas multilaterais -, em troca de uma atitude chamada unilateralista e arrogantemente imperial, como revelado desde o início pela nova presidência George W. Bush. (ALMEIDA, 2002, p. 117-118).

Nye (2002) também demonstra preocupação com as implicações desse paradoxo. De acordo com ele: “Essa luta entre multilateralistas e unilateralistas, que muitas vezes adquire a forma de disputa entre o presidente e o Congresso, levou-nos a uma política externa um tanto esquizofrênica” (NYE, 2002, p. 251). O resultado é que, por exemplo, tratados internacionais importantes como os de adesão ao Tribunal Penal Internacional e ao Protocolo de Kyoto, foram assinados pelo Executivo, mas depois não ratificados devido à recusa dos congressistas.

Por fim, o último paradoxo apontado é o estabelecido entre o idealismo e o realismo. De acordo com Apodaca (2006), as práticas de política externa são baseadas na oposição entre os princípios idealistas e a *balança de poder*¹¹ realista. Por outro lado, as práticas de política externa demonstram que a tendência parece ser uni-los. Por exemplo, a ajuda externa ao mesmo tempo em que promove os princípios morais, preserva a segurança nacional dos Estados Unidos (APODACA, 2006).

Notamos nessa breve explanação sobre os principais atores e paradoxos da política externa americana a grande influência do Congresso e da opinião pública e a contradição entre valores e interesses que perpassa a formulação e a execução dessas políticas. Tais constatações podem ser aplicadas ao Conselho, como demonstraremos a seguir.

¹¹ De acordo com Waltz (1979, p. 126): “In anarchy, security is the highest end. [...] Because power is a means and not an end, states prefer to join the weaker of two coalitions. [...] The first concern of states is not to maximize power but to maintain their positions in the system”.

POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS: POSICIONAMENTO NO CONSELHO, DE BUSH A OBAMA

O período de discussão sobre a formação do Conselho e sua criação situa-se no segundo mandato de George W. Bush. O republicano assumiu o Executivo, em 2001, após um processo eleitoral de legitimidade questionada, com instabilidade política e econômica, apresentando desde sua campanha até o período inicial de seu mandato uma retórica tendendo ao realismo clássico (PECEQUILO, 2005). A situação foi alterada a partir dos atentados de 11 de Setembro¹², quando foi forjado um consenso interno pelo qual o presidente conseguiu o apoio tanto do Congresso quanto da opinião pública para levar adiante suas medidas de segurança da “guerra contra o terror”.

Desse modo, a partir do final de 2001, a política externa de direitos humanos dos Estados Unidos intensificou sua “cruzada ideológica” para proteger e propagar os valores e a influência americanos ao restante do mundo¹³ (APODACA, 2006). Pensando nos paradoxos inicialmente propostos, podemos caracterizar o período com predomínio da defesa da segurança nacional (em detrimento dos direitos humanos), do unilateralismo, com o idealismo sendo instrumentalizado para alcançar os fins realistas e com os democratas cedendo e aderindo às propostas republicanas, alcançando um raro consenso.

Em tal conjuntura, é natural que, nas discussões postas a partir de 2005 e na própria criação do Conselho em 2006, esse órgão composto por membros rotulados pelos Estados Unidos como terroristas¹⁴ não recebesse apoio estadunidense. Nesse contexto, as principais críticas americanas em relação ao Conselho diziam respeito à formação do órgão, que permitiria que países infratores se unissem em blocos e alcançassem maioria nas votações. Outro ponto constantemente levantado era a indignação com uma suposta “perseguição” a Israel, Estado de quem é aliado, enquanto negligenciava as violações de Estados infratores como o Sudão, que chegou a presidir o Conselho (BLANCHFIELD, 2009).

Essas críticas foram usadas por Bush repetidas vezes quando cobrado de sua omissão, sendo também as justificativas para sua incredulidade no Conselho. Em Dezembro de 2007, foi aprovada uma lei do Congresso Americano de proibição de envio de recursos ao Conselho a não ser que o Secretário de Estado certificasse que atendia os interesses dos Estados Unidos ou este Estado se tornasse membro do órgão. O boicote seria efetivado em Abril do ano seguinte, quando o Representante Permanente

¹² Os “atentados terroristas” de 11 de Setembro de 2001 foram vistos por Bush como a possibilidade de criação de um inimigo externo que seria veículo para projeção dos interesses estadunidense. A partir de então, a “Guerra ao Terror” foi o grande marco da Presidência Bush. (APODACA, 2006; PECEQUILO, 2005).

¹³ De acordo com Pecequilo (2005), a visão de política externa adotada pelos republicanos era de um multilateralismo adaptado à realidade de uma supremacia sem adversários, em que os instrumentos da globalização e os temas transnacionais foram deixados em segundo plano.

