



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Relações Internacionais

GIULIANA DOS SANTOS BATISTA

**OS DIREITOS HUMANOS NO MOMENTO TRUMP: A saída dos Estados Unidos do
Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2018.**

**BRASÍLIA
2021**

GIULIANA DOS SANTOS BATISTA

OS DIREITOS HUMANOS NO MOMENTO TRUMP: A saída dos Estados Unidos do Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2018.

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Frederico Seixas Dias

**BRASÍLIA
2021**

GIULIANA DOS SANTOS BATISTA

OS DIREITOS HUMANOS NO MOMENTO TRUMP: A saída dos Estados Unidos do Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2018.

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor Frederico Seixas Dias

CIDADE, DIA MÊS ANO

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a)

Professor(a) Avaliador(a)

Dedico este trabalho, primeiramente, a Deus, que me deu forças para vencer todas as dificuldades e concluir essa fase da minha vida. À minha mãe Márcia Andrea Pereira dos Santos Batista (in memoriam), que foi a minha companheira mais leal, fonte de profunda inspiração e que sempre acreditou no meu potencial. Sei que, de algum lugar, ela olha por mim. Dedico este trabalho ao meu pai José Antônio Batista, pelo seu apoio incondicional durante todos esses anos.

AGRADECIMENTOS

Em especial, ao Professor Frederico Seixas Dias, por ter sido meu orientador e ter desempenhado tal função com dedicação, amizade e principalmente muita paciência. Pelas correções e ensinamentos que permitiram um melhor desempenho no meu processo de formação profissional ao longo do curso.

Em geral a todos os meus Professores que me acompanharam nessa longa jornada, que me apoiaram e acreditaram no meu potencial tanto pessoal quanto acadêmico.

RESUMO

Em junho de 2018 os Estados Unidos se retiraram do Conselho de Direitos Humanos da ONU, alegando problemas institucionais e necessidade de reformas, principalmente relacionados a eleição de seus membros e o item 7 da sua agenda “*Human rights situation in Palestine and other occupied Arab territories*”. A decisão gerou repercussões sobre os dois lados envolvidos, por um lado trouxe a tona mais uma vez, as possíveis falhas presentes dentro do principal ente das Nações Unidas para Direitos Humanos, por outro permitiu o surgimento de hipóteses sobre a preferência pelo afastamento das instituições internacionais para manter o foco exclusivamente nos interesses nacionais estadunidenses e a política do “*America First*” do governo Trump. O objetivo do presente trabalho é analisar o caso mencionado acima e a busca pela aplicação das contribuições teóricas do “jogo de dois níveis” desenvolvido por Robert Putnam (1988), através de um estudo de caso. Onde foi observado uma falta de interesse pelo governo Trump em equilibrar os interesses e demandas dos dois “tabuleiros” doméstico e internacional, onde o afastamento de diversas instituições foi justificado pelo argumento de segurança nacional e manutenção dos interesses norte-americanos.

Palavras-chave: Trump. Direitos Humanos. CDH.

ABSTRACT

In June 2018, the United States withdrew from the UN Human Rights Council, alleging institutional problems and the need for reforms, mainly related to the election of its members and item 7 of its agenda “Human rights situation in Palestine and other occupied Arab territories”. The decision generated repercussions on both sides involved, on the one hand it brought to light, once again, the possible flaws present within the main body of the United Nations for Human Rights, on the other it allowed the emergence of hypotheses about the preference for the removal of international institutions to focus exclusively on US national interests and the Trump administration's “America First” policy. The objective of the present work is to analyze the case mentioned above and the search for the application of the theoretical contributions of the “two-level game” developed by Robert Putnam (1988), through a case study. Whereas the lack of interest by the Trump government in balancing the interests and demands of the two domestic and international “boards” was observed. Where the removal of several international institutions was justified by the argument of national security and maintenance of North American interests.

Keywords: Trump. Human Rights. HRC.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO | 8 |
| 1. AS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS DO JOGO DE DOIS NÍVEIS | 11 |
| 1.1 Robert Putnam e a Teoria do Jogo de dois níveis | 12 |
| 1.2 Os níveis de barganha e “win-sets” | 13 |
| 1.3 Os fatores determinantes do win-set: | 15 |
| 1.4 Os problemas de preferências homogêneas e heterogêneas no nível I e II e os grupos domésticos | 16 |
| 1.5 A figura do Negociador-chefe | 19 |
| 2. O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CDH: A “PARTICIPAÇÃO” DOS ESTADOS UNIDOS | 20 |
| 2.1 O surgimento do Conselho de Direitos Humanos durante o Governo Bush..... | 21 |
| 2.2 O governo Obama e o CDH..... | 25 |
| 3. MULTILATERALISMO E DIREITOS HUMANOS DURANTE A ERA TRUMP E O GRANDE DESAFIO DO GOVERNO BIDEN..... | 29 |
| 3.1 A agenda de Direitos Humanos do governo Trump | 30 |
| 3.1.1 Principais problemas internos de DH dos Estados Unidos no governo Trump..... | 32 |
| 3.1.2 Imigração | 32 |
| 3.1.3 Crimes de guerra e tortura | 33 |
| 3.1.4 Direitos das Mulheres..... | 34 |
| 3.1.5 Conselheiros de Trump | 34 |
| 3.2 Antecedentes a retirada dos Estados Unidos do CDH..... | 36 |
| 3.2.1 Reações Internas a posição dos EUA sobre a temática de direitos humanos | 39 |
| 3.3 A decisão final | 40 |
| 3.4 <i>America First</i> : acima de tudo e de outros | 42 |
| 3.4.1 Processo de escolha de países Membros do CDH | 42 |
| 3.4.2 Israel como item 7 da agenda e descontentamento dos Estados Unidos | 43 |
| 3.4.3 Relações EUA x Israel: a participação do Lobby | 44 |
| 3.5 Reações Internacionais sobre a decisão Estadunidense de sair do CDH..... | 46 |
| 3.5.1 Críticas a retirada dos Estados Unidos | 46 |
| 3.6 O custo do não-acordo Estadunidense..... | 49 |
| 3.7 O primeiro ano do governo Biden: do “ <i>America First</i> ” para a promessa do “ <i>America is back</i> ” | 50 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 53 |

INTRODUÇÃO

Delimitação do Tema

A principal característica do Curso de Relações Internacionais é a sua multidisciplinaridade. Dentre as diversas matérias que cursei: da área econômica, política, ambiental, ramo da história das relações internacionais, questões geopolíticas, do estudo de costumes dos povos e literaturas. Os Direitos Humanos teve um destaque especial, principalmente pela complexidade as questões que envolvem o campo; a partir desse ponto foi escolhido o sistema ONU e sua atuação na área de direitos Humanos; identificou-se então o Conselho de Direitos Humanos o qual é o principal órgão do sistema, para lidar com assuntos relativos aos DH; dentre o processo de institucionalização deste órgão foi notada uma postura de destaque dos EUA, que se opôs a criação do órgão e criticou-o desde o princípio, e que resultou anos mais tarde na saída do país do CDH, a qual representa o caso escolhido para esse trabalho.

Problema de pesquisa:

Como se deu a configuração de forças dos EUA que sustentou a decisão do governo Trump de sair do Conselho de Direitos Humanos da ONU ?

Objetivos

O presente trabalho teve como objetivo geral investigar as dinâmicas dos grupos domésticos na manutenção do compromisso dos EUA com o multilateralismo no pós-segunda guerra no mundo contemporâneo. Dentre os objetivos específicos deste trabalho busca-se: entender a participação americana em matérias de direitos humanos no governo Trump, entender como a decisão de abandonar o Conselho foi elaborada e investigar quais foram os motivos e argumentos que resultaram nessa decisão, busca investigar a possível participação de grupos de interesse na saída dos Estados Unidos do conselho de direitos humanos da ONU em 2018, utilizar os argumentos apresentados pela teoria do jogo de dois níveis de Robert D. Putnam, como uma ferramenta analítica do caso escolhido, pesquisar se a posição dos EUA em

relação aos organismos multilaterais, durante o governo Trump, representou o fortalecimento da política do *"America's First"* no cenário internacional.

Justificativa

Social: o CDH da ONU, é o maior ente das Nações Unidas para questões de Direitos Humanos, sendo assim é de se esperar que este seja um exemplo na defesa dos DH tanto para Estados como para a própria sociedade. Porém o órgão foi acusado pelos Estados Unidos, em 2018, de por “hipocrisia”, politização e de possuir um “viés anti-Israel”. Essas acusações, juntamente com a saída do país norte-americano do Conselho, trazem à tona questões muito preocupantes sobre possíveis falhas do órgão, como também sobre o futuro dos DH no cenário internacional.

Acadêmico: traz a oportunidade de se analisar um caso prático através da teoria do jogo de dois níveis, desenvolvida por Robert D. Putnam, em 1988. Explorar as ferramentas de análises propostas por essa teoria e testá-las, permitindo assim constatar se são capazes de analisar o complexo cenário internacional. Além disso, com a mudança de governo nos Estados Unidos em 2021, informações sobre a saída do país do CDH estão cada vez mais raras. Diante da dificuldade de se obter informações relevantes online, a realização deste trabalho só foi possível graças aos artigos científicos sobre o assunto. Tendo isso em mente, o presente trabalho buscou reforçar as informações sobre o caso estudado, apresentando documentos que podem não estar mais disponíveis para pesquisas nos próximos anos.

Pessoal: os Estados Unidos sempre foram uma figura emblemática desde a época da Liga Das Nações. O afastamento do país de vários órgãos multilaterais no governo Trump me chamou atenção na época, ainda mais quando tal comportamento chegou à esfera dos Direitos Humanos. Esse evento não se encerra em 2018 e com este trabalho busquei verificar quais os impactos deixados pelo governo Trump.

Metodologia

O método escolhido para o presente trabalho foi o estudo de caso. Tem como característica o fato de que o pesquisador possui pouco controle sobre os acontecimentos além de ter como foco fenômenos contemporâneos (YIN, 2005). O estudo de caso é uma estratégia para examinar acontecimentos contemporâneos e trata da capacidade de lidar com uma grande variedade de evidências, documentos, entrevistas e observações, além disso, “investiga um

fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2005 p.32). Nessa parte destaco meu próprio problema de pesquisa “Como se deu a configuração de forças dos EUA que sustentou a decisão do governo Trump de sair do Conselho de Direitos Humanos da ONU ?” A coleta de dados para o presente trabalho se baseará em: documentos oficiais, análise de discursos, artigos acadêmicos, revisões bibliográficas entre outros.

Organização dos capítulos

O presente trabalho está dividido em três capítulos principais, estes são compostos por subseções que permitem um maior aprofundamento dos argumentos presentes em cada capítulo. O primeiro capítulo aborda, de forma sintetizada, os argumentos apresentados pela Teoria do jogo de dois níveis ou “*The Two-level game*” introduzido por Robert Putnam no ano de 1988. Essa teoria foi a escolhida neste trabalho para fim de análise dos argumentos e motivos que envolveram a saída dos Estados Unidos do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas em 2018. O segundo capítulo tratará do surgimento do CDH; da participação dos EUA no processo de institucionalização; da ação dos governos de George W. Bush e Barack Obama e qual a postura adotada por estes dentro da instituição. Por fim, o terceiro capítulo buscará analisar o ambiente de direitos humanos durante o governo Trump, utilizando os argumentos apresentados por Putnam (1988) e dos demais autores, presentes no primeiro capítulo deste trabalho. Terá o objetivo de averiguar se a teoria pode ser utilizada como uma ferramenta de análise sobre a política externa do governo Trump em 2017/2018, dando destaque ao caso motivador deste trabalho. O capítulo também apresentará os argumentos utilizados pelo governo Trump para justificar a saída do CDH e por fim apresentará de forma introdutória a posição esperada para o governo Biden em matéria de direitos humanos.

1. AS CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS DO JOGO DE DOIS NÍVEIS

Antes de abordar o caso escolhido neste trabalho, faz-se necessário o entendimento da teoria do “o jogo de dois níveis” ou “*The Two-level game*” introduzido por Robert Putnam no ano de 1988. Essa teoria foi a escolhida neste trabalho para a análise do caso de 2018, os motivos e argumentos que sustentaram a saída dos Estados Unidos do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. A teoria do jogo de dois níveis apresenta vários elementos como: forças, agentes e benefícios, sendo assim é relevante compreender a esses elementos antes de aplicá-los ao caso.

A teoria do jogo de dois níveis envolve a interação entre o meio doméstico e internacional, antes de ser apresentada por Putnam já haviam literaturas que lidavam com essas relações, essas consistiam em uma lista “ad hoc” das “influências domésticas” sobre a política externa ou baseavam-se em “observações genéricas” sobre a vinculação das questões nacionais e internacionais (Putnam, 1988). A exemplo tem-se os trabalhos de James Rosenau (1969, 1973) reconhecido como um dos primeiros pesquisadores a levantar a questão sobre as “*linkage politics*”, apesar de não ter gerado muita pesquisa sobre essa área a não ser pelos trabalhos relacionados aos “comportamentos conflitantes” doméstico e internacional (PUTNAM, 1988).

Além de Rosenau outros autores como Ernst Haas foram importantes para a teorização deste campo, destacando este por tratar do impacto dos partidos e grupos de interesse durante o processo de integração europeia através do seu conceito de “*Spillover*” (HAAS, 1958) admitiu-se a mútua influência em relação ao desenvolvimento internacional e doméstico (PUTNAM, 1988). Pesquisas de Peter Katzenstein (1978) e Stephen Krasner (1978) também demonstram a importância dos fatores domésticos no âmbito da política econômica externa, além de enfatizar que os formuladores centrais responsáveis pela política (em outras palavras o Estado) devem se preocupar ao mesmo tempo com as pressões domésticas e internacionais (PUTNAM, 1988). Sendo assim, ao usar o termo Estado como “formulador central” os poderes executivos centrais possuem o papel “especial” na mediação de pressões domésticas e internacionais; uma vez que estes se encontram expostos nas duas esferas (doméstica e internacional) (PUTNAM, 1988). Partindo então dessa rápida introdução sobre as contribuições de estudos e autores da época que focaram na interação do ambiente doméstico e internacional, focaremos agora na teoria do jogo de 2 níveis introduzida por Putnam e suas contribuições para o estudo dessas relações, como também a aplicação dessa teoria na política externa apresentada neste trabalho por Da Conceição & Mello (2017).

1.1 Robert Putnam e a Teoria do Jogo de dois níveis

No ambiente das negociações internacionais: negociações multilaterais, cooperação entre estados, reuniões bilaterais e afins, os poderes executivos (denominados de negociadores chefe) se encontram no cenário denominado por Putnam de “jogo de dois níveis”, jogado ao mesmo tempo na esfera doméstica (nível nacional) e internacional (nível internacional) (DA CONCEIÇÃO-HELDT & MELLO, 2017). Dentro do nível nacional grupos domésticos buscam seus interesses, pressionando assim o governo na adoção de políticas que sejam favoráveis a eles e que respondam os seus interesses, os políticos, por sua vez, procuram adquirir poder através das coalizões entre esses grupos (PUTNAM, 1988). Já no nível internacional os governos nacionais buscam maximizar suas habilidades de satisfazer as pressões internas (domésticas) e ao mesmo tempo minimizar as consequências adversas vindas das “evoluções externas” (PUTNAM, 1988).

Em “*Two-Level Games in Foreign Policy Analysis*”, Da Conceição-Heldt & Mello (2017) destacam que no nível internacional representantes dos governos nacionais, com interesses e preferências diferentes negociam para resolver problemas de ação coletiva, para aumentar o bem estar de seus cidadãos, institucionalizar a cooperação através da criação de instituições internacionais ou para encontrar modos de resolução de conflito (DA CONCEIÇÃO-HELDT & MELLO, 2017). Já no nível doméstico os autores destacam uma gama de grupos que possuem interesses diferentes, como políticos, burocratas, interesses de grupos organizados, ONG’s, eleitores entre outros; esses grupos interagem dentro de instituições políticas domésticas, como por exemplo os parlamentos e ministérios para discutir e determinar escolhas de política externa de um país (DA CONCEIÇÃO-HELDT & MELLO, 2017). Os tomadores de decisão devem então levar em consideração esses dois jogos, uma vez que seus países são ao mesmo tempo interdependentes e soberanos, ou seja, eles estão presentes nos dois tabuleiros (Putnam, 1988).

