



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS - FADIR  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM FRONTEIRAS E  
DIREITOS HUMANOS



**CAMILLA AIDE SEHN PERONICO**

**OS ESTADOS UNIDOS E O MÉXICO NA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL DO  
CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU**

Dourados  
2022



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
FACULDADE DE DIREITO E RELAÇÕES  
INTERNACIONAIS - FADIR  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM FRONTEIRAS E  
DIREITOS HUMANOS



**OS ESTADOS UNIDOS E O MÉXICO NA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL DO  
CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU**

**LINHA DE PESQUISA: DIREITOS HUMANOS, ESTADO E FRONTEIRAS**

**CAMILLA AIDE SEHN PERONICO**

DISSERTAÇÃO apresentada no MESTRADO do Programa de Pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos (Área de Concentração Fronteiras e Direitos Humanos), da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Boti Bernardi

Dourados/MS  
2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

P453e Peronico, Camilla Aide Sehn

OS ESTADOS UNIDOS E O MÉXICO NA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL DO  
CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU [recurso eletrônico] / Camilla Aide Sehn  
Peronico. -- 2022.

Arquivo em formato pdf.

Orientador: Bruno Boti Bernardi.

Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos)-Universidade Federal da Grande  
Dourados, 2022.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:

<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Revisão Periódica Universal. 2. Política Bilateral México/EUA. 3. Jogos ocultos. 4.  
Movimento Bumerangue. 5. Capacidades Estatais e Estados Falidos. I. Bernardi, Bruno Boti. II.  
Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

CAMILLA AIDÉ SEHN PERONICO

**OS ESTADOS UNIDOS E O MÉXICO NA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL DO  
CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Fronteiras e Direitos Humanos, da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Dissertação defendida e aprovada em 23 de setembro de 2022.

---

Prof<sup>o</sup>. Dr. Bruno Boti Bernardi. (orientador)  
Universidade Federal da Grande Dourados

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Déborah Silva do Monte  
Universidade Federal da Grande Dourados

---

Prof<sup>o</sup>. Dr. William Torres Laureano da Rosa  
PPGRI San Tiago Dantas

## RESUMO

### OS ESTADOS UNIDOS E O MÉXICO NA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL DO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU

O Conselho de Direitos Humanos da ONU foi criado em 2006, em uma tentativa de abandono das dificuldades vivenciadas pela anterior Comissão de Direitos Humanos, como as alegações de seletividade política. Junto ao Conselho, nasce a Revisão Periódica Universal (RPU), mecanismo de monitoramento do cumprimento das normas internacionais de direitos humanos pelos Estados, que passam pelo escrutínio de seus próprios pares. A presente pesquisa, que tem como objeto a RPU, parte do pressuposto de que um mecanismo composto por Estados não pode ser apolítico. Assim, a partir de um estudo de caso, busca responder a seguinte pergunta: quais foram as variáveis intervenientes no processo de tomada de decisão do que seria recomendado pelo México aos Estados Unidos e dos Estados Unidos ao México, no âmbito da RPU? Para isso, analisamos pormenorizadamente todas as recomendações entre esses dois países e encontramos possíveis respostas no contexto migratório entre eles, e nas teorias sobre o movimento bumerangue, capacidades estatais e Estados falidos, até concluirmos a análise a partir da teoria dos Jogos Ocultos.

**Palavras-chave:** Revisão Periódica Universal; Política Bilateral México/EUA; Migração; Movimento Bumerangue; Capacidades Estatais e Estados Falidos; Jogos ocultos.

## **ABSTRACT**

The UN Human Rights Council was created in 2006, in an attempt to abandon the difficulties experienced by the previous Human Rights Commission, such as allegations of political selectivity. Together with the Council, the Universal Periodic Review (UPR) was born as a mechanism for monitoring compliance with international human rights standards by States, which undergo scrutiny by their own peers. The present research, which has the UPR as its object, assumes that a mechanism composed of States cannot be apolitical. Thus, based on a case study, it seeks to answer the following question: what were the variables involved in the decision-making process of what would be recommended by Mexico to the United States and from the United States to Mexico, within the scope of the UPR? For this, we analyzed in detail all the recommendations between these two countries and found possible answers in the migratory context between them, and in the theories about the boomerang movement, state capacities and failed states, until we conclude the analysis from the theory of Nested Games.

**Keywords:** Universal Periodic Review; Mexico/US Bilateral Policy; Migration; Boomerang Movement; State Capacities and Failed States; Nested games.

## AGRADECIMENTOS

Quando iniciei a caminhada acadêmica, muitos colegas me avisaram de quão solitária ela poderia ser, e eu me preparei, mesmo que nenhuma dessas pessoas imaginasse o que realmente estava à frente: uma pandemia que impediria que as aulas do programa fossem presenciais, que fez com que os eventos fossem cancelados, e que não me deixou conhecer pessoalmente a maioria dos meus colegas e professores. Esses dois anos em casa com certeza fizeram com que o peso dos passos tenha sido maior. Mas eu escrevo essa seção com o coração cheio de carinho, porque apesar de árdua, essa caminhada não foi solitária.