¹⁴ Como era o caso de Sudão, Síria e Irã.

dos Estados Unidos para a ONU, Zalmay Khalilzad, anunciou que os Estados Unidos não enviariam parte da verba destinada ao fundo anual da ONU equivalente à parcela que caberia ao Conselho de Direitos Humanos (BLANCHFIELD, 2009). Apesar de tudo, desde 2007 os Estados Unidos passaram a participar como membros observadores do Conselho, fazendo falas nas assembleias e opinando sobre diversos temas, inclusive denúncias de ilegalidade nos assentamentos de Israel¹⁵.

No final de 2008, os americanos elegeram seu novo presidente, o democrata Barack Obama, que avançou significativamente na aproximação com o Conselho. Obama adotou desde sua plataforma de campanha uma tendência ao multilateralismo e à cooperação, mostrando-se favorável à democratização das OIs e dispondo-se a um maior comprometimento na participação destas¹⁶. Tentando fazer a mesma análise adotada para Bush, podemos dizer que houve predomínio dos direitos humanos, do multilateralismo, um maior peso do idealismo e foi quebrado o consenso entre democratas e republicanos, sendo que estes assumiram seu papel de oposição e dificultaram muito a execução das escolhas presidenciais.

Essa postura foi conservada após a chegada à Casa Branca, lançando, já em Março de 2009, a candidatura dos Estados Unidos a um assento no Conselho. Considerando as chances de vitória, podemos dizer que a eleição em si não foi difícil, já que havia apenas três candidatos para as três vagas destinadas aos “Estados da Europa Ocidental e outros Estados”¹⁷. Apesar de alcançarem o objetivo com folga (167 votos da Assembleia Geral), os Estados Unidos receberam dez votos a menos que a Bélgica e 12 a menos que a Noruega. No nosso entendimento, esse resultado demonstrou que a efetivação de sua inserção no Conselho pode demandar um pouco mais de vontade política do que se esperava.

Quanto às implicações das políticas estadunidenses, podemos dizer que a credibilidade do Conselho foi e continua sendo questionada, devido não apenas aos desafios que deve superar, mas também ao descrédito de Estados importantes como os Estados Unidos. Por outro lado, a negligência americana permitiu que o Conselho fosse criado sem precisar ceder a excessivas exigências, o que facilitou seu processo de estruturação e possibilitou a democratização já mencionada (SHORT, 2008).

Ademais, os Estados Unidos também foram afetados por suas escolhas em relação ao Conselho. A falta de apoio ao Conselho e, por extensão, às iniciativas em

¹⁵ A/HRC/2/9 (22 de março de 2007).

¹⁶ Segundo Power (2008) o presidente que sucedesse Bush teria dificuldade em recuperar completamente a influência global que os Estados Unidos têm perdido desde o início do século, mas um caminho para tanto seria ampliar a legitimidade do Estado trabalhando em conjunto com as instituições internacionais. Apodaca (2006) também aponta que uma questão crucial para os *policy makers* hoje é responder como restabelecer a fundação moral da política externa americana.

¹⁷ Por isso, só necessitavam de maioria simples, 97 votos da Assembleia Geral, para garantir a cadeira.

favor dos direitos humanos foi duramente criticada pela comunidade internacional. De acordo com Short (2008), essa espécie de coerção foi um dos fatores que os levou a, ainda durante o Governo Bush, buscar maior envolvimento com o Conselho, participando de suas reuniões como membro observador.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das análises feitas, podemos apreender que a criação do Conselho representa um avanço na proteção dos direitos humanos em nível internacional, à medida que democratizou tanto o método de escolha dos membros quanto a avaliação de todos os Estados pertencente às Nações Unidas, pela Revisão Periódica Universal. Essa tentativa de reforma e democratização de um organismo pertencente à ONU enfrentou, como era esperado, retaliações no sentido de manutenção do *status quo* das potências hegemônicas. Os Estados Unidos, maior potência da atualidade, demonstraram ser um dos atores que exerceriam maior resistência nessa repartição de poder.

Nye (2002, p. 238) assinala que: “Uma estratégia global para proteger nossos (dos Estados Unidos) interesses vitais e promover os bens públicos constitui dois terços do interesse nacional. Os direitos humanos e a democracia são o terceiro elemento, muito embora não se integrem facilmente aos demais”. Infelizmente, esse terceiro elemento não integrado tem implicado em um crescente número de violações aos direitos humanos, especialmente depois do “11 de Setembro”. Tal realidade desperta preocupações reais e, não por acaso, Apodaca (2006) aponta que o grande desafio para a política externa dos Estados Unidos hoje é restabelecer sua fundação moral.

A pressão para que os Estados Unidos entrassem no Conselho, assim como para o fechamento da prisão na base naval de Guantánamo, entre outras questões, provam que o mundo está cada vez menos tolerante às ações unilaterais estadunidenses. A grande questão é qual a efetividade da pressão da comunidade internacional sobre a superpotência mundial. A insistência para que os Estados Unidos entrassem no Conselho e o temor de alguns de que o órgão não subsistisse sem apoio estadunidense mostram que esse Estado ainda tem papel importante para a efetivação de iniciativas globais de direitos humanos.