Do outro lado do tabuleiro internacional estão as contrapartes estrangeiras, representados por diplomatas e demais assessores internacionais (PUTNAM, 1988). No tabuleiro doméstico, aqueles que ficam em volta e atrás do “líder nacional” são as figuras partidárias, parlamentares, representantes de “grupos-chave” de interesses, porta-vozes das agências domésticas e também os assessores políticos ligados ao próprio líder (PUTNAM, 1988). Existem complexidades políticas para os jogadores no jogo de dois níveis; qualquer jogador importante no tabuleiro internacional, estando insatisfeito com o resultado poderá desorganizar o jogo, inversamente qualquer líder que eventualmente não consiga satisfazer seus

“companheiros” dentro do tabuleiro doméstico pode ser retirado de seu assento (PUTNAM, 1988).

Seguindo a teoria neorrealista Snyder & Diesing (1977) , com a concepção de “atores unitários” conseguiram concluir em seus trabalhos que a previsão sobre os resultados internacionais melhora de forma significativa quando se compreende as barganhas internas, especialmente quando se trata dos compromissos minimamente aceitáveis (PUTNAM, 1988). Assim como em qualquer jogo, uma análise formal necessita de: regras bem definidas, escolhas, ganhos, informações e jogadores (PUTNAM, 1988) passamos então para a explanação das particularidades que envolvem o jogo de dois níveis.

1.2 Os níveis de barganha e “win-sets”

Partindo do pressuposto de que cada lado do jogo é representado por um único líder/negociador-chefe e que esse não possui preferências políticas independentes e que busca somente encontrar um entendimento que atenda os dois lados, Putnam (1988) divide esse processo em dois estágios. O estágio de nível I é aquele em que as barganhas entre os negociadores resultam em um acordo provisório. O estágio de nível II envolve as discussões entre os grupos domésticos de apoio sobre a ratificação ou não de um determinado acordo, ficando assim divididos em uma fase de negociação e uma fase de ratificação (PUTNAM, 1988).

No nível dois é provável que haja barganhas como também consultas prévias com o objetivo de formar uma posição inicial para o nível I. Contrariamente, a necessidade de ratificação dentro do nível II afeta as barganhas dentro do nível I. Uma outra possibilidade, a de rejeição no nível II pode interromper as negociações do nível I sem nenhum tipo de ação formal dentro do nível II. Uma observação importante é que para Putnam o termo “ratificação” genericamente se refere a qualquer processo decisório no nível II, que tem a necessidade de implementar ou assegurar um acordo formal ou informal no nível I (PUTNAM, 1988).

Como visto anteriormente no nível II os atores podem ser representados por agências burocráticas, grupos de interesses, classes sociais e até mesmo a opinião pública (Putnam, 1988). Seguindo esse aspecto Da Conceição-Heldt & Mello (2017) apresentam a opinião pública doméstica como uma categoria importante para a análise da política externa, principalmente dentro de democracias consolidadas *“The notion that ordinary citizens act as a constraint on belligerent governments is an important feature of democratic theory and has*

prominently been employed in explanations of the democratic peace phenomenon” (DA CONCEIÇÃO-HELDT & MELLO, 2017, p. 13).

Através dos arranjos institucionais é possível definir “os conjuntos vitoriosos”, os denominados “*winset*”. Estes são, para uma base de apoio do nível II, um conjunto de todos os acordos que seriam possíveis e vitoriosos no nível I, em outras palavras aqueles acordos que conseguiriam a maioria necessária dentre os apoiadores quando colocados em votação (PUTNAM, 1988). Quanto maior for a autonomia dos tomadores de decisão centrais em relação ao grupo doméstico do nível II, maior serão os conjuntos vitoriosos sendo assim maiores serão as chances de conseguir acordos internacionais. Mas por outro lado, a análise de dois níveis também implica que quanto maior for a autonomia de um estado em relação às suas pressões domésticas menor será sua posição nas barganhas internacionais (PUTNAM, 1988).

Putnam (1988) enfatiza que os conjuntos vitoriosos do nível II são de extrema importância para entender os acordos de nível I. Os conjuntos vitoriosos maiores tornam os acordos de nível I mais prováveis, *cæteris paribus* “as outras coisas mantendo-se iguais” (Putnam, 1988).

Por definição, qualquer acordo bem-sucedido precisa encaixar-se nos ‘conjuntos vitoriosos’ do nível II de cada uma das partes do acordo. Assim, o acordo somente é possível se esses ‘conjuntos vitoriosos’ sobrepuseram-se; quanto maior cada conjunto de vitórias, mais provável é a sobreposição. Inversamente, quanto menores forem os ‘conjuntos vitoriosos’, maior é o risco de as negociações fracassarem. (Putnam, 1988, p.154)

Quando há a possibilidade de uma ratificação fracassada, a análise teórica do jogo de dois níveis deve distinguir dois aspectos: a defecção voluntária e a defecção involuntária. A defecção voluntária trata da recusa dada por um ator “egoísta racional” diante da ausência de contratos obrigatórios. A defecção involuntária por sua vez retrata o comportamento do agente que não é capaz de cumprir uma promessa feita por causa do fracasso de uma ratificação; Putnam então afirma que esse tipo de defecção só pode ser entendida dentro da estrutura do jogo de dois níveis. Sendo assim, quanto menores forem os conjuntos vitoriosos, maior será o risco de uma defecção involuntária. Esses dois tipos podem ser difíceis de distinguir na maioria das vezes, mas como visto acima a lógica dos dois são diferentes (PUTNAM, 1988).

A credibilidade também representa uma parte importante em qualquer jogo de dois níveis. Por exemplo, a credibilidade de um compromisso oficial pode ser baixa mesmo que os custos reputacionais da rejeição sejam altos, uma vez que o negociador poderá ser incapaz de garantir uma ratificação. Sendo assim a credibilidade, ou seja, a capacidade de conseguir

acordos no nível I é evidenciada pela capacidade comprovada do negociador em executar no nível II (PUTNAM, 1988).

O tamanho dos “conjuntos vitoriosos” é importante também pelo fato de que o tamanho do win-set do nível II irá afetar a distribuição dos ganhos conjuntos das barganhas internacionais. Quanto mais as partes do nível I enxergarem o conjunto de vitórias do negociador como um “conjunto amplo”, ele poderá ser mais pressionado pelos outros negociadores. Já um pequeno conjunto de vitórias domésticas pode representar uma vantagem na negociação por parte do negociador (PUTNAM, 1988).

1.3 Os fatores determinantes do *win-set*:

Agora que foi explicado, de forma resumida, o que são os “conjuntos vitoriosos” (*win-set*), como eles podem influenciar nas negociações e a importância do tamanho desses conjuntos, passaremos os fatores responsáveis pela sua determinação.

Nas circunstâncias que afetam o tamanho dos conjuntos vitoriosos, três fatores são importantes: primeiro, as preferências e coalizões no nível II; segundo, as instituições presentes no nível II e em terceiro, as estratégias dos negociadores do nível I. O tamanho dos “conjuntos vitoriosos” depende das distribuições de poder, como também das preferências e possíveis coalizões entre os grupos domésticos no nível II (PUTNAM, 1988). Isso implica que qualquer teoria de negociação internacional testável no modelo de dois níveis necessita ter suas raízes em uma teoria da política doméstica, em outras palavras uma teoria que trate do poder e as preferências dos principais atores do nível II (PUTNAM, 1988). Além disso, Madsen (2020) lembra que as reações nacionais adversas as instituições internacionais podem ter motivos diversos, como desenvolvimentos instantâneos dentro das instituições e até mesmo “clivagens” estruturais que abruptamente acabam orientando movimentos “retrógrados”, ou seja, movimentos que buscam a volta para uma condição social anterior, tais grupos acabam se inserindo dentro de um discurso político dominante (MADSEN, 2020).

Um importante fator que determina o conjunto de vitórias no nível II, é o denominado “não-acordo”. Na maioria dos casos o “não-acordo” representa o status quo, essa regra não é generalizante, uma vez que dependendo da situação o “não-acordo” pode acabar piorando a situação atual. HOMER & ROSENTHAL (1978) apresentam que quanto menor o custo do “não-acordo” para os grupos domésticos menor o win-set (PUTNAM, 1988). Os custos, porém, variam de acordo com os grupos, e os grupos que apresentam um custo baixo com o “não-acordo” serão mais “céticos” do que os grupos que apresentam um custo alto de “não-acordo”

no que diz respeito a acordos existentes no nível I. Isso significa que alguns grupos domésticos podem se opor ou apoiar os acordos de nível I, de uma forma mais ou menos independente dos conteúdos específicos presentes em cada um destes acordos, apesar de naturalmente a decisão de outros grupos estejam condicionada a essa particularidade (PUTNAM, 1988).

Através do custo de “não acordo” é mais fácil notar que o apoio a acordos internacionais de forma incondicional é na maioria dos casos maior por parte dos países pequenos, os mais dependentes e de economias abertas, quando comparados aos países autossuficientes como por exemplo os Estados Unidos, pois para este o custo de não acordo é geralmente menor para seus cidadãos (PUTNAM, 1988). Sendo assim, o autor destaca que, *cæteris paribus*, Estados que possuem as características de serem mais auto suficientes, e que tenham um win-set menor realizam menos acordos internacionais e quando os fazem a negociação é mais dura. Grupos do nível II possuem interesses relativamente homogêneos, porém em certas situações a avaliação de um “não acordo” pode representar uma relevante divergência entre eles (PUTNAM, 1988).

1.4 Os problemas de preferências homogêneas e heterogêneas no nível I e II e os grupos domésticos

Problemas podem aparecer tanto para os negociadores de nível I quanto para os negociadores de nível II, estes podem ser de preferências homogêneas ou heterogêneas. Negociadores de nível I podem encontrar conflitos homogêneos (ou fronteirços), em situações como essas quanto mais o negociador conseguir ganhar dentro do nível I maiores serão as chances de ratificação dos acordos. O Negociador II por sua vez, diante de um cenário de preferência homogênea, seu problema principal vai ser gerenciar as diferenças entre as expectativas dos seus grupos de apoio e o resultado que obterá na negociação (Putnam, 1988). O efeito de uma divisão doméstica pode elevar o risco da defecção involuntária impedindo assim um acordo no nível I. Em alguns casos essa divisão doméstica acaba refletindo no nível I e assim o negociador deste nível pode encontrar “aliados silenciosos” dentro do tabuleiro doméstico do seu “oponente” (PUTNAM, 1988).

Vale ressaltar que, até então, Putnam (1988) em sua análise supôs que todos os grupos domésticos elegíveis participam do processo de ratificação dos acordos, mas na realidade a taxa de participação desses grupos tendem a variar conforme o grupo e as questões, essas variações regularmente implicam o tamanho win-set. Quando, por exemplo, um acordo em que os custos/

benefícios são mais concentrados, os grupos domésticos que tenham seus interesses mais afetados irão procurar exercer uma influência “especial” durante o processo de ratificação (PUTNAM, 1988).

A composição dos grupos domésticos ativos no nível II varia de acordo com o nível de politização de cada assunto, essa politização muitas vezes “ativa” os grupos que se preocupam menos com o custo de “não-acordo” e isso faz com que o tamanho efetivo dos conjuntos vitoriosos diminua. Tendo como regra geral que grupos com maior interesse em determinado assunto provavelmente terão uma posição mais “extremada” quando tal assunto for debatido. (PUTNAM, 1988). Dentro de um cenário onde os interesses nacionais relevantes estão em jogo, a agenda de políticas domésticas acaba prevalecendo na maioria dos casos, predominando assim sobre as instituições e agendas internacionais. Esse resultado não se aplica somente a casos onde o desenvolvimento internacional entra em conflito com os interesses de segurança nacional, mas também ocorre quando as instituições se envolvem na “mega-política”, que segundo Ran Hirschl (2008: 94) são "questões de significado político absoluto e máximo que muitas vezes definem e dividem políticas inteiras" (Ran Hirschl, apud Madsen, 2020 p.4), em outras palavras, questões de relevância política mais essenciais que acabam dividindo a sociedade. Ainda dentro de seu estudo sobre a Corte Europeia de Direitos Humanos, Madsen (2020) apresenta que os compromissos pré existentes com instituições internacionais podem ser abandonados rapidamente se os interesses nacionais de carácter significativo estiverem em jogo.

Certos termos "pré-estabelecidos/ pré-definidos" em relação a um Estado específico também podem moldar as preferências de um Estado e influenciar a opinião pública. Tomaremos a título de exemplo o caso da Guerra Nuclear do Irã (“o inimigo número 1 dos Estados Unidos”) onde o sentimento de hostilidade foi utilizado para moldar as preferências e coalizões dentro do nível II dos Estados Unidos (HURST, 2016). Dentre os grupos que usaram essa ferramenta para influenciar a opinião pública em relação ao Irã, estavam o Lobby pró Israel e o (Comitê de Relações Públicas Americano-Israelense) AIPAC, que “ajudaram” a fortalecer a antipatia em relação ao outro Estado e ao mesmo tempo exigiam que sanções fossem aplicadas ao mesmo (HURST, 2016).

Outra questão importante levantada por RAIFFA (1982, p. 175) e destacada por Putnam (1988), no quadro de participações dos grupos domésticos: se cada grupo conseguir imprimir seus interesses em um acordo de nível I isso o torna inegociável, ou seja, não seria possível uma ratificação por parte dos países “opponentes”. Logo, o negociador-chefe é responsável por enfrentar “barganhas cruzadas” em diferentes temas (PUTNAM, 1988). Outro recurso possível

para o negociador, quando este por exemplo, deseja expandir seu win-set com o objetivo de ratificar um acordo, ele tem a sua disposição o uso das compensações paralelas para que assim possa atrair apoiadores marginais, este é um argumento comum, presente na teoria de jogos e também na política real (PUTNAM, 1988).

Em qualquer situação de barganha existem tentativas por partes dos “jogadores” envolvidos de estruturar o jogo e de alterar a percepção dos demais em relação ao custo de “não-acordo” e dos benefícios que tal acordo possa proporcionar, essas estratégias, porém são mais difíceis de obterem sucesso no cenário do jogo de dois níveis do que no ambiente das negociações mais convencionais. Apesar disso, os governos tentam expandir o win-set uns dos outros, através por exemplo da atividade diplomática, quando essa é usada para persuadir os formadores de opiniões, estabelecer contatos com por exemplo, partidos de oposição e até mesmo a oferta de ajuda humanitária (PUTNAM, 1988).

Um importante fator envolvido na interação entre o nível I e II é a “reverberação”. Em certos casos as pressões internacionais repercutem na política doméstica, resultando assim na influência nas negociações internacionais (PUTNAM, 1988). A incerteza que envolve as questões internacionais é um dos fatores que fazem com que mensagens vindas do exterior possam acabar mudando o cenário doméstico: “ *Given the pervasive uncertainty that surrounds many international issues, messages from abroad can change minds, move the undecided, and hearten those in the domestic minority*” (Putnam, 1988 p. 455). Essa reverberação pode ser negativa (de acordo com a “teoria de equilíbrio cognitivo”), quando as pressões internacionais virem de “fontes” vistas pelos grupos/audiências domésticas como rivais/ adversárias (PUTNAM, 1988).

Uma outra discussão vale ser levantada nessa questão, Jeffrey Knopf (2009) em “*Beyond Two Level Games*”, argumenta sobre um terceiro nível de atores, composto pelos parceiros / aliados do Estado, que conseguem interagir e também afetar os atores de nível I e II. Knopf argumenta a importância destes aliados para o processo de negociação, realçando a possibilidade de um governo externo pressionar por exemplo a administração de forma direta (como observado por Hurst) para assim “moldar” a sua posição em relação a um caso ou agente específico. Além disso, tais aliados podem utilizar outros meios, como recorrer ao público, para atingir seus supostos objetivos (HURST, 2016). Como ocorrido no processo de negociação do programa nuclear do Irã durante o governo Obama, (situação citada anteriormente), onde ao observar as preferências e coalizões de nível II nos Estados Unidos, foi percebido um grau de hostilidade em relação ao Irã, país que sofreu um processo de “demonização” e contou com representações errôneas na mídia e cultura norte-americana. Nesse cenário o lobby e também a

propaganda do lobby pró-Israel (sob liderança do AIPAC) teve um papel de destaque, ajudando a reforçar o sentimento de antipatia pública e pressionando o governo para impor sanções incapacitantes ao Irã (HURST, 2016).