Primeiro, porque tive ao meu lado, como orientador, o professor e doutor Bruno Boti Bernardi. A ele agradeço por mostrar os caminhos, corrigir os tropeços e principalmente pela compreensão e preocupação nos momentos em que a minha saúde mental não me permitiu continuar. Ao mesmo passo que devo todos os meus agradecimentos à Universidade Federal da Grande Dourados e à CAPES, pelo apoio institucional desde o início, apesar das investidas contra o ensino público de qualidade que observamos na política nacional. Agradeço também aos professores e doutores Deborah Silva do Monte e William Rosa, participantes da banca de qualificação, e corresponsáveis pelos resultados dessa pesquisa, que foi enriquecida e fortalecida depois dos importantíssimos apontamentos feitos por ambos.

Depois, porque tive “carros de apoio” durante esse percurso. Pessoas que estiveram ao meu lado durante todo esse tempo, torcendo, oferecendo reforços, fazendo companhia nos dias ruins e comemorando comigo todas as etapas vencidas que me trouxeram aqui. Devo dizer que sem elas, eu não teria alcançado a metade do caminho e por isso (mas não só) sou grata pelo simples fato de existirem. Essas pessoas são muitas, mas deixo meu agradecimento especial à minha companheira de vida, Bruna Sampaio Coelho, e às minhas amigas e amigos do coração, Mariana Ersina, Myrelle Ricart, Yana Trento, Izabela Pires, Nathalia Cavalcante e Adriano Ferraro.

Por fim, a pandemia me trouxe um privilégio: vivenciar parte desse tempo próximo à minha família. Meus pais, Magali e Manoel, foram as pessoas que possibilitaram e investiram suas vidas na minha. Meus irmãos, Matheus e Laura, são partes de mim que vivem soltas por aí e me trazem alegrias indescritíveis. Inclusive adições, como a minha cunhada, Natalia Araujo e minha sobrinha, Mariah. À essas pessoas que fizeram com que tudo fosse possível, agradeço com todo o meu amor.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1. Tratados e comitês do regime universal de direitos humanos.....	29
Tabela 2. Projetos de pesquisa: uma tipologia covariacional.....	39
Tabela 3. Estados Unidos como país revisado.....	56
Tabela 4. México como país revisado.....	62
Tabela 5. As recomendações e a hipótese bumerangue.....	73
Tabela 6. As recomendações e as capacidades estatais.....	82

## **LISTA DE IMAGENS, GRÁFICOS E MAPAS**

Gráfico 1. Os principais corredores migratórios relacionados com países da América do Norte em 2019.....	49
Imagem 1. O movimento bumerangue.....	71
Mapa 1. Fronteira Estados Unidos e México – De Yuma a El passo.....	91

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

ACNUDH – Alto Comissariados das Nações Unidas para Direitos Humanos  
CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos  
CDH/ONU – Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas  
DUDH – Declaração Universal de Direitos Humanos  
ECOSOC/ONU – Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas  
EPN – Enrique Peña Nieto  
EUA – Estados Unidos da América  
NAFTA – Tratado Norte-Americano de Livre Comércio  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
ONG – Organização Não Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PRI – Partido Revolucionário Institucional  
SUR – State Under Review (Estado sob revisão)  
RPU – Revisão Periódica Universal

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO 1. O CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU, A REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL E A ANÁLISE MÉXICO/ESTADOS UNIDOS COMO ESTUDO DE CASO. ....</b>	<b>22</b>
<b>1.1 A Comissão e o Conselho de Direitos Humanos da ONU.....</b>	<b>25</b>
<b>1.2 O novo mecanismo de monitoramento do Conselho de Direitos Humanos: A Revisão Periódica Universal .....</b>	<b>30</b>
<b>1.3 A análise das recomendações do México e Estados Unidos no âmbito da RPU como estudo de caso .....</b>	<b>37</b>
1.3.1 O que é um estudo de caso .....	38
1.3.2 As circunstâncias metodológicas da pesquisa .....	41
<b>CAPÍTULO 2. A HIPÓTESE DE POLITIZAÇÃO DA RPU E AS RECOMENDAÇÕES ENTRE MÉXICO E ESTADOS UNIDOS.....</b>	<b>46</b>
<b>2.1 A hipótese de politização da Revisão Periódica Universal produzida por Terman e Voeten .....</b>	<b>46</b>
<b>2.2. A influência do tema migratório na RPU, a migração entre México-Estados Unidos e a primeira hipótese.....</b>	<b>49</b>
<b>2.3 O contexto histórico das administrações mexicanas e estadunidenses nos ciclos.....</b>	<b>54</b>
2.3.1 Barack Obama nos Estados Unidos e Felipe Calderón no México .....	54
2.3.2 Enrique Peña Nieto no México e Donald Trump nos Estados Unidos.....	56
<b>2.4 Os Estados Unidos como país revisado .....</b>	<b>59</b>
2.4.1 A análise da hipótese 1-A.....	63
<b>2.5 O México sob revisão .....</b>	<b>65</b>
2.5.1 A análise da hipótese 1-B.....	69
<b>CAPÍTULO 3. VARIÁVEIS INTERVENIENTES NO PROCESSO DECISÓRIO DOS EUA NO ÂMBITO DA RPU .....</b>	<b>72</b>
<b>3.1 A hipótese 2, o modelo bumerangue e a política de shaming .....</b>	<b>72</b>
<b>3.2 Estados Falidos, Capacidades Estatais e a terceira hipótese.....</b>	<b>81</b>
3.2.1 Capacidades Estatais .....	84
3.2.2 Estados Falidos.....	89
<b>3.3 Jogos ocultos e a variável interveniente nas recomendações estadunidenses ao México ....</b>	<b>95</b>
3.3.1 A Teoria dos Jogos Ocultos e o Pressuposto de Racionalidade .....	96
3.3.2 Jogos em múltiplas arenas .....	99
3.3.3 As recomendações estadunidenses elucidadas a partir da Teoria dos Jogos Ocultos .....	101
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>105</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>114</b>