Analisando o Conselho, notamos que ele, de fato, foi idealizado e criado sem o apoio estadunidense. Mas poderia cumprir suas atividades sem os recursos financeiros e humanos do maior contribuinte da ONU? Observamos ainda que houve real evolução na escolha dos membros para o Conselho e na criação de um mecanismo para avaliação da situação dos direitos humanos sem privilégios em todos os membros da ONU. Mas essa investigação é realmente imparcial ou persiste reproduzindo as assimetrias do sistema

internacional? E mais, as violações encontradas podem ser efetivamente combatidas ou ficam apenas constando nos relatórios?

Em 2011 está prevista a avaliação institucional do Conselho de Direitos Humanos e as Nações Unidas terão que dar respostas para essas e outras importantes perguntas. Quanto aos Estados Unidos, resta-nos aguardar e ver como Obama lidará com as questões de direitos humanos e se terá ou não o apoio do Congresso e dos demais *policy makers* para as decisões que tomar. Por fim, resta-nos dizer que os desafios do Conselho persistem e são os mesmos que os direitos humanos enfrentam para serem protegidos num mundo em que os interesses econômicos e políticos parecem sempre prevalecer.

REFERÊNCIAS

A/RES/60/251 (Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas). Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/>>. Acesso em: 5 dez. 2009.

A/HRC/2/9 Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/>>. Acesso em: 25 maio 2010.

ALMEIDA, P. R. *Os primeiros anos do século XXI: o Brasil e as relações internacionais contemporâneas*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

ALVES, J. A. L. A ONU e a proteção aos direitos humanos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 37, 134-145, 1994.

APODACA, C. *Understanding U.S. human rights policy: a paradoxical legacy*. New York: Routledge, 2006.

BARBOSA, R. A reforma da Carta das Nações Unidas. *O Estado de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.eagora.org.br/arquivo/A-reforma-da-Carta-das-Naes-Unidas/>>. Acesso em 17 maio 2009.

BELL, J. *The presidency: office of power*. Boston: Allyn and Bacon, 1967.

BLANCHFIELD, L. The United Nations Human Rights Council: issues for Congress (1 jun. 2009). *Congressional Research Service*. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33608.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2010.

CARTA das nações unidas. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php> Acesso em: 10 set. 2009.

CHRISTOPHER, W. *Democracy and human rights: where America stands*. In: WORLD CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS. June 14, 1993, Vienna. Disponível em: <<http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dossec/1993/9306/930614dossec.html>>. Acesso em: 2 set. 2009.

COMPARATO, F. K. *Afirmção histórica dos direitos humanos*. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

DOBSON, A.; MARSH, S. *US foreign policy since 1945*. New York: Routledge, 2006.

GALT, T. *Nações Unidas: história, organização, funcionamento*. Rio de Janeiro: Block Editores Associados, 1955.

- HOFMEISTER, W. Reformas na ONU. *Cadernos Adenauer*, n. 1, 2005.
- KEY JUNIOR, V. O. *Politics, parties & pressure groups*. New York: Thomas Y. Crowell Company, 1964.
- KRASNER, S. D. Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables. In: KRASNER, S. D. (Org.). *International regimes*. Ithaca/London: Cornell University Press, 1983.
- MEARSHIMER, J. F; WALT, S. M. *The Israel lobby and U.S. Foreign Policy*. *London Review of Books*, v. 28, n. 6, 23 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.lrb.co.uk/v28/n06/john-mearsheimer/the-israel-lobby>>. Acesso em: 1 jun. 2010.
- NYE, J. S. *O paradoxo do poder americano: por que a única potência do mundo não pode seguir isolada*. São Paulo: Editora Unesp, 2002.
- ONUKI, J.; RACY, C. *Globalização: perspectivas teóricas das relações internacionais*. Disponível em: <http://www.faap.br/revista_faap/rel_internacionais/rel_01/racy.htm>. Acesso em: 20 abr. 2010.
- PECEQUILO, C. S. *A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?* Porto Alegre: UFRGS, 2005.
- POWER, S. Legitimacy and Competence. In: LEFFLER, M.; LEGRO, J. *To lead the world: American strategy after the Bush doctrine*. New York: OUP, 2008, p. 133-155.
- SATO, E. Conflito e cooperação nas relações internacionais: as organizações internacionais no século XXI. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 46, p. 161-176, 2003.
- SEITENFUS, R. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2005.
- SHORT, K. Da comissão ao conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de Direitos humanos confiável? *Sur. Rev. int. direitos human*, v. 5, n. 9, dez. 2008.
- UNITED STATE OF CONGRESS. *The United Nations Human Rights Council: reform or Regression?* (6 set. 2006). Disponível em: <http://commdocs.house.gov/committees/intlrel/hfa29835.000/hfa29835_0f.htm>. Acesso em: 27 maio 2010.
- WALTZ, K. N. *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.