1.5 A figura do Negociador-chefe

Uma das figuras, se não, a mais importante envolvida nesse jogo, o Negociador-chefe é a única conexão formal entre os níveis I e II, tanto que essa figura já foi citada algumas vezes ao longo desta primeira parte antes mesmo ser apresentada suas funções e formas de ação (PUTNAM, 1988). Vale notar que até então o autor assumiu que a figura do negociador-chefe não possui perspectivas políticas independentes, mas empiricamente, as preferências de tal negociador podem sim divergir daquela apresentada pelo seu grupo doméstico. Nesse caso há a possibilidade de que os grupos domésticos sejam mais inclinados a um acordo (ou preocupados com o “não acordo”) do que o próprio negociador chefe (PUTNAM, 1988).

As negociações de dois níveis geralmente são arriscadas e custosas para o negociador-chefe, além de regularmente interferirem nas outras prioridades deste, sendo assim vale questionar: mesmo com esses riscos e custos o que faz o negociador chefe participar de uma negociação de dois níveis? (PUTNAM, 1988). O autor cita 3 motivações: o fortalecimento da posição do negociador-chefe no jogo de nível II, através do aumento de seus recursos políticos ou a diminuição de perdas potenciais, por exemplo, o chefe de governo (negociador-chefe) consegue alcançar a popularidade que deseja caso conclua o acordo com sucesso; ele pode mudar o equilíbrio de poder no nível II em favor de políticas domésticas de sua preferência por “motivos exógenos”; por fim, o negociador pode seguir com a sua própria concepção de “interesse nacional” no contexto internacional.

No cenário das barganhas internacionais de dois níveis vale supor que o negociador-chefe regularmente vai dar prioridade ao seu “cálculo doméstico”, quando uma escolha precisa ser feita, tendo em vista que seu próprio emprego depende da sua posição dentro do nível II. Deste modo o negociador é mais inclinado a apresentar acordos internacionais para a ratificação que signifiquem um menor investimento de seu capital político para a aprovação e que almeje o maior retorno (político) com a ratificação. Isso significa que o papel do negociador chefe dá a este o poder de veto sobre acordos, mesmo se tais acordos fiquem dentro do seu conjunto de vitórias do nível II, uma vez que o negociador se aponha a certo acordo é improvável que este seja ratificado (PUTNAM, 1988). Por outro lado, se as outras partes, envolvidas no processo

de negociação, ficarem sabendo que a posição doméstica do negociador estivesse ameaçada, caso ele tivesse que rejeitar um acordo dentro do seu limite dos conjuntos vitoriosos do nível II, o outro lado, que está no nível I, pode ter uma influência maior no processo (PUTNAM, 1988).

Uma restrição importante a impede uma negociação de dois níveis de sucesso vem de coalizões domésticas de apoio ao líder. Um empresário político investe em um determinado padrão de posições políticas e coalizões de apoio, caso um acordo internacional ameace esse investimento ou se para a ratificação deste acordo seria necessário um tipo de coalizão diferente, o negociador-chefe provavelmente resistirá em adotá-lo mesmo que este acordo pudesse ser ratificado. *“Politicians may be willing to risk a few of their normal supporters in the cause of ratifying an international agreement, but the greater the potential loss, the greater their reluctance.”* (PUTNAM, 1988 p. 458).

Por fim vale destacar novamente alguns pontos apresentados por Putnam e sua teoria do jogo de dois níveis, que possam ajudar na análise do caso escolhido neste trabalho. Além de tratar desse link entre os cenários domésticos e internacionais e como eles se influenciam, a teoria do jogo de dois níveis: trata dos interesses domésticos (podendo ser homogêneos ou heterogêneos); dos benefícios e custos que envolvem o processo de ratificação de acordos; de como os grupos internos se articulam para atingir seus interesses e preferências buscando influenciar o governo; da pluralidade de atores envolvidos nessa negociação; o papel dos negociadores com destaque para o negociador-chefe e suas formas de ação e poderes. É importante que os conceitos presentes neste capítulo fiquem claros, pois de agora em diante eles serão utilizados para a análise de grupos e também ações dentro dos Estados Unidos, envolvidos no caso deste estudo.

2. O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO CDH: A “PARTICIPAÇÃO” DOS ESTADOS UNIDOS

Este capítulo tratará do surgimento do CDH, abordando os aspectos que possibilitaram a substituição da Comissão de Direitos Humanos pelo Conselho; das reações dos governos norte-americanos de George W. Bush e Barack Obama à criação do Conselho, e qual a postura adotada por estes dentro da instituição. Para que possamos analisar a conduta do governo Trump frente ao CDH, precisamos previamente ter o conhecimento de como os dois governos

anteriores se comportaram diante do órgão. A fim de constatar, na próxima seção deste trabalho, as possíveis semelhanças ou diferenças entre as políticas destes três últimos governos.

A Comissão de Direitos Humanos, não era vista com bons olhos, uma vez que estava cercada de críticas, principalmente a respeito da sua eficácia em resolver questões de abusos de direitos humanos (BLANCHFIELD e WEBER, 2020), considerando que uma das falhas mais relatadas sobre a Comissão estava na presença de reconhecidos violadores de direitos humanos entre os seus membros (FREEDMAN, 2013). Em 2005, durante a comemoração dos 60 anos da ONU, o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, apresentou um relatório cujo título era *“In larger freedom: towards security, development and human security for all.”*. Tal documento era dividido em quatro seções, e tratava de assuntos como a necessidade de se alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), documento estabelecido pela ONU em 2000, que contava com oito metas para alcançar o desenvolvimento até o ano de 2015, entre estas estavam, por exemplo, a oferta de educação básica para todos, a redução da mortalidade infantil entre outros (ONU, 2000). Além disso o documento apresentava uma série de sugestões para a reforma da ONU, dentre elas estava presente, na última seção, a substituição da Comissão de Direitos Humanos do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) por um novo ente, o Conselho de Direitos Humanos (ALBRES; HERNANDEZ; MACEDO, 2013).

As negociações para o novo Conselho ocorreram de 2005-2006, as discussões giravam em torno da composição, funções e procedimentos do novo órgão, além de considerações sobre quais aspectos da Comissão seriam mantidos/ reformulados e até mesmo removidos (FREEDMAN, 2013). A criação do Conselho foi apresentada resolução 60/251, que em seu primeiro parágrafo estabelece este como um órgão subsidiário da Assembleia Geral, sendo o Conselho um órgão permanente, foi posto à sua disposição recursos fixos como salas para reuniões e também pessoal administrativo para a realização de projetos a curto e longo prazo. Com a intenção de evitar a falha que havia na Comissão referente a falta de tempo e recursos adequados para a resolução de problemas envolvendo os Direitos Humanos (FREEDMAN, 2013). A Resolução foi aprovada pela maioria e contou com apenas quatro votos contra, dentre os que se opuseram a substituição estava os Estados Unidos.

2.1 O surgimento do Conselho de Direitos Humanos durante o Governo Bush.

Como visto anteriormente os Estados Unidos foram um dos poucos que votaram contra o estabelecimento do Conselho. O então representante dos EUA, o Embaixador John Bolton, justificou o voto contrário como uma “questão de princípio”, onde os Estados Unidos não

acreditavam em um progresso do Conselho em relação a Comissão, pela falta de mecanismos efetivos que asseguravam a credibilidade de seus membros - UNITED NATIONS, 2006b - (ALBRES; HERNANDEZ; MACEDO, 2013), tal credibilidade impediria, por exemplo, a presença de violadores de direitos humanos entre os membros do órgão, que como visto anteriormente, foi uma das principais críticas enfrentadas pela Comissão. Os Estados Unidos contaram com a representação de Bolton de 2005 à 2006, este era publicamente uma figura polêmica e grande crítico das Nações Unidas, ele foi substituído no ano de 2007 por Zalmay Khalilzad, outro que também não era muito adepto ao multilateralismo (ALBRES; HERNANDEZ; MACEDO, 2013).

A justificativa apresentada pelos Estados Unidos em relação ao seu voto contrário como uma “questão de princípio” pode refletir as derrotas da delegação estadunidense durante o processo de instituição do conselho (ALBRES; HERNANDEZ; MACEDO, 2013). Entre elas estão: a tentativa da delegação de fazer com que Estados tidos pelo governo norte-americano como violadores de direitos humanos (por exemplo, Líbia e Sudão) de serem eleitos como membros do CDH; o fracasso da recomendação norte-americana de “exclusionary criteria”, onde os Estados sancionados pelo Conselho de Segurança por abusos aos direitos humanos ou até mesmo atos terroristas, não poderiam concorrer a assentos no CDH (ALBRES; HERNANDEZ; MACEDO, 2013). Ao mesmo tempo que tentavam impedir que tais Estados ingressarem como membros do Conselho os Estados Unidos buscava a sua própria eleição como membro, nesse sentido a delegação fracassa novamente ao buscar a aprovação de uma fórmula que concederia a reeleição ilimitada e também cadeiras garantidas, aos membros permanentes do Conselho de Segurança, Blanchfield e Belli (2006; 2008/2009 apud ALBRES; HERNANDEZ e MACEDO, 2013).

A falta de apoio dos Estados Unidos não impediu o surgimento do CDH, que ao contrário de seu antecessor trouxe avanços como reuniões frequentes e a possibilidade de convocação de sessões extraordinárias e também o mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU) como exposto por Annan (2005). Os Estados Unidos, sob o governo de W. Bush, se recusaram a concorrer às eleições para se tornarem membros do CDH nos seus primeiros três anos (algo que só veio a mudar no governo Obama). Entretanto, os Estados Unidos participaram de forma ativa das reuniões do Conselho como observador, papel que impunha certos limites: possuíam o direito a voz e emissão de propostas, mas não tinham o poder de votar, o que o colocava em posição de vulnerabilidade e também perda de influência dentro do CDH em sua fase de institucionalização e consolidação política (ALBRES; HERNANDEZ; MACEDO, 2013).

A postura de afastamento dos EUA em relação ao CDH, como também seu voto contrário à criação do órgão, gerou desapontamento principalmente entre as ONG's e grupos de direitos humanos, reação também compartilhada entre Estados: de um lado o Reino Unido que apoiavam a eleição estadunidense do outro estava Estados como Cuba que interpretou a recusa dos Estados Unidos como uma confissão das violações de direitos humanos nos centros de Guantánamo e Abu Ghraib¹(ALBRES; HERNANDEZ; MACEDO, 2013).

Uma questão que contou com a desaprovação dos Estados Unidos, foi a constante presença do Estado de Israel na agenda do órgão, em junho de 2007 os membros do Conselho adotaram uma resolução para tratar dos métodos de trabalho do Conselho como também incluíram “*human rights situation in Palestine and other occupied Arab territories*” como parte permanente da agenda do CDH (BLANCHFIELD e WEBER, 2020). O ápice do distanciamento entre o governo Bush e o Conselho ocorreu em junho de 2006, onde ficou expresso através do porta-voz do Departamento de Estado, que os EUA só fariam parte do CDH quando essa ação correspondesse ao atendimento do interesse nacional dos Estados Unidos, além de criticar mais uma vez o “foco excessivo do órgão em Israel”, sendo esse utilizado também como ponto principal do desacordo (ALBRES; HERNANDEZ; MACEDO, 2013).

O descontentamento foi tão grande que resultou em um boicote ao CDH, uma vez que os Estados Unidos mesmo na posição de membro observador continuaram financiando a ONU como o próprio CDH. No *Consolidated Appropriations Act (CAA)* 2008 estava previsto cerca de da soma de \$ 1,354,400,000 para atender as obrigações dos EUA com as organizações internacionais de carácter multilateral, entre as instituições estava claramente a ONU, contando com 22% do orçamento vindos dos Estados Unidos (valor máximo permitido pela instituição). No final das contas o valor deixado de ser enviado ao CDH era relativamente pequeno diante do financiamento que os Estados Unidos enviavam para a ONU, sendo assim o boicote ao conselho pode ser interpretado mais como um ato simbólico do que uma restrição (ALBRES; HERNANDEZ; MACEDO, 2013). Na Seção 695 do CAA² está descrita a determinação do

¹ No ano seguinte aos ataques de 11 setembro, Guantánamo se tornou um centro de detenção de pessoas acusadas de envolvimento com o terrorismo. Possui sua localização em Cuba mas é administrado pelos Estados Unidos desde 1903. Sobre o centro há vários relatos de práticas que violam os direitos humanos como torturas, transporte inadequado de detentos, detenção de crianças entre outros.

Já em relação a Abu Ghraib, em 2004, em um programa da revista CBS “60 Minutes II”, o jornalista Dan Rather, foi o responsável por relatar os crimes de guerra cometidos por reservistas americanos contra os prisioneiros iraquianos, entre eles mulheres e crianças, o que ficou conhecido mais tarde como o “escândalo de Abu Ghraib”.

² Documento disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-110publ161/pdf/PLAW-110publ161.pdf>, último acesso em: 28 de junho de 2021.

boicote orçamentário ao CDH, a não ser que: 1) o Secretário de Estado justificasse que tal fundo seria utilizado em prol dos interesses nacionais dos EUA e 2) se os EUA se tornassem membro do CDH (UNITED STATES, 2007a). A restrição foi justificada principalmente pelo foco em Israel e negligência do corpo em relação a outros conflitos em países como China, Coreia do Norte, Sudão entre outros e também pela a abertura do CDH para a participação de líderes autoritários, a medida foi então aprovada tanto na Câmara quanto no Senado; contou o primeiro com 241 votos a favor e 178 contra; e o segundo (resolução é aprovada com maioria simples) teve 81 votos a favor. Seguindo também o descontentamento do poder executivo com o CDH o boicote ficou decidido para acontecer no ano de 2008 (ALBRES; HERNANDEZ; MACEDO, 2013).

As respostas norte-americanas ao CDH não contaram apenas com o boicote, houve também a elaboração de uma Resolução Condenatória pela Câmara dos Representantes, em setembro de 2007. A resolução H.R. 557³, apresentada pelo *House Foreign Affairs Committee*, foi o resultado de uma proposta de dois deputados do estado da Califórnia, o republicano John Campbell e o democrata Howard Berman, e tinha como foco à crítica a ênfase que o CDH estaria dando a Israel ao mesmo tempo que desviava a atenção dos outros países também violadores de direitos humanos (ALBRES; HERNANDEZ; MACEDO, 2013). O documento contava com elementos como: condenação ao CDH por “ignorar” violações de direitos humanos graves de outros países, enquanto focava “injustamente” o Estado de Israel; exorta que Israel fosse retirado da agenda permanente e que seções especiais fossem realizadas para tratar de outros países violadores dos direitos humanos; além de voltar mais uma vez ao assunto de que apenas países que tinham um compromisso estabelecido com a proteção dos direitos humanos fossem escolhidos como membros do Conselho:

With all of the problems that are going on throughout the world, all of the countries, all the despotic governments out there causing no ends of grief for their people, the one country that the United Nations continues to focus on is a free democracy in the Middle East, Israel. And they continually focus on them to the exclusion, in many cases, of far, far greater problems in other parts of the world (UNITED STATES, 2007c: p.1)

³ Documento disponível em: <https://clerk.house.gov/evs/2007/roll901.xml>, último acesso em: 28 de junho de 2021.

Para que fosse aprovada a H.R. 557 (UNITED STATES, 2007c) precisava de dois terços dos deputados, o resultado foi bem maior que esse pois a resolução contou com 416 votos favoráveis (222 democratas e 194 republicanos) e somente 2 votos contrários (um de cada partido), contou também com o número de 14 abstenções, sendo 8 democratas e 6 republicanos. Vale lembrar que essa resolução teve apenas um caráter condenatório, em outras palavras, não se tornou uma proposta de lei aberta a votação sendo assim não impunha nenhum tipo de obrigação ao poder Executivo (ALBRES; HERNANDEZ; MACEDO, 2013).

A política externa do Governo Bush teve como uma de suas principais características a revisão dos tratados internacionais, tendo como principal base a política republicana do “*America First*”, a ênfase do nacionalismo e do unilateralismo. Essa revisão do governo Bush ilustra o argumento exposto no estudo de Madsen (2020) (que já vimos na seção 1) , ao tratar do abandono de compromissos internacionais preexistentes quando os interesses nacionais significativos (*America First*) estiverem em jogo (MADSEN, 2020). Além disso, cabe aqui lembrar que a posição adotada pelo governo Bush frente a CDH, reflete o que Putnam o argumento apresentado por Putnam como o “custo de não acordo”. Como apresentado anteriormente, esse custo tende a ser maior para os Estados pequenos e mais dependentes, ao ponto que Estados maiores como EUA este custo é menor, situação onde Estados mais auto suficientes e com menor win-set realizam menos acordos internacionais (PUTNAM, 1988).

2.2 O governo Obama e o CDH

Boicotes, condenações e acusações dos Estados Unidos ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, esse foi o cenário que Obama encontrou logo depois de ser eleito. Ainda durante a corrida presidencial Obama já era visto como um governo que, se eleito, mudaria a postura perante os organismos multilaterais em comparação a administração Bush (ALBRES; HERNANDEZ; MACEDO, 2013). Postura já presente em seu discurso de posse onde dentre outros pontos estava presente a garantia que os direitos humanos seriam assegurados:

“As for our common defense, we reject as false the choice between our safety and our ideals. Our Founding Fathers, faced with perils we can scarcely imagine, drafted a charter to assure the rule of law and the rights of man, a charter expanded by the blood of generations. Those ideals still light the world, and we will not give them up for expedience's sake.” (Obama Inaugural Address 20th January 2009)

As primeiras mudanças vieram logo com a escolha da nova representante dos Estados Unidos na ONU, a Embaixadora Susan Rice, que diferentemente dos seus antecessores Bolton e Khalilzad, expressava sua confiança em relação a ONU e seu papel essencial para a construção da paz e segurança mundiais, além de endossar a necessidade de os Estados Unidos engajarem no cenário multilateral. Já em fevereiro de 2009 Obama anunciou que os Estados Unidos iriam participar da décima sessão regular do Conselho como observadores, parece pouco à primeira vista, mas na verdade essa ação já sinalizava uma aproximação com o ente, pois nas duas seções anteriores os EUA haviam se retirado no meio das seções (ALBRES; HERNANDEZ; MACEDO, 2013). Porém a grande mudança em relação ao governo anterior veio no mês seguinte quando Obama anunciou que os Estados Unidos iriam concorrer a uma cadeira dentro do Conselho, sendo o país então eleito, sem dificuldades pois havia apenas um pequeno número de candidatos, como membro do CDH em 19 de maio, ocupando uma das três vagas dos grupos dos “Estados da Europa Ocidental e outros Estados”. Dentre os novos membros, países como Bélgica e Noruega contaram com um número maior de votos a favor na sua eleição como membros do CDH do que o próprio Estados Unidos (ALBRES; HERNANDEZ; MACEDO, 2013). Uma possível justificativa para tal postura foi a desconfiança dos demais países devido aos problemas que envolviam os Estados Unidos e a antiga Comissão, como também dentro do CDH durante a administração Bush. Como também os acontecimentos referentes as políticas adotadas para o combate ao terrorismo (como exposto anteriormente) o que gerou rejeições, além de resultar em uma imagem negativa do país como um todo, dentro do sistema de direitos humanos da ONU, imagem essa que não seria limpa de forma tão simples como o interesse de Obama em adotar medidas diferentes do seu antecessor (ALBRES; HERNANDEZ; MACEDO, 2013).

Como representante dos Estados Unidos dentro do CDH, a embaixadora Eileen Donahoe foi nomeada, passando a ser então a primeira representante permanente dos EUA dentro do órgão. Com formação acadêmica e profissional orientada para instituições internacionais, Donahoe observou de perto o processo de reforma da ONU e também era considerada experiente em questões relacionadas a organizações de direitos humanos. Do retorno dos EUA ao CDH a escolha dos representantes do país, indicavam uma diferença de perfil do novo presidente diante da ONU (ALBRES; HERNANDEZ; MACEDO, 2013).

Além da sinalização de aproximação com o órgão ao se tornar membro do Conselho, os Estados Unidos alteraram um outro aspecto do governo anterior, o boicote ao CDH. Vale ressaltar que mesmo com o boicote ainda presente na previsão orçamentária do país para 2009, haviam cláusulas para que o boicote fosse anulado e (como já foi mostrado anteriormente) uma

delas era o requisito de que os Estados Unidos se tornassem membros do Conselho, sendo assim o envio de recursos financeiros ao CDH foram retomados ainda em 2009 (ALBRES; HERNANDEZ; MACEDO, 2013). O fato de ter se tornado membro do CDH não significava que os interesses estavam em harmonia internamente, de um lado estava o Congresso continuava “fechado” ao CDH e ainda manteve firme sua posição sobre o boicote ao ente, além disso contava com o apoio de grupos de interesses, principalmente o Lobby Israelense.

Do outro lado, ONG’s, grupos nacionais e também internacionais de direitos humanos pressionavam o presidente para que medidas concretas fossem implementadas para garantir a defesa e promoção dos direitos humanos, cobrando assim uma postura mais ativa dos Estados Unidos e um maior comprometimento na área (ALBRES; HERNANDEZ; MACEDO, 2013). Em seu primeiro ano como membro do CDH o governo Obama gerou resultados positivos: se tornou membro, aumentou seu compromisso com o órgão e colocou um fim ao boicote orçamentário, mas as contribuições a ONU nos anos de 2010 e 2011, permaneceram relativamente altas mas de certa forma foram diminuindo, isso se comparadas às de 2009 (ALBRES; HERNANDEZ; MACEDO, 2013). Albres, Hernandez e Macedo (2013), levantam em seu trabalho uma consideração importante a respeito do governo Obama, segundo os autores assim como ocorreu no governo de Bill Clinton, Obama contou com o comportamento adotado pelo Legislativo para justificar a posição dos Estados Unidos diante dos regimes multilaterais que envolviam os direitos humanos, sendo assim a resistência do Congresso representaria então um “entrave doméstico com efeitos externos”.

Neste capítulo vimos então como o CDH foi criado para substituir a Comissão de Direitos Humanos que era alinhada ao ECOSOC, e a posição dos Estados Unidos durante o processo, incluindo as propostas frustradas estadunidenses sobre como deveria ser a configuração do novo ente. O CDH foi consolidado em 2006, durante o governo Bush, na época os Estados Unidos declararam-se contra o estabelecimento do órgão e o continuou repreendendo mesmo depois de sua consolidação, que ocorreu independentemente do apoio dos EUA. Como visto o foco das críticas ao CDH era o tratamento conferido a Israel, uma vez que esse tinha um “foco excessivo”, enquanto outros países violadores de Direitos Humanos eram deixados de lado. Ao mesmo tempo em que os Estados Unidos exigiam um tratamento justo para Israel e a punição de outros países violadores como Sudão e China, eram também repreendidos por certos países, principalmente em relação a situação que ocorria dentro da prisão de Guantánamo, de onde vinha vários relatos de violações de direitos humanos por parte dos soldados americanos. A princípio a relação dos EUA com o Conselho foi de afastamento, mas à medida que as insatisfações aumentavam as medidas foram se tornando mais rígidas, que

foi o caso do boicote orçamentário ao CDH, medida essa que contou com a aprovação de Bush para ser implementada.

Obama por sua vez apresentou uma postura diferente em relação a Bush logo em seu primeiro ano de mandato, desde o compromisso de se aproximar novamente do CDH à escolha de representantes, que em sua grande maioria acreditavam no papel das instituições multilaterais. Ao buscar uma maior atuação em relação ao Conselho, Obama anunciou a candidatura dos Estados Unidos a membro do CDH, o que se concretizou poucos meses depois e que colocou um fim ao boicote do governo anterior, mas isso não quer dizer que tudo estava resolvido. No cenário internacional os EUA ainda enfrentavam desconfiança dos demais países, dentre os motivos estavam as ações adotadas por Bush a respeito do CDH e também a situação de Guantánamo. No cenário interno as opiniões estavam divididas, de um lado o Congresso e grupos de interesse (lobby israelense) que não eram abertos a CDH e também tinham o objetivo de manter o boicote; do outro lado estava ONG's e grupos de direitos humanos que cobravam do governo medidas mais enérgicas para garantia dos direitos humanos e a constante cobrança por uma postura mais ativa do país em relação a essa matéria.

A constante pressão do Lobby Israelense vista nesse cenário reforça o argumento exposto por Putnam (1988), quando trata da pressão exercida por grupos de interesses ao governo a fim de conseguir políticas que atendam aos seus interesses. Além disso o forte apoio em manter o boicote financeiro a CDH, (tendo em vista as inúmeras sanções do órgão a Israel e o fato dele ser um item permanente da agenda do Conselho). realça o argumento de que grupos com maior interesse em determinado assunto/ questão terão uma posição mais extremada quando tal tópico for debatido (PUTNAM, 1988). Ora existe a condição onde um líder que não consegue agradar seus "companheiros" dentro do tabuleiro doméstico pode perder seu assento como também o apoio destes companheiros (PUTNAM, 1988).

Depois de vermos como os dois governos anteriores a Trump agiram a respeito do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, a seguir veremos como o Governo de Donald Trump lidou com o Conselho, qual foi a importância dada a esse órgão e quais foram as críticas, tudo isso já sabendo como “terminou”, uma vez que, como o título deste trabalho já diz, os Estados Unidos se retiraram do CDH em 2018. Logo após a análise dos motivos e interesses (“as forças”) que justificaram a saída dos Estados Unidos do Conselho, veremos as medidas adotadas pelo atual presidente Joe Biden, em relação aos Direitos Humanos como em relação ao próprio CDH, em um momento pós Donald Trump.

3. MULTILATERALISMO E DIREITOS HUMANOS DURANTE A ERA TRUMP E O GRANDE DESAFIO DO GOVERNO BIDEN

Neste último capítulo buscaremos analisar o ambiente de direitos humanos durante o governo Trump: suas ações, políticas, os discursos dos representantes norte-americanos (e também suas críticas e acusações) entre outros aspectos, levando em consideração os conceitos apresentados por Putnam (1988) e dos demais autores, presentes na primeira parte deste trabalho. Com objetivo de averiguar se sua teoria pode ser utilizada como uma ferramenta de análise sobre a política externa do governo Trump em 2017/2018 frente aos organismos internacionais; como também uma análise inicial sobre o novo governo Biden.

Como vimos na seção anterior, a relação dos Estados Unidos com matérias de Direitos Humanos estava prejudicada. Mesmo com graus diferentes, no governo Bush e Obama, era nítido o afastamento do país com o principal órgão das Nações Unidas para tratar de direitos humanos, o CDH; refletindo a situação negativa dos direitos humanos ao redor do mundo. A exemplo desta situação o Relatório da Anistia Internacional⁴ de 2017/2018, apontou as principais questões que ameaçavam a garantia dos Direitos Humanos.

Na África o cenário foi marcado por diversos fatores entre eles as repressões violentas contra manifestações pacíficas, ataques a opositores políticos/ organizações da sociedade civil e defensores de Direitos Humanos; na América a discriminação e desigualdade ocupavam o lugar de destaque entre os problemas de direitos humanos, grandes níveis de violência, desaparecimentos forçados e prisões arbitrárias e violência contra defensores de direitos humanos também estavam em constante crescimento; na Ásia e Oceania o cenário não era diferente, defensores de direitos humanos, advogados e jornalistas viraram alvo de perseguições dos Estados; Europa e Ásia Central os direitos e liberdades foram atacados, defensores de direitos humano, ativistas, oposição política e meios de comunicação, assim como nos demais cenários, foram perseguidos por autoridades. O status de maior potência do Mundo não isentou os Estados Unidos da lista de países com graves violações de Direitos Humanos, tendo destaque nesse relatório, as restrições de viagens de países de maioria muçulmana, ataques aos direitos de mulheres e meninas a questão de Guantánamo, sentenças de morte e execuções (Anistia Internacional, 2017/2018). Dentro desse cenário foi onde Trump começou o seu governo e suas ações logo nos primeiros anos reforçaram a deterioração global desses direitos além de colocar as instituições internacionais em um outro plano.

⁴ Fundada em 1961 a Anistia Internacional é uma organização não governamental que tem como objetivo a defesa dos direitos humanos por todo o globo.

Em 20 de Janeiro de 2017, o então novo Presidente dos Estados Unidos, Donald Trump exaltou a importância de ter os interesses nacionais em primeiro lugar em seu primeiro discurso como presidente *“We will seek friendship and goodwill with the nations of the world – but we do so with the understanding that it is the right of all nations to put their own interests first.”* (Trump, 2017) e em nenhum momento houve a menção ao apoio a questões que envolviam democracia, direitos humanos e liberdades, pontos geralmente estavam presentes nos discursos inaugurais tanto de Presidentes Democratas como Republicanos (ENCARNACIÓN, 2017).

O primeiro ano do governo Trump foi marcado por atividades constantes focadas nas questões domésticas, como novas regras de imigração e proibições de viagens (MARGON, 2018) de pessoas vindas de países específicos, mais a frente teremos a oportunidade de vermos essas questões com mais detalhe. Na política externa com Trump os Estados Unidos abandonaram uma série de compromissos internacionais, instituições e iniciativas que exigiam uma dedicação por parte do país para compartilhar do desafio de enfrentar os desafios globais (MARGON, 2018). Se retirando de acordos como o Acordo de Paris em junho de 2017; o Pacto Global para Migrações da ONU em dezembro de 2017; o Conselho de Direitos Humanos da ONU em junho de 2018 (CEBRI, 2021). Essa posição adotada pela administração Trump serviu para ilustrar o desinteresse em relação a instituições multilaterais que não eram consideradas úteis para o país (MARGON, 2018). Aplicando os termos apresentados por Putnam (1988), ao sair de organismos multilaterais os EUA acabaram diminuindo o seu win-set, reforçando mais uma vez a característica de países mais auto suficientes, pois como o autor descreveu, esses possuem um win-set menor se comparado aos países mais dependentes (PUTNAM, 1988). A posição de Trump também não buscou uma participação ativa nos dois níveis, ao invés seu governo foi caracterizado por uma maior participação no nível II, dentro do seu tabuleiro doméstico, do que no nível I, o que refletiria na busca de mais acordos internacionais que resultariam no aumento do win-set dos EUA. Sendo assim as contribuições e participações dos Estados Unidos para a criação ONU e da Carta de Direitos Humanos (com destaque para a ação de Eleanor Roosevelt, defensora ativa de direitos humanos) parecem ter ficado no passado nos anos que Trump esteve à frente do país.

3.1 A agenda de Direitos Humanos do governo Trump

Desde o governo Carter os Estados Unidos vinham buscando estabelecer um equilíbrio entre a busca de interesses econômicos e de segurança e a promoção de direitos humanos e democracia (WAINWRIGHT, 2018). Demonstrando o argumento de que os tomadores de

decisão do Estado precisam levar em conta o tabuleiro doméstico (nesse caso, interesses mais ligados aos elementos internos do país como: economia e segurança nacional) e internacional (representado pela posição dos Estados Unidos de se colocar âmbito internacional como defensor/ promotor de direitos humanos e democracia), uma vez que, como vimos, os Estados são conjuntamente interdependentes e soberanos (PUTNAM, 1988). A presidência de Trump por sua vez teve como principal característica o “desinteresse” do presidente sobre assuntos relativos à promoção dos DH. O seu governo era centrado na soberania de seu país e seus interesses nacionais, enquanto se afastava do multilateralismo e da promoção de valores como direitos humanos e democracia, uma vez que esses eram considerados como “*American values not to be imposed on others*” (WAINWRIGHT, 2018, p.4).

Sem dúvidas uma das maiores diferenças entre o governo Trump e seus antecessores a respeito dos direitos humanos foram os elogios proferidos publicamente por ele a líderes de governos autoritários e violadores de direitos humanos reconhecidos internacionalmente. Ainda durante sua campanha Trump chegou a elogiar Saddam Hussein, (quem era rigidamente criticado internacional por violações graves de direitos humanos) por sua abordagem “contra o terrorismo” (MARGON, 2018).

A Arabia Saudita foi o primeiro país estrangeiro a ser visitado por Trump, e durante sua visita o presidente deixou de lado o pobre histórico de direitos humanos da região além de discursar que “Não estamos aqui para dizer a outras pessoas como viver” (ENCARNACIÓN, 2017). Durante seu governo Trump expressou mais de uma vez uma “admiração” por regimes autocráticos e até mesmo tirânicos ao redor do mundo; tendo a disposição de ignorar até mesmo abusos extremos de direitos humanos, como o caso do assassinato brutal do jornalista da Washington Post, Jamal Khashoggi, dentro do Consulado Saudita em 2018. Ao colocar questões comerciais acima de direitos humanos, Trump expressou seu completo apoio ao regime e ao príncipe herdeiro expressando apreço pelas relações comerciais entre os países, na questão de armamento e mercado de petróleo, ação essa que reflete a política do *America First* e os interesses dos EUA (MILLS & PAYNE, 2020).

As declarações polemicas de Trump não se resumem somente ao caso saudita, Trump também expressou um certo fascínio em relação ao Presidente russo Vladimir Putin, conhecido internacionalmente por ter um regime onde os direitos humanos são constantemente violados, através de relatos onde constam ações como assassinato de pessoas críticas ao regime e jornalistas. Elogiou também o Primeiro-Ministro da Hungria, Viktor Orban pelo seu “*tremendous job*” e que este era respeitado por suas políticas anti-imigração (as quais possuem o objetivo de limitar o fluxo de muçumanos vindos do Oriente Médio, África e Ásia (MILLS

& PAYNE, 2020). A lista de admiração de Trump não parou aqui, ele chegou a elogiar o Presidente das Filipinas Rodrigo Duterte por um *“unbelievable job on the drug problem”*, ignorando as inúmeras condenações internacionais a Duterte por execuções extrajudiciais. Ainda confessou que admirava a iniciativa do ditador Xi Jinping, que fortaleceu ainda mais seu poder dentro da China, *“He’s now president for life. President for life. And he’s great. ... And look, he was able to do that. I think it’s great. Maybe we’ll give that a shot some day”* (Phillips 2018 apud Mills & Payne, 2020 p. 408). Como se não fosse o suficiente, Trump também elogiou o ditador norte-coreano Kim Jong Un e por várias vezes fez supostas “piadas” sobre a possibilidade de ser presidente por mais de dois mandatos, situação que representaria uma violação à própria Constituição dos EUA (MILLS & PAYNE, 2020).

3.1.1 Principais problemas internos de DH dos Estados Unidos no governo Trump

Indo além do discurso e de atitudes simbólicas, a situação interna dos Direitos Humanos dentro dos Estados Unidos se agrava com o passar do tempo. Sob a liderança de Trump o país com políticas que representavam uma série de violações de direitos humanos, que eram constantemente criticadas por governos de outros países e instituições internacionais como a *Human Rights Watch* e o próprio Conselho de Direitos Humanos da ONU.

3.1.2 Imigração

Uma das, se não a principal, crítica feita ao governo Trump girou em torno da sua política de imigração. A implementação da política *“America First”* do seu governo resultou em vários problemas relacionados à temática de direitos humanos no cenário interno do país. Sua maneira de governar também afetou a forma com que os demais países enxergavam a democracia norte-americana, posto que (como já vimos anteriormente) as políticas domésticas repercutem na esfera internacional, esses dois níveis estão ligados diretamente (Putnam, 1988 e Mills & Payne, 2020). Dentro da esfera doméstica vários discursos de Trump eram compostos por argumentos xenofóbicos, nacionalista e sua forte postura anti-imigracionista.

Usando discursos da segurança nacional, Trump buscou estabelecer a proibição de viagens a muçulmanos; restringiu a entrada de pessoas vindas de países com maioria muçulmana como Irã, Sudão, Iraque e Somália, além de dar prioridade a cristãos e outros grupos religiosos minoritários em busca de asilo antes de concedê-lo aos muçulmanos (MILLS & PAYNE, 2020). Resultando na diminuição do fluxo de refugiados para os Estados Unidos, que

obteve números mínimos históricos, um contraste expressivo dentro de um cenário onde o número de refugiados crescia constantemente, uma situação que não se via desde a Segunda Guerra Mundial (MILLS & PAYNE, 2020). Não só pessoas vindas de países com maioria muçulmana foram barradas de entrar nos Estados Unidos, fronteiras na região sul do país e o projeto inicial de construção do muro (promessa que foi feita durante a campanha) foram usados para impedir imigrantes da América Latina para conter os “invasores estrangeiros”, estes ainda receberam títulos como "assassinos", "estupradores" e “perigosos membros de gangues” pelo então Presidente, além de categorizar certos imigrantes ilegais como “animais” (MILLS & PAYNE, 2020) . Além disso, o Procurador Geral dos EUA, Jeff Sessions, já havia expressado em seu discurso no dia 7 de maio de 2018 que: *“If you cross this border unlawfully, then we will prosecute you. It’s that simple. . . . If you are smuggling a child, then we will prosecute you and that child will be separated from you as required by law.”*⁵ (GALBRAITH, 2018)

Em 2019, inspetores denunciaram a superlotação de centros de imigrantes dentro dos EUA. O Relatório Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos relatou a situação precária das famílias dentro destes centros, vivendo em condições insalubres crianças também foram separadas de seus familiares e colocadas em “gaiolas”. Situação que gerou críticas expressas de entidades como Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos Michele Bachelet, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e *Human Rights Watch*. Situação tão caótica que os centros chegaram a ser considerados como “campos de concentração”, uma alusão aos campos construídos pelos nazistas durante a Segunda Guerra Mundial (MILLS & PAYNE, 2020). A partir da concepção criada pelo negociador chefe de “interesse nacional” (PUTNAM, 1988), diante de um cenário onde tais interesses estão em jogo, houve nesse primeiro momento, a prevalência da agenda doméstica sobre as críticas e agenda internacional (MADSEN, 2020), tendo que os imigrantes representavam um perigo para a segurança nacional e por isso não deveriam adentrar o território norte-americano.

3.1.3 Crimes de guerra e tortura

Ainda focado no “combate a ameaças” vindas de outros países e sua política anti-migratoria Trump chegou a dar entrevistas defendendo o uso da tortura como forma de combate

⁵ Discurso na íntegra disponível em The United States Department of Justice <https://www.justice.gov/opa/speech/attorney-general-sessions-delivers-remarks-discussing-immigration-enforcement-actions>

ao terrorismo, se referindo principalmente ao Estado Islâmico, defendendo o uso da tortura em suspeitos de terrorismo e também a morte dos parentes destes. Situação que refletiu na opinião pública, uma pesquisa feita pela Cruz Vermelha em 2016, somente 30 por cento dos Americanos consideravam a tortura uma prática “inaceitável” para obter informação do “inimigo” (ALSTON, 2017). Resultado que permite averiguar que o status pré-estabelecido de “inimigo” dos EUA, seja em relação ao Estado Islâmico, os prisioneiros presentes em Guantánamo (ver capítulo 2) e até mesmo países como Irã e Síria, acabaram por influenciar a opinião pública (HURST, 2016). A posição adotada por Trump também representou uma grave violação ao direito internacional, deixando claro que os Estados Unidos não iam permitir que leis externas ameaçassem sua soberania. O presidente também usou seu poder para perdoar infratores e impor obstáculos às normas humanitárias internacionais, incluindo os crimes de guerra; ao perdoar, por exemplo, militares americanos por execuções de prisioneiros em países como Iraque (MILLS & PAYNE, 2020).

3.1.4 Direitos das Mulheres

Durante o governo Trump as mulheres também viram seus direitos ameaçados. Trump retirou o financiamento do Fundo de População da ONU (UNFPA) logo em 2017, tal órgão também fornece cuidados maternos capazes de salvar vidas de várias mulheres. Na época o Departamento do Estado justificou a ação por que segundo eles o UNFPA era responsável por “apoiar ou participar na gestão de um programa de abortos coercivos ou esterilização involuntária”, além disso o governo também reforçou a chamada Política da Cidade do México (MRGON, 2018), típica dos governos republicanos, que exige as ONG’s estrangeiras da área de saúde que contam com a assistência americana, não use seus fundos para fornecer serviço, aconselhar ou defender medidas que envolvem pratica de aborto⁶.

3.1.5 Conselheiros de Trump

Dentro do seu tabuleiro doméstico Donald Trump teve como assessores políticos nomes que não eram muito ativos na área de direitos humanos como John Bolton, Henry Kissinger e Rex Tillerson. Bolton, no posto de Conselheiro Nacional de Segurança, possui um histórico de desconfiança dentro da agenda de direitos humanos, preferindo opções militares à diplomáticas

⁶ ver : A ‘Política da Cidade do México’ de Trump ou ‘Lei da Mordaça Global’. disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2017/07/10/300934>

(WAINWRIGHT, 2018), além disso, ocupou o cargo de Embaixador durante o governo Bush e foi o responsável por justificar o voto contra o estabelecimento do CDH na época, que como já vimos na seção anterior, depositou nenhuma credibilidade na criação do Conselho além de ser crítico reconhecido das Nações Unidas.

Henry Kissinger ocupou a posição de conselheiro informal de Trump, Kissinger foi o maior responsável pela elaboração da política externa de Nixon agiu como conselheiro de segurança nacional e depois como secretário de estado. Para Kissinger a promoção de direitos humanos e democracia, na melhor das hipóteses, se encontram dentro das preocupações de segundo nível da política externa do Estado, na pior eles representam um obstáculo ao avanço do interesse nacional (ENCARNACIÓN, 2017).

Rex Tillerson ocupou o cargo de Secretário de Estado durante o governo Trump, sendo demitido em Março de 2018. Mas antes disso Tillerson demonstrou desrespeito pelos direitos humanos, declarando que *“In some circumstances if you condition our national security efforts on someone adopting your values, we probably can’t achieve our national security goals”* (Tillerson e Encarnación, 2017). Segundo a matéria do The Guardian, Tillerson expressou que a abordagem da política *“America First”* de Trump para o mundo *“significa desvincular”* a política externa do país de valores como liberdade e direitos humanos (The Guardian, 2017). Essa posição de *“interesses acima de valores”* chegou a ser questionada até mesmo pelo próprio partido de Trump (ENCARNACIÓN, 2017). Tillerson também concordou com a recomendação vinda da Casa Branca sobre o corte do orçamento do Departamento do Estado de quase 30%, tal corte veio de programas que promoviam a democracia, os direitos humanos e o Estado de Direito. Mas talvez, a maior diferença de atitude de Tillerson, em relação aos seus antecessores, foi sua ausência durante a cerimônia do próprio Departamento do Estado sobre a apresentação do relatório anual de direitos humanos; desde o fim da década de 1970, todos os Secretários de Estado foram responsáveis por presidir a cerimônia (ENCARNACIÓN, 2017).

O desinteresse de Trump e seu time sobre questões de DH, como também o afastamento de órgãos que promovem tais direitos, resultou na falta de representantes norte-americanos na reunião da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em 2017. Que na época focou nas medidas relativas à política externa dos EUA, como as medidas sobre imigração, meio ambiente e segurança nacional, e como essas políticas estavam afetando a política de asilo e imigração nas Américas (ENCARNACIÓN, 2017). A posição de afastamento de órgão multilaterais seguiria firme também nos próximos anos.

3.2 Antecedentes a retirada dos Estados Unidos do CDH

Agora que vimos o histórico dos direitos humanos nos Estados Unidos e sua “participação” no processo de institucionalização do CDH (capítulo 2); o panorama geral da situação dos direitos humanos nos Estados Unidos sob a liderança de Donald Trump, como este e seu time tratavam a temática e os problemas de direitos humanos internos. Passaremos agora para a análise do caso que motivou esse trabalho: A saída dos EUA do Conselho de Direitos Humanos da ONU, em 19 de junho de 2018. Também será abordada as motivações/argumentos apresentados para justificar a ação; as reações de outros atores internacionais diante do afastamento e a possível mudança de postura do governo atual de Joe Biden.

A esse ponto não é surpresa afirmar que os Estados Unidos possuem uma relação de idas e vindas dentro de órgãos de direitos humanos, principalmente os que fazem parte do sistema ONU. Como vimos anteriormente os EUA já eram críticos à Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas e o seu substituto CDH também não foi capaz de escapar das críticas norte-americanas. Um descontentamento que gerou o afastamento e boicote dos Estados Unidos ao órgão, durante o governo Bush (capítulo 2). Já com a presidência de Obama os EUA tentaram uma aproximação com o ente, indicando uma mudança de postura em relação ao governo anterior ao chegar a compor a lista de membros do Conselho e com isso o encerramento do boicote imposto pelo governo Bush. Essa mudança de postura enfrentou uma certa desconfiança dos demais países tendo em vista de como o país se comportou diante da extinta Comissão e nos primeiros anos do Conselho. Devido ao tratamento dado ao CDH pelo governo anterior. Além disso, internamente o país estava dividido entre aqueles que apoiavam a aproximação com o órgão e os que continuavam fortemente contra essa postura, como o caso do lobby Israelense. Isso pois como já vimos com Putnam (1988) a composição do nível doméstico envolve a presença de vários atores com interesses diferentes, ainda a participação destes grupos no processo decisório varia de acordo com as questões levantadas em torno do assunto como também a influência do grupo no nível doméstico.

Logo em seu primeiro ano o governo Trump já sinalizava a sua posição frente ao CDH, de possível afastamento, lembrando mais uma vez a postura dos EUA durante o governo Bush. Em junho de 2017, a então Embaixadora dos Estados Unidos na ONU, Nikki Haley, em um discurso ao CDH, comentou que os EUA estavam examinando o órgão e a participação dos EUA dentro do ente de forma cuidadosa. O que resultou posteriormente em um discurso mais elaborado no mesmo dia. Ela então afirmou que “[i]f [the Council] fails to change, then we

must pursue the advancement of human rights outside of the Council.”⁷, já indicando duas mudanças "necessárias". O primeiro pedido foi para que a ONU impedisse que os “piores violadores” de direitos humanos tivessem acesso à cadeira de membros do CDH (GALBRAITH, 2018). Algo que Trump voltaria a mencionar em um seu primeiro discurso à Assembleia Geral em dezembro daquele mesmo ano, classificando como “um motivo de constrangimento enorme” para a ONU, que governos historicamente reconhecidos por seus históricos de violadores de DH fazerem parte do Conselho⁸. Já o segundo aspecto se tratava, não surpreendentemente, da retirada do ponto 7 da agenda do Conselho, que como vimos anteriormente traz Israel como um item permanente da agenda, colocado por Haley como “*the scandalous provision that singles out Israel for automatic criticism.*”⁹ (GALBRAITH, 2018). Vale lembrar que as duas críticas sinalizadas por Haley já estavam presentes anos atrás, ainda no processo de institucionalização do Conselho, cenário onde os EUA estavam sob a presidência de Bush. Ao trazer novamente essa discussão ficou mais do que claro a volta dos Estados Unidos para aquele parâmetro de comportamento diante da instituição, tais argumentos seriam trazidos pela última vez em 2018.

Um ano antes da saída oficial dos Estados Unidos do Conselho, Haley também criticou a falta de resposta por parte do Conselho a adesão de países violadores de DH, se referindo a países como Burundi, China, Cuba, Arábia Saudita e Venezuela, tratando o fórum para “*politics, hypocrisy, and evasion*” que “*tarnished the cause of human rights*” (MILLS & PAYNE, 2020). Além de destacar, na ocasião, o excepcionalismo do seu país “*My country has a unique beginning, founded on human rights, holding self-evident the truth that all men are created equal with rights to life, liberty, and the pursuit of happiness. ...*” e que os Estados Unidos deveriam ser avaliados pelos seus atos e não por suas palavras:

“The inherent dignity of the individual is not secured by words but by actions. This is the standard by which we judge ourselves as a nation—and by which we invite others to judge us as well. It is this commitment to the equal worth of all human beings that leads the United States to support universal human rights” (Mills & Payne, 2020. p.405).

⁷ 12 Nikki Haley, U.S. Ambassador to the UN, Remarks at the Graduate Institute of Geneva on “A Place for Conscience: The Future of the United States in the Human Rights Council” (June 6, 2017), at <https://usun.state.gov/remarks/7828> [<https://perma.cc/R56F-FV88>] [hereinafter June 6 Graduate Institute Address]

⁸ Leia a íntegra do discurso de Donald Trump na ONU (19 de setembro, 2017) disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/09/1919959-leia-a-integra-do-discurso-de-donald-trump-na-onu.shtml>

⁹ June 6 Graduate Institute Address, supra note 12.

Ainda em 7 de fevereiro de 2018, durante a sessão 2 na 115ª reunião do congresso, a resolução H. Res. 728 (IH) intitulada como *“Reaffirming United States support for Israel and condemning the United Nations Human Rights Council for certain wasteful and abusive actions.”* foi apresentada pelo representante da Carolina do Sul, Joe Wilson, documento que continha mais uma vez as reprovações em relação ao tratamento dado a Israel pelo CDH. Cujo o texto está disponível abaixo:

H. Res. 728 - Reaffirming United States support for Israel and condemning the United Nations Human Rights Council for certain wasteful and abusive actions.

Reaffirming United States support for Israel and condemning the United Nations Human Rights Council for certain wasteful and abusive actions.

Whereas the United Nations Human Rights Council, also known as the UNHRC, when targeting Israel as a permanent agenda item with no other country singled out in the same manner, wastes United States taxpayer dollars and other limited resources;

Whereas a recent UNHRC report targets at least twenty-two United States companies conducting lawful business with Israel, which could result in specious legal entanglements;

Whereas the UNHRC report prepares groundwork for boycotts against companies that do business with Israel;

Whereas, on March 24, 2017, the Trump Administration stated that this effort falls far outside the scope of the UNHRC’s mandate and drains “precious resources that could be used to promote and protect human rights around the world”;

Whereas in 2007, a United Nations spokesperson noted then United Nations Secretary-General Ban Ki-moon’s “disappointment” with the UNHRC’s decision to “single out only one specific regional item, given the range and scope of allegations of human rights violations throughout the world”;

Whereas the UNHRC operates without transparency and wastes scarce staff resources on false human rights issues, which reduces resources for actual human rights cases: Now, therefore, be it

Resolved, That the House of Representatives—

(1) reaffirms the United States support for Israel;

(2) condemns the United Nations Human Rights Council’s (UNHRC) actions as wasteful and abusive;

(3) urges Congress to support S. 720 and H.R. 1697 that expands anti-boycott laws to extend to international organizations such as the United Nations and European Union;

(4) supports remarks from Ambassador Nikki Haley in 2017 stating that the United States “does not seek to leave the Council, but to reestablish its legitimacy”, adding that when the Council acts with 2 clarity and integrity, it has been effective;

(5) calls upon the UNHRC to reform and become competitive and transparent in membership selection; and

(6) calls on UNHRC members to stop singling out Israel as a permanent item on the Council’s agenda as no other country-specific human rights situation is singled out in this manner. (H. Res. 728 (IH). 7 de fevereiro, 2018)¹⁰

Esse documento trouxe à tona outro ponto que não havia sido expresso anteriormente (nessa questão em específico), o aspecto econômico. Onde Israel, na posição de item permanente da agenda do CDH, dificulta os negócios norte-americanos com o país. Representando um cenário onde os interesses nacionais relevantes estavam em jogo, tendo em

¹⁰ Documento disponível em: <https://www.govinfo.gov/app/details/BILLS-115hres728ih>. último acesso: 26 de setembro de 2021.

vista o claro descontentamento com esses dois pontos, prevalecem os interesses nacionais as instituições internacionais (PUTNAM, 1988 e MADSEN, 2020). Vale destacar também o descontentamento de Trump pois com essa atitude o órgão drena "recursos preciosos que poderiam ser usados para promover e proteger os direitos humanos em todo o mundo"¹¹(BLANCHFIELD & WEBER, 2020).

3.2.1 Reações Internas a posição dos EUA sobre a temática de direitos humanos

No âmbito interno dos EUA sempre existiu o entendimento comum, pelo menos na retórica, que a promoção dos DH era fundamental e estava inserido também no conjunto de valores que definia os Estados Unidos. Sendo assim a promoção de tais direitos era tida como “a coisa certa a fazer” mesmo sem ter a precisão de como ou quando (MARGON, 2018). A promoção de DH e a temática de segurança nacional sempre apareciam em um cenário de competitividade, onde apenas uma sobressaia, por várias vezes Washington implementou políticas em nome da segurança nacional às custas dos direitos humanos, sem se preocupar com os efeitos ao longo prazo dessas decisões (MARGON, 2018).

Dentro do governo Trump as forças internas estavam divididas entre continuar a luta para promover os direitos humanos ou apenas desistir de fazê-la. A última posição foi adotada por Elizabeth Shackelford, uma oficial do Serviço de Relações Exteriores norte-americano, que renunciou ao seu cargo no Departamento de Estado em Novembro de 2017. Em protesto, Shackelford escreveu “*Our government has failed to demonstrate a commitment to promoting and defending human rights and democracy.*”. Por outro lado, haviam algumas cidades e estados que decidiram cumprir o Acordo de Paris, mesmo depois do governo Trump ter se retirado oficialmente do acordo, havia a esperança de que tais lugares pudessem ajudar na questão dos imigrantes que foram detidos pela política de imigração do governo (MARGON, 2018). Outra ação interna que buscava a manutenção da posição dos EUA dentro do campo de DH, aconteceu no mês de maio de 2017, quando um grupo bipartidário com 15 senadores enviou uma carta a Trump sobre a necessidade de garantir o lugar da América como líder na defesa da democracia dos direitos humanos:

CARDIN, RUBIO LEAD COLLEAGUES IN URGING TRUMP TO PRIORITIZE
DEMOCRACY, HUMAN RIGHTS, IN U.S. FOREIGN POLICY

¹¹ notas de rodapé

“America has long been a leader in supporting individual rights,” **states the senators’ letter**. “It was more than 240 years ago that the Founding Fathers declared that all are created equal and endowed with inalienable rights, including life, liberty, and the pursuit of happiness. These principles have successfully formed the backbone of the American experiment in self- government. The rights the Founders recognized are not by any means solely ‘American,’ but rather are universal. Being fortunate to enjoy these freedoms ourselves, we have the moral imperative to promote democracy and human rights across the globe.”.... We ask that, as you continue to formulate your foreign and defense policies, you put the promotion of democracy and human rights front-and-center as a primary pillar of America’s approach abroad.¹²

Carta que demonstra a preocupação da manutenção do papel dos EUA no cenário internacional. Onde destacou-se o papel de liderança histórica do país nas questões relacionadas à promoção de direitos, além de destacar que como uma democracia consolidada os Estados Unidos tinham o dever “moral” de promover a democracia e os direitos humanos ao redor do mundo. Tais fatores deveriam, segundo esse documento, estar presente nos principais pilares da política externa norte-americana do governo Trump.

3.3 A decisão final

Os apelos anteriormente observados não impediram a posição final do governo Trump, que foi anunciada em 19 de junho de 2018, onde Haley descreveu o Conselho como “um protetor dos violadores dos direitos humanos” e um lugar de "preconceito político", enquanto o Secretário de Estado dos EUA Mike Pompeo, destacou que mesmo que "os Estados Unidos não tenham oposição em princípio aos órgãos multilaterais que trabalham para proteger os direitos humanos.... quando as organizações minam nossos interesses nacionais e nossos aliados, não seremos cúmplices” (GALBRAITH, 2018. p 746). Abaixo estão partes do discurso apresentado por Nikki Haley naquele dia:

Regrettably, it is now clear that our call for reform was not heeded. Human rights abusers continue to serve on and be elected to the council. The world’s most inhumane regimes continue to escape scrutiny, and the council continues politicizing and scapegoating of countries with positive human rights records in an attempt to distract from the abusers in their ranks.

Therefore, as we said we would do a year ago if we did not see any progress, the United States is officially withdrawing from the UN Human Rights Council. In doing so, I want to make it crystal clear that this step is not a retreat from human rights commitments; on the contrary, we take this step because our commitment does not allow us to remain a part of a hypocritical and self-serving organization that makes a mockery of human rights.

¹² Carta na íntegra está disponível em: United States Senate Committee on Foreign Relations, 3 de Maio de 2017. <https://www.foreign.senate.gov/press/ranking/release/cardin-rubio-lead-colleagues-in-urging-trump-to-prioritize-democracy-human-rights-in-us-foreign-policy->

When a so-called Human Rights Council cannot bring itself to address the massive abuses in Venezuela and Iran, and it welcomes the Democratic Republic of Congo as a new member, the council ceases to be worthy of its name. Such a council, in fact, damages the cause of human rights.

And then, of course, there is the matter of the chronic bias against Israel. Last year, the United States made it clear that we would not accept the continued existence of agenda item seven, which singles out Israel in a way that no other country is singled out. Earlier this year, as it has in previous years, the Human Rights Council passed five resolutions against Israel—more than the number passed against North Korea, Iran, and Syria combined. This disproportionate focus and unending hostility towards Israel is clear proof that the council is motivated by political bias, not by human rights. For all these reasons, the United States spent the past year engaged in a sincere effort to reform the Human Rights Council. It is worth examining why our efforts didn't succeed. At its core, there are two reasons. First, there are many unfree countries that simply do not want the council to be effective

The second reason our reforms didn't succeed is in some ways even more frustrating. There are several countries on the Human Rights Council who do share our values. Ultimately, however, many of these likeminded countries were unwilling to seriously challenge the status quo. We gave them opportunity after opportunity and many months of consultations, and yet they would not take a stand unless it was behind closed doors . . .

Even as we end our membership in the Human Rights Council, we will keep trying to strengthen the entire framework of the UN engagement on human rights issues, and we will continue to strongly advocate for reform of the Human Rights Council. Should it become reformed, we would be happy to rejoin it¹³

Com esse anúncio os Estados Unidos, sob a administração Trump, foram os primeiros a sair de forma voluntária do Conselho (MILLS & PAYNE, 2020). Retomando os argumentos apresentados por Madsen (2020) que os compromissos pré-existentes com instituições internacionais podem ser abandonados a partir do momento em que os interesses nacionais relevantes estiverem em jogo, sendo nesse caso a relação dos EUA com Israel e a presença de “inimigos” dentro do CDH.

O mandato dos EUA dentro do CDH acabaria no final de 2019, mas com a saída adiantada do órgão a Islândia foi eleita para ocupar a cadeira deixada pelo país. Além de deixar o órgão, os Estados Unidos estariam mais uma vez boicotando financeiramente o CDH e também o Alto Comissariado para os Direitos Humanos, como foi anunciado em agosto de 2018. (GALBRAITH, 2018). Situação que foi levantada pela primeira vez ainda em 2017, onde sob tom de ameaça o governo Trump cogitou o boicote ao CDH, classificado pelo governo como “corrupto” e hostil a Israel (ENCARNACIÓN, 2017).

¹³ June 19 Press Briefing, supra note 1; ver também White House Fact Sheet, President Donald J. Trump is Standing Up for Human Rights at the UN (June 21, 2018), at <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/presidentdonald-j-trump-standing-human-rights-u-n> [<https://perma.cc/G2ZM-VK78>] - nota: As informações aqui presentes foram exclusivamente retiradas do texto indicado.

3.4 *America First*: acima de tudo e de outros

O excepcionalismo americano sempre esteve presente no discurso norte-americano e no caso estudado por este trabalho não foi diferente. Os interesses soberanos dos EUA sempre foram tidos como supremos dentro da agenda Trump, tendo preferência aberta a visões egoístas da política mundial (MILLS & PAYNE, 2020). Dentro da Assembleia Geral em 2017 Trump deixou claro que *“In foreign affairs, we are renewing this founding principle of sovereignty. ... As President of the United States, I will always put America first. ... As long as I hold this office, I will defend America’s interests above all else.”* (Trump, 2017). Em diversas áreas a implementação da *“America First”* de Trump representou um prejuízo à implementação dos direitos humanos (MILLS & PAYNE, 2020). Além disso, esses autores destacam o fato de que as políticas domésticas possuem conexões diretas com a esfera internacional, o que acaba afetando a forma com que os demais Estados enxergam a situação da democracia norte-americana. O CDH não foi o único ente de na área de direitos humanos a enfrentar a posição dos EUA. Dentro da Corte Internacional, Bolton deixou mais do que claro que "sempre colocaria os interesses do povo americano e da segurança americana acima de tudo". Já em relação ao CDH, Bolton (2018) declarou que *“Nenhum comitê de nações estrangeiras nos dirá como nos governar e defender nossa liberdade. ... Colocaremos os interesses do povo americano em PRIMEIRO LUGAR”* (MILLS & PAYNE, 2020. p 407).

Está claro que a saída dos Estados Unidos do CDH envolve a manutenção de seus interesses nacionais e também os dois pontos de destaque: presença de “piores violadores” de direitos humanos entre seus membros e o item 7 de sua agenda, como já visto, envolve a questão de Israel. A partir desses pontos veremos como funciona o sistema de mandato do CDH e o que engloba o item 7 da agenda, permitindo averiguar se os argumentos apresentados pelos Estados Unidos possuem alguma base.

3.4.1 Processo de escolha de países Membros do CDH

Primeiramente deve se destacar que todos os membros da ONU podem ser eleitos para ocupar uma cadeira dentro do Conselho. O ente conta com 47 países que compõem sua lista de membros. Esses 47 encontram-se espalhados pelas regiões do globo, sendo 13 Estados Africanos, 13 Estados Asiáticos, 8 Estados Latino Americanos, 7 da Europa Ocidental e 6 da Europa Oriental. Quando eleitos os membros ocupam a posição durante 3 anos e não podem ocupar os assentos por mais de dois mandatos sucessivos. Um membro pode ser retirado do seu

posto se cometer “violações graves e sistemáticas” de direitos humanos, essa situação permite que a Assembleia Geral da ONU retire tal Estado com $\frac{2}{3}$ de votos dos membros presentes (BLANCHFIELD & WEBER, 2020), algo que aconteceu com a Líbia¹⁴ em 2011. Os países que participam das eleições são aqueles indicados pelos seus grupos regionais e são eleitos por meio do voto secreto da Assembleia Geral, precisando obter maioria absoluta para ocupar o cargo. Atualmente dentre os membros do conselho encontra-se países que terminam seu mandato nesse ano como: Argentina (2021), Áustria (2021), Bahrein (2021) e Dinamarca (2021) e aqueles que seguiram no posto por mais alguns anos, o caso do Brasil (2022), Japão (2022), Rússia (2023), Reino Unido (2023), China (2023) e França (2023) (BLANCHFIELD & WEBER, 2020).

Críticos do órgão como o governo Trump criticam a formação dos membros, pôr as vezes incluir países tidos como violadores de direitos humanos e apontam a falta de competitividade como um dos principais fatores para essa situação. Houve casos onde países não encontraram oposição depois de que grupos regionais anunciaram o número de vagas disponíveis para cada região. Situação que, segundo especialistas, diminui o número de escolhas e assegura a eleição dos membros indicados, sem levar em consideração seu histórico de direitos humanos, como o caso atual da Rússia, membro até 2023 (BLANCHFIELD & WEBER, 2020).

Já defensores desse sistema alegam que o processo de eleição atual é considerado um avanço em comparação a extinta Comissão, onde países com maior número de flagrantes de violações de direitos humanos como Arabia Saudita, Sudão (membro atual até 2022) e Síria foram pressionados a não participar ou foram derrotados nas eleições, por causa dos novos mecanismos para adesão. Como também destacam a decisão da assembleia geral de suspender a Líbia em 2011 como um exemplo de um sistema avançado (BLANCHFIELD & WEBER, 2020).

3.4.2 Israel como item 7 da agenda e descontentamento dos Estados Unidos

Como já vimos a decisão de adicionar Israel, como assunto permanente da agenda da instituição, foi aprovada pelos membros do Conselho de 2007, criando o item “*Human rights situation in Palestine and other occupied Arab territories*” que trata dos “*Human rights violations and implications of the Israeli occupation of Palestine and other occupied Arab*

¹⁴ A Líbia foi expulsa do Conselho devido a repressões violentas do governo de Muammar Kadafi em resposta a protestos populares.

territories” e *“Right to self-determination of the Palestinian people”*. Ao abordar o item 7 geralmente são expostos assuntos como: a inadmissibilidade da aquisição de território pelo uso da força (se referindo a questão da Palestina); o planejamento e apoio de Israel ao longo dos anos a expansão de assentamentos no Território Palestino Ocupado, inclusive Jerusalém Oriental; a violação do direito humanitário no território ocupado, atitudes que minam os esforços regionais e internacionais que buscam uma solução pacífica para os dois lados. O item 7 também traz o incentivo a Estados e OI 's na busca de políticas que “garantam o respeito de suas obrigações sob o direito internacional no que diz respeito a todas as práticas e medidas israelenses ilegais nos Territórios Palestinos Ocupados, incluindo Jerusalém Oriental, particularmente os assentamentos israelenses”¹⁵.

O estabelecimento desse item obteve críticas dos Estados Unidos, como já foi observado, e também do Secretário-Geral até 2017, Ban Ki-moon, ao colocar um item regional específico quando existe grande variedade de violações de DH em todo mundo (BLANCHFIELD & WEBER, 2020). A indignação dos EUA aumentou quando uma resolução do CDH, que pedia ao Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, a produção de um banco de dados sobre as empresas que “direta e indiretamente, possibilitaram, facilitaram e lucraram com a construção e o crescimento dos assentamentos (israelenses)” foi apresentada. O resultado desse documento foi recebido pelo então Secretário de Estado, Mike Pompeo com “indignação” e pediu para que outros membros da ONU rejeitassem o documento (BLANCHFIELD & WEBER, 2020), como vimos acima tal resolução apontava as atividades de empresas com Israel e dentre elas estavam um grande número de empresas norte-americanas e a criação da possibilidade de boicote (segundo o governo norte americano) a essas empresas foi motivo de grande preocupação.

Certos especialistas destacam que o foco do Conselho em Israel seria, pelo menos em parte, por causa da composição de seus membros. Outros afirmam que blocos como o Movimento dos Não Alinhados (NAM) e também o Grupo Africano que em certos momentos ocupam a maioria dos assentos do CDH, dão importância a questões econômicas e de segurança do que a violações dos direitos humanos. (BLANCHFIELD & WEBER, 2020).

3.4.3 Relações EUA x Israel: a participação do Lobby

¹⁵ Texto completo da resolução em inglês disponível em: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/31/36

O apoio diplomático de Washington a Israel vem de longa data. Um histórico que conta com o veto norte-americano a uma série de resoluções críticas a Israel, no Conselho de Segurança da ONU desde 1982. Sendo assim Israel frequentemente contou com os EUA para ajudá-lo em tempos de guerra e agir como mediador durante negociações internacionais. No ano 2000 um representante dos EUA admitiu que "Com demasiada frequência, nós funcionamos [...] como advogado de Israel" durante A Cúpula para a Paz no Oriente Médio em Camp David (MEARSHEIMER, 2006). O frequente apoio a Israel reflete a influência do Lobby¹⁶ Israelense dentro dos EUA, sua eficiência é fruto da grande influência dentro do Congresso, uma vez que membros importantes do congresso são sionistas cristãos, que tem o objetivo de proteger Israel (MEARSHEIMER, 2006).

Graças ao conjunto de organizações criadas pelos judeus americanos para influenciar a política externa do país, dentre elas se destaca a Aipac¹⁷, reconhecido internamente como um dos grupos mais influentes de Washington. O Lobby de Israel também tem o apoio de senadores e deputados judeus, além de figuras que representaram os EUA dentro da ONU como Jeane Kirkpatrick, ex-embaixadora dos Estados Unidos na ONU (1981 à 1985) e o próprio John Bolton (MEARSHEIMER, 2006), que como vimos neste trabalho, ocupou a posição de representante dos EUA durante o governo Bush e foi o responsável por justificar o voto norte-americano contra a criação do CDH; Bolton também compôs o time do governo Trump antes de ser demitido pelo presidente em 2019.

Como apresentado previamente o Lobby Israelense possui um lugar privilegiado dentro dos EUA, contando com apoiadores e pessoas diretamente ligadas ao processo decisório. Sendo assim, as resoluções vetadas pelos EUA provavelmente estão ligadas a capacidade destes de influenciar a política norte-americana. Resultando na diminuição do win-set dos Estados Unidos em determinados temas, onde resoluções que prejudicavam seu parceiro Israel foram vetadas pelo país. Por fim, Putnam (1988) apresenta o cenário onde a maior autonomia dos tomadores de decisão em relação aos grupos de nível II resulta em um maior winset. Mas no caso aqui estudado, devido à influência do lobby dentro dos EUA e sua capacidade de

¹⁶ Vale lembrar que Lobby é uma atividade onde entidades como empresas, pessoas físicas, grupos de interesse e grupos da sociedade civil exercem pressão direta no governo ou até mesmo representantes políticos, com o objetivo de influenciar o processo de tomada de decisão na esfera pública para que possa atingir seus interesses. Apesar de ser ilegal em países como o Brasil, nos EUA o Lobby é regulamentado pela lei e também tratado como uma profissão.

¹⁷ American Israel Public Affairs Committee, que tem como missão "encorajar e persuadir o governo dos EUA" para adoção de políticas que criem um relacionamento duradouro com Israel. Para mais informações, visitar o site: <https://www.aipac.org/>

influenciar diretamente políticas (inclusive questões de política externa) almejando o atendimento de seus interesses, a autonomia dos tomadores de decisão em relação aos grupos de nível II é relativamente pequena, o que resulta em um win-set menor dos EUA.

3.5 Reações Internacionais sobre a decisão Estadunidense de sair do CDH

Tendo em vista este cenário, não foi de espantar o rápido apoio à decisão Estadunidense vindo do Primeiro-Ministro de Israel na época, Benjamin Netanyahu, quem ainda classificou-a como uma “decisão corajosa”, por meio da rede social Twitter Netanyahu escreveu "Israel agradece ao presidente Trump, ao secretário Pompeo e à embaixadora Haley por sua corajosa decisão contra a hipocrisia e as mentiras do chamado Conselho de Direitos Humanos da ONU" e complementou escrevendo que "durante anos, o Conselho provou ser uma organização anti-Israel, tendenciosa e hostil que traiu sua missão de proteger os direitos humanos...Em vez de lidar com regimes que sistematicamente violam os direitos humanos, o Conselho se concentra obsessivamente em Israel, a única democracia genuína no Oriente Médio". (BBC, 2017).

Por outro lado, houve maiores reações contrárias à decisão. O então presidente do CDH Vojislav Šuc, da Eslovênia, lamentou a decisão do país e destacou que em tempos onde o multilateralismo e também os direitos humanos são desafiados constantemente, a defesa de um Conselho forte é essencial, sendo o órgão também parte central das Nações Unidas. (GALBRAITH, 2018). Os Estados Unidos também receberam a resposta negativa do Ministro das Relações Exteriores do Reino Unido, Boris Johnson, quem classificou o ato como "lamentável" e ainda disse que mesmo que seja necessário reformas, o Conselho representava um local essencial onde os Estados "prestam conta" sobre a matéria de Direitos Humanos. Instituições de caridade e grupos da sociedade civil também desaprovaram a medida, como a União Americana pelas Liberdades Cívicas (ACLU) que observou “*The Trump administration’s withdrawal from the UN Human Rights Council, coupled with its abusive use of power at home, only confirms what we’ve always known — Trump is leading a concerted, aggressive effort to violate basic human rights of those most in need of protection.*” (ACLU, 2018). A *Human Rights Watch*, por sua vez, classificou a política de direitos humanos de Trump como "unidimensional" (BBC,2017)

3.5.1 Críticas a retirada dos Estados Unidos

Coincidência ou não, o anúncio sobre a saída dos Estados Unidos do CDH veio um dia depois do país ter sido duramente criticado por sua política imigratória, o que conseqüentemente gerou uma desconfiança e também críticas por parte dos atores internacionais. O Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos, Príncipe Zeid Ra'ad al-Hussein, criticou os Estados Unidos, no dia 18 de junho de 2018, durante um discurso no CDH, sobre a prática “injusta” de separação a força de famílias sem documento que entram nos Estados Unidos, a detenção de imigrantes, dentre eles crianças (Galbraith, 2018 e Mills & Payne, 2020).

In the United States, I am deeply concerned by recently adopted policies which punish children for their parents' actions.

In the past six weeks, nearly two thousand children have been forcibly separated from their parents. The American Association of Pediatrics has called this cruel practice "government-sanctioned child abuse" which may cause "irreparable harm," with "lifelong consequences". The thought that any State would seek to deter parents by inflicting such abuse on children is unconscionable. I call on the United States to immediately end the practice of forcible separation of these children, and I encourage the Government to at last ratify the Convention on the Rights of the Child, in order to ensure that the fundamental rights of all children, whatever their administrative status, will be at the centre of all domestic laws and policies¹⁸. (Príncipe Zeid Ra'ad al-Hussein, 18 de junho de 2018).

O Conselho já havia condenado a situação de detenções especialmente das crianças no dia 5 do mesmo mês, tal condenação foi denunciada por Haley como “hipocrisia” por parte da ONU. Como também argumentou que o comportamento dos Estados Unidos estava além de qualquer reprovação. Usando o discurso de Segurança Nacional, Haley deixou claro que nem a ONU ou qualquer outro ditaria as regras de como os Estados Unidos agem dentro de suas fronteiras (MILLS & PAYNE, 2020).

“[T]he United States leads the world with its actions, like providing more humanitarian assistance to global conflicts than any other nation. We will remain a generous country, but we are also a sovereign country, with laws that decide how best to control our borders and protect our people. Neither the United Nations nor anyone else will dictate how the United States upholds its borders.” (US Mission to the United Nations, 2018)

Mesmo com a insistência sobre a importância de uma liderança por parte dos Estados Unidos dentro do campo dos direitos humanos e a busca por restabelecer a legitimidade do órgão através dessa posição, Mills & Payne (2020) notam que utilização da política do “*America First*” implica no fato de que nenhum outro Estado, e muito menos a Organização das Nações Unidas, podem criticar os Estados Unidos a respeito de seu histórico de direitos humanos. Além do alto Comissariado outros líderes da época condenaram a política dos EUA,

¹⁸ A íntegra do discurso está disponível em:

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23206&LangID=E>

como Primeira-Ministra do Reino Unido, Theresa May; o Secretário de Relações Exteriores do México, Luis Videgaray quem descreveu a política como “cruel e desumana”; o Primeiro-Ministro canadense Justin Trudeau e até mesmo líderes religiosos como o Papa Francisco (GALBRAITH, 2018). Por parte das instituições, o Relator sobre os Direitos dos Migrantes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos Luis Ernesto Vargas Silva argumentou que:

“[i]mmigration policies and practices can never be used as mechanisms to cause cruel, inhuman and degrading treatments, to separate families, to attack children and their families, or to place the lives of persons in need of protection at greater risk. This is just inhuman and above any comprehension.”¹⁹

Diante das repercussões nacionais e internacionais sobre a separação de famílias, Donald Trump “encerrou” essa política em 20 de junho de 2018, mas nem de longe essa ação significaria o fim do problema, uma vez que várias crianças ainda ficaram separadas de seus pais, que foram mandados de volta para seus países de origem como Guatemala e Honduras. Diante desta situação o governo não teve instrumentos adequados que permitissem a localização dos familiares para proporcionar o reencontro com as crianças, que nessa situação ficaram sob custódia do governo norte-americano (GALBRAITH, 2018). Ainda em 2020, cerca de 545 crianças ainda estavam separadas de seus pais, pois não conseguiram localizá-los segundo a ACLU, a organização foi um dos responsáveis por reunir as famílias com o fim da política.²⁰ A administração Trump não associou o momento da retirada do CDH com as críticas feitas à política de separação de famílias do governo. Mike Pompeo, o então secretário de estado dos EUA, declarou em linhas gerais que “*United States . . . will not take lectures from hypocritical bodies and institution[s] as Americans selflessly give their blood and treasure to help the defenseless . . .*” (GALBRAITH, 2018. p 750).

Em linhas gerais, o governo de Donald Trump foi caracterizado pelo afastamento dos EUA dos órgãos multilaterais, utilizando principalmente o discurso da segurança nacional, houve também o abandono da busca pela liderança na promoção dos DH e democracia no cenário internacional. Dando preferência a soberania e a famosa política “*America First*” em detrimento dos direitos humanos.

¹⁹ Org. of Am. States [OAS], IACHR Expresses Concern over Recent Migration and Asylum Policies and Measures in the United States (June 18, 2018), disponível em: http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2018/130.asp

²⁰ veja: G1, 2020. Pais de 545 crianças separadas na fronteira dos EUA não foram localizados. disponível: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/10/21/pais-de-545-criancas-separadas-na-fronteira-dos-eua-nao-foram-localizados.ghtml>

3.6 O custo do não-acordo Estadunidense

Ao aplicar o custo de não-acordo ao caso estudado foi percebido, porém uma falta de argumentos teóricos mais aprofundados que refletissem a situação dos EUA. Relembrando que Putnam (1988) argumenta que o “não-acordo” (o que geralmente representa o status quo) representa um fator importante na determinação do win set, e o custo desse não acordo pode variar. Mas o autor também apresenta o argumento de HOMER & ROSENTHAL (1978), que diz que quanto menor for o custo do “não acordo” para os grupos domésticos, menor será o “win-set”. Entretanto se aplicarmos isso ao caso deste trabalho, considerando como primeira opção que o “não acordo” representa o status quo, o custo era alto para os EUA, principalmente na questão de Israel. Pois continuar fazendo parte do CDH, onde Israel é alvo frequente de críticas ou até mesmo o relatório sobre empresas parceiras de Israel (que contava com empresas americanas na lista) foi prejudicial para os EUA, e quando o país se retirou do Conselho ele diminuiu o seu win-set. Então nesse caso o custo de não acordo era alto e a saída do ente causou a diminuição do win-set. Uma outra opção, se colocarmos o “não acordo” como a falta de capacidade dos EUA em conseguir uma reforma dentro do CDH, o custo ainda era alto e tendo seus interesses prejudicados o país acabou se retirando.

Não importa a opção escolhida, o custo do não acordo foi alto, prova disso estão os próprios discursos expostos nesse trabalho: quando o Mike Pompeo afirmou que os Estados Unidos não seriam "cúmplices" de “organizações que minam os interesses nacionais” e de seus “aliados”; pela H. Res. 728, apresentada por Joe Wilson onde a resolução do CDH abria a possibilidade de boicote às empresas que tinham negócios com Israel *“report targets at least twenty-two United States companies”* e a indignação apresentada por Haley sobre o item 7 *“Last year, the United States made it clear that we would not accept the continued existence of agenda item seven”* onde os EUA só voltariam para o CDH depois da reforma *“Should it become reformed, we would be happy to rejoin it.”*

A teoria do jogo de dois níveis nos permite criar conjecturas, a partir do argumento de que o tamanho dos win-sets depende da distribuição do poder, preferências e possíveis coalizões entre os grupos de nível II (Putnam, 1988). Sendo assim o cenário apresentado neste trabalho, o qual resultou na diminuição do win-set dos Estados Unidos. Pode ser fruto: da menor participação dos grupos domésticos que apoiassem a permanência do país no CDH; da situação onde os grupos que participaram não tinham influência o suficiente para fazer com que o Estado permanecesse no órgão; de um choque de preferências entre os grupos domésticos onde prevaleceu o interesse de grupos com maior poder de influência no processo decisório norte

americano; dos grupos de nível II que não tinham o interesse em aumentar o win-set do país, sendo assim não buscaram uma posição de pressão mais ativa; do Negociador-chefe, quem mudou o equilíbrio de poder no nível II, favorecendo políticas domésticas de sua preferência baseada em motivos exógenos (por exemplo o interesse econômico e segurança nacional); além desses o Negociador-chefe poderia ter decidido, por si próprio, seguir o que ele entende como interesse nacional diante do contexto internacional.

3.7 O primeiro ano do governo Biden: do “*America First*” para a promessa do “*America is back*”

Atualmente estamos no segundo semestre de 2021 e os EUA agora estão sob a liderança do democrata Joe Biden, que ocupou o cargo de vice-presidente durante o governo Obama. Já nos primeiros momentos desde que foi eleito, a postura de Biden já representava a nova postura dos Estados Unidos em relação à política externa. Abrindo portas para a criação de novas expectativas para o tratamento dos Direitos Humanos, visão compartilhada pela Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Michelle Bachelet, quem espera uma posição do novo governo em relação ao tratamento de refugiados, enfrentamento da discriminação racial, volta ao CDH e questões sobre a fronteira com o México. Em seu governo Biden e também busca cumprir promessas que foram feitas ainda no governo Obama. Como o caso da prisão de Guantánamo, que como vimos nesse trabalho foi alvo de críticas ao governo norte-americano. Em fevereiro de 2021, foi anunciado que o governo Biden tentaria fechar a prisão de Guantánamo, retomando o projeto iniciado pelo governo Obama. A primeira ação do novo governo nesse caso foi a transferência do primeiro detento, Abdul Latif Nasir, que foi transferido da prisão que fica em Cuba em 19 de julho de 2021. Além disso, há relativa pressão vinda de legisladores, Casa dos Democratas, que pedem ao novo governo o fechamento imediato da prisão uma vez que Guantánamo representa “uma mancha” a reputação do país e um obstáculo à defesa dos direitos humanos dos EUA, por outro lado, em maio de 2021, houve o pedido de manter a prisão funcionando por parte de alguns republicanos.

Ao se tornar o novo presidente dos Biden tem um grande desafio pela frente para restaurar a credibilidade dos EUA como “líder” na promoção dos direitos humanos buscando o fortalecimento desse sistema dentro do atual contexto. Para enfrentar o ceticismo e a desconfiança do sistema internacional nesse aspecto, Biden deve buscar estágios para garantir o engajamento do país dentro da temática de direitos humanos, entre eles estão: reverter e

revogar as medidas adotadas por Trump; reconstituir o corpo diplomático dos EUA e reafirmar os compromissos tradicionais dos EUA com os DH (CLEVELAND, 2021). Com o governo Trump a reputação dos direitos humanos dos Estados Unidos foi gravemente prejudicada, tendo em vista a renúncia a liderança internacional na área dos Direitos Humanos. Para cumprir sua política “*America is back*” Biden deve tomar iniciativas ativas e diretas dentro desse campo e evitar uma postura de reaproximação mais tímida (CLEVELAND, 2021).

Diferente do governo anterior, Biden deve tornar a proteção dos DH no país e também na área internacional um pilar central da sua política externa, trazendo de volta o ideal fundador dos EUA, a promoção e proteção de tais direitos universais. Para isso Biden precisa reconstruir o corpo diplomático dos EUA, através da nomeação de pessoas altamente qualificadas, incluindo os representantes do país dentro da ONU. Incentivar grupos de trabalho interagências, sob a direção de competentes com reputação na área de DH; reconstruir as relações com grupos da sociedade civil e parceiros essenciais para a promoção dos DH. Como também retomar as relações interrompidas pelo governo anterior com organizações internacionais que promovem os direitos humanos sendo: o CDH, UNESCO, o Fundo de População da ONU, TPI e a Agência de Assistência a Refugiados Palestinos das Nações Unidas (CLEVELAND, 2021). Dessas agências, com Biden os EUA retomaram a assistência a Refugiados (abril de 2021) suspenderam as sanções de Trump ao TPI (abril de 2021) e o anúncio da volta ao CDH.

O anúncio da volta ao ente foi feito pelo Secretário de Estado, Antony Blinken no dia 24 de fevereiro deste ano, em seu anúncio Blinken disse “Estou grato por anunciar que os Estados Unidos vão concorrer nas eleições do Conselho de Direitos Humanos para o mandato 2022-2024. Nós pedimos o apoio de todos os estados membros das Nações Unidas na nossa tentativa de reconquistar um assento no conselho”. Tal anúncio gerou uma resposta negativa por parte dos republicanos que enviaram uma carta pedindo para que Biden não colocasse os EUA novamente dentro do Conselho.

We write to express our concerns with your commitment to rejoin the United Nations Human Rights Council. Since its founding in 2006, the Human Rights Council has failed to seriously advance the basic tenets of the Universal Declaration of Human Rights and has instead bolstered some of the most oppressive regimes in the world. The United States should not grant this body any further credibility with its membership...

We believe President Trump was right to withdraw the United States from the Human Rights Council. The United States’ participation in this body has not led to any meaningful reforms. Seeking membership in this body will only grant legitimacy to dictators and condone the horrendous treatment of one of our greatest allies, the State of Israel. It is clear that this body does not advance our national interests nor reflect our American values. We respectfully request the United States not seek membership in the U.N. Human Rights Council

Entretanto Cleveland (2021) destaca que, mesmo o CDH tendo suas imperfeições, o ente ainda é o principal e mais poderoso órgão de direitos humanos das Nações Unidas. Além de ser o único fórum que trata de questões de direitos humanos que preocupam especialmente os EUA, como a questão da Síria, Irã e Coreia do Norte, além disso a reforma nos procedimentos eleitorais e o item 7 da agenda, tão defendidos pelos EUA só podem ser alcançados através do engajamento do país dentro do órgão (CLEVELAND, 2021). Em conclusão, muito se espera do novo Presidente dos Estados Unidos sua política externa. A maioria das expectativas nacionais e internacionais possuem como foco as estratégias para inserir novamente os EUA na esfera do multilateralismo de forma ativa. Através do retorno à participação em organismos internacionais e na liderança na constante jornada de defesa e promoção dos direitos humanos.

Se Biden irá atender tais expectativas internacionais enquanto lida com questões internas de forma eficiente, ainda é uma questão que precisará ser observada nos próximos anos com o amadurecimento de seu governo. O que podemos destacar até agora, é que Biden está tratando das questões internacionais de forma completamente diferente do governo anterior, seja revertendo certas as políticas adotadas por Trump e ou apostando em um discurso que defenda uma participação mais ativa dos EUA no ambiente internacional. Diante das divisões internas sobre voltar ou não para o CDH, Biden estando exposto nas duas esferas, assume o papel “especial” na mediação das pressões domésticas e internacionais. Internamente ainda existe a pressão pela reforma do CDH e o governo Biden está engajado nessa busca, como já foi exposto pelo secretário de Estado Antony Blinken, os Estados Unidos pretendem fazer uma reforma eficiente a partir de uma participação mais ativa e “respeitando” os princípios do Conselho. Já no cenário internacional o que se espera é uma ação mais comprometedora dos Estados Unidos em relação ao CDH.

Com o novo governo temos um cenário, pelos menos nesse primeiro momento, de tentativas de aumentar o winset (PUTNAM, 1988) dos EUA, ao voltar para os organismos que foram abandonados no governo anterior e recuperar a promoção de valores como democracia e direitos humanos, que fazem parte dos valores americanos fundamentais. Os EUA foram eleitos em 14 de outubro de 2021, contando com 168 votos, o país iniciará o mandato em 1º de janeiro e irá compor o time de membros do CDH juntamente com China e Rússia, membros que já estão em exercício. Segundo o diretor da *Human Rights Watch*, Louis Charbonneau, essa é uma oportunidade para o atual governo mostrar o quão sério estão em relação aos direitos humanos, tornando estes um pilar central da política externa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou investigar como se deu a configuração de forças dos EUA que resultaram na decisão do governo Trump de sair do Conselho de Direitos Humanos da ONU no ano de 2018. Ao decorrer do trabalho foi possível averiguar como os Estados Unidos foram se posicionando diante do CDH desde a sua criação, durante o governo W. Bush, até os momentos anteriores à retirada do país do ente das Nações Unidas, com o governo Trump assim como a nova posição adotada pelo governo Biden.

Foi observado que desde o início o CDH sofreu críticas do país norte-americano em relação a sua atuação. Durante o governo Bush o CDH enfrentou um boicote e lidou com o afastamento dos EUA. Com Obama houve uma tentativa de reaproximação, colocando o país entre os membros do Conselho e pondo fim ao boicote do governo anterior. Mas a atitude do governo Obama não gerou muitos frutos e os demais atores internacionais não deram muita credibilidade à postura do governo em matérias de direitos humanos. Sob a liderança de Trump o país se separou mais uma vez do CDH, tendo em vista que a tentativa de reforma proposta pelo país não foi adotada pelo Conselho, os EUA se tornaram então o primeiro país a deixar o órgão por vontade própria.

A decisão que foi sustentada por dois argumentos principais: a presença de países reconhecidos internacionalmente como grandes violadores de direitos humanos, compondo o conjunto de membros do CDH e o descontentamento com o item 7 da agenda do órgão “*Human rights situation in Palestine and other occupied Arab territories*” que trata da questão de Israel. Além disso foi notado que um banco de dados levantados pelo Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, que traziam uma lista de empresas que “direta e indiretamente, possibilitaram, facilitaram e lucraram com a construção e o crescimento dos assentamentos (israelenses)”, onde cerca de vinte e duas empresas norte-americanas. Segundo o governo da época, tal documento prejudicava as relações comerciais dos Estados Unidos com Israel e também abria a possibilidade de boicote a essas empresas por parte de outros países. Por outro lado, os Estados Unidos eram severamente criticados pelo próprio conselho e demais atores, por suas graves violações de direitos humanos, principalmente em relação às suas políticas migratórias (tratamento dado aos imigrantes e separação de famílias). Em contrapartida, o governo deixava claro que nenhum agente externo, seja uma organização ou Estado ditavam as regras de como o país agiria internamente.

Os objetivos tanto gerais como específicos foram alcançados de forma relativamente satisfatória. Principalmente em relação: a proposta de uma análise da participação americana em matérias de direitos humanos no governo Trump e na investigação dos motivos e argumentos que resultaram nessa decisão; levantar (mesmo que de forma superficial) a possível participação de grupos de interesse, dá-se a influência histórica do lobby de Israel dentro dos EUA e a percepção da política do “*America’s First*” de Trump no cenário dos direitos humanos.

No entanto, este trabalho apresenta uma limitação, diante da falta de documentos comprobatórios durante o período de elaboração deste trabalho. Assim, não foi possível fazer uma análise mais direta que apontasse expressamente quais foram os agentes envolvidos no caso motivador deste trabalho. Houve a tentativa de cobrir essa falta através da apresentação de dados e argumentos presentes nos artigos aqui utilizados, o que permitiu identificar discursos, informações e documentos associados ao caso e que permitiram uma análise com base na teoria escolhida.

Apesar da limitação citada acima, a teoria do jogo de dois níveis ofereceu ferramentas interessantes para a análise do caso, foi possível notar também um entrave a respeito da aplicação do argumento sobre o “não acordo” apresentada por Putnam (1988) com o cenário escolhido para este trabalho. A partir da teoria também foi possível criar conjecturas que podem explicar a saída do EUA do CDH em 2018, sendo elas: uma menor participação dos grupos domésticos que apoiassem a permanência do país no CDH; uma situação onde os grupos que participaram não tinham influência o suficiente para fazer com que o Estado permanecesse no órgão; a possível presença de um choque de preferências entre os grupos domésticos onde prevaleceu o interesse de grupos com maior poder de influência no processo decisório norte americano; um cenário onde os grupos de nível II não tinham o interesse em aumentar o win-set do país, sendo assim não buscaram uma posição de pressão mais ativa; do papel que do Negociador-chefe (Donald Trump), quem poderia ter mudado o equilíbrio de poder no nível II, favorecendo políticas domésticas de sua preferência baseada em motivos exógenos (por exemplo o interesse econômico e segurança nacional); este ainda poderia ter decidido, por si próprio, seguir o que ele entende como “interesse nacional”.

O presente trabalho expôs problemas dos dois lados envolvidos neste caso. De um lado, a fragilidade do CDH, principalmente relacionado ao processo de eleição de seus membros, onde foi notado que houve situações onde a não concorrência entre os candidatos a ocupar a cadeira dos membros, fez com que certos Estados fossem eleitos e ocupassem a posição diretamente, sem levar em consideração o histórico de direitos humanos deste. Do outro, a clara falta de compromisso e interesse dos EUA em promover os direitos humanos e

democracia. Onde por diversas vezes esses valores foram deixados de lado em prol do interesse nacional, principalmente em questões econômicas e de segurança. Abre-se então a necessidade de estudos mais detalhados sobre o futuro do sistema ONU em matérias de DH, quais medidas devem ser tomadas para melhorar sua organização interna no geral e não só aquelas propostas pelos EUA, para assim conferir uma maior legitimidade ao Conselho e de como os DH devem ser implementados em cada país. Pode-se também analisar qual será a posição do governo Biden, depois dos EUA serem eleitos como membro em outubro de 2021. Como tratará das questões dos Direitos Humanos em seu governo, tendo em vista que, diferente dos governos anteriores, Biden iniciou seu governo em meio a Pandemia do Covid-19. Onde questões mais alinhadas ao interesse nacional podem ultrapassar mais uma vez os valores teoricamente universais, como é o caso dos Direitos Humanos.

Referências:

AL HUSSEIN, Zeid Ra'ad . **Opening statement and global update of human rights concerns by UN High Commissioner for Human Rights Zeid Ra'ad Al Hussein at 38th session of the Human Rights Council.** Genebra, 18 de junho de 2018. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23206&LangID=E>>. Acesso em 10 de setembro de 2021.

ALSTON, Philip. The populist challenge to human rights. **Journal of Human Rights Practice**, v. 9, n. 1, p. 1-15, 2017.

BELLI, B. 2008/2009. Perspectivas do novo Conselho de Direitos Humanos da ONU. **Política Externa**, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 49-64.

BLANCHFIELD, Luisa; WEBER, Michael A. The United Nations Human Rights Council: Background and Policy Issues. **Congressional Research Services**, April, v. 20, 2020.

BLANCHFIELD, L. 2006. The United Nations Human Rights Council. 8 ago. 2006. **Congressional Research Service (CRS)**. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/>>

BLANCHFIELD, Luisa; WEBER, Michael A. The United Nations Human Rights Council: Background and Policy Issues. **Congressional Research Service (CRS)**, Updated November 25, 2020.

BORGER Julian. Rex Tillerson: 'America first' means divorcing our policy from our values. **The Guardian**. Reino Unido, 4 de Maio de 2017. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/us-news/2017/may/03/rex-tillerson-america-first-speech-trump-policy>>. Acesso em 15 de setembro de 2021.

CENTRO Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI): Núcleo Estados Unidos. Status Report : **UM BALANÇO DA POLÍTICA EXTERNA DA ERA TRUMP**. Janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/um_balanco_da_politica_extern.pdf> Acesso em 22 de setembro de 2021.

CLEVELAND, Sarah H. A Human Rights Agenda for the Biden Administration. **American Journal of International Law**, v. 115, p. 57-62, 2021.

DA CONCEIÇÃO-HELDT, Eugénia; MELLO, Patrick A. Two-level games in foreign policy analysis. In: **Oxford research encyclopedia of politics**. 2017.

DE CARVALHO HERNANDEZ, Matheus; ALBRES, Hevellyn; MACEDO, Gustavo. De Bush a Obama: a dotação orçamentária dos EUA para o Conselho de Direitos Humanos da ONU. **Carta Internacional**, v. 8, n. 1, p. 131-150, 2013

ENCARNACIÓN, Omar G. Trump and the Retreat from Human Rights. **Current History**, v. 116, n. 793, p. 309-314, 2017.

FREEDMAN, Rosa. The United Nations Human Rights Council: A Critique and Early Assessment. **Routledge**, 2013.

GALBRAITH, Jean. United States withdraws from the un human rights council, shortly after receiving criticism about its border policy. **American Journal of International Law**, v. 112, n. 4, p. 745-751, 2018.

HURST, Steven. The Iranian nuclear negotiations as a two-level game: The importance of domestic politics. **Diplomacy & Statecraft**, v. 27, n. 3, p. 545-567, 2016.

MADSEN, Mikael Rask. Two-level politics and the backlash against international courts: Evidence from the politicisation of the European court of human rights. **The British Journal of Politics and International Relations**, v. 22, n. 4, p. 728-738, 2020.

MARGON, Sarah. Giving up the high ground: America's retreat on human rights. **Foreign Aff.**, v. 97, p. 39, 2018.

MEARSHEIMER, John; WALT, Stephen. O lobby de Israel. **Novos estudos CEBRAP**, p. 43-73, 2006.

MILLS, Kurt; PAYNE, Rodger A. America First and the human rights regime. **Journal of Human Rights**, v. 19, n. 4, p. 399-424, 2020.

O Estado dos Direitos Humanos no Mundo. **ANISTIA INTERNACIONAL INFORME 2017/18**. Disponível em: <<https://anistia.org.br/wp-content/uploads/2018/02/informe2017-18-online1.pdf>> Acesso em 22 de agosto de 2021.

PARA que serve o Conselho de Direitos Humanos da ONU, acusado por Trump de hipocrisia e egoísmo. **BBC News**. São Paulo, 20 de junho de 2018. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-44545491>>. Acesso em 25 de setembro de 2021.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e política**, v. 18, p. 147-174, 2010.

UNITED Nations Human Rights: Office of the High Commissioner for Human Rights. **A/HRC/RES/31/36**. Genebra, 20 de abril de 2016. Disponível em: <https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/31/36> Acesso em 20 de setembro de 2021.

WAINWRIGHT, Elsin. Human rights and the Trump administration. **Sydney, United States Studies Centre at the University of Sydney**, p. 1, 2018.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e métodos**. Bookman editora, 2005.

115TH CONGRESS 2D SESSION. **H. Res. 728 (IH) - Reaffirming United States support for Israel and condemning the United Nations Human Rights Council for certain wasteful and abusive actions**. Estados Unidos, 7 de Fevereiro de 2018. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-115hres728ih/pdf/BILLS-115hres728ih.pdf>> Acesso em 20 de setembro de 2021.