## INTRODUÇÃO

### Problema de pesquisa

O fenômeno da suposta crise migratória está em todos os jornais e redes sociais. Chegando às conversas informais, pesquisas acadêmicas, e nas campanhas eleitorais. O assunto é recorrente, porque a chegada do “outro”, do “estranho” causa o que Bauman (2018) diria ser um “pânico moral”, uma ameaça à paz previamente estabelecida na sociedade.

Há uma atual tendência mundial à securitização do tema, muito bem aproveitada pelos governantes para tirar de si a responsabilidade por problemas sociais e/ou econômicos que seus países têm enfrentado (BAUMAN, 2018). Para uma população já afetada por políticas econômicas neoliberais, a entrada de migrantes ou refugiados significa mais competição no mercado de trabalho e uma disputa ainda mais acirrada por condições mínimas de sobrevivência. Resta uma percepção do senso comum de que as dificuldades individuais e coletivas enfrentadas por essa sociedade não são causadas por uma nova organização do trabalho, uma nova reestruturação produtiva (GOUNET, 1999), mas por migrantes que ocupam espaços que deveriam ser preenchidos pelos nacionais.

Não por acaso, cada vez mais governos xenófobos e racistas têm avançado: há uma adesão dos eleitores ao tema. Donald Trump, ex-presidente nos Estados Unidos, é um de vários exemplos. Os americanos, assustados com a possibilidade de saírem da classe média para caírem na pobreza, elegeram um “outsider”<sup>1</sup> (LEVITSKY, ZIBLAT, 2018). Este que, teoricamente, os protegeria dos males causados pelo crescimento econômico da China, e também os livraria de todos os imigrantes ilegais (BAUMAN, 2017). Esse era a principal promessa do governo Trump: o famoso muro, que separaria fisicamente os Estados Unidos de seu vizinho, o México.

Entretanto, a despeito de sua intensificação atual, os movimentos migratórios não são um fenômeno recente, da mesma maneira que a centralidade dada a essa agenda pelos governos, com ênfase aos americanos, também não é. Essa relevância é histórica no contexto da política doméstica e externa dos Estados Unidos (HEER, 2018), em especial quando se trata de imigrantes advindos de países da fronteira Sul, como o México e os países do

---

<sup>1</sup> Termo utilizado pelos autores do livro “Como as democracias morrem” ao descreverem homens que originalmente não são políticos de carreira e que, teoricamente, se negariam a seguir a “velha política”. Donald Trump é mobilizado pelos autores como um exemplo, entre vários.

chamado Triângulo Norte, que são a maioria no país, seguidos pelos asiáticos (PEW GLOBAL, 2019).

Essa centralidade da temática migratória é mais acentuada na relação bilateral México-EUA. O que justifica a escolha dos dois países para o estudo de caso realizado na presente dissertação. Nesse sentido, a relação entre os dois países é tão marcada pela migração ao ponto de figurar no âmbito da Revisão Periódica Universal – RPU, mecanismo da Organização das Nações Unidas - ONU, criado pelo atual Conselho de Direitos Humanos que substituiu, em 2006 a anterior Comissão de Direitos Humanos.

A Comissão de Direitos Humanos foi extinta após a descrença na sua atuação por parte dos países membros das Nações Unidas. As críticas constavam na sua politização, ou seletividade, uma vez que os interesses próprios dos Estados em relação aos seus pares afetavam o julgamento sobre as violações de direitos humanos, acarretando a inação da Comissão, e perda do objetivo principal para a qual havia sido criada: desenvolvimento de mecanismo capazes de fiscalizar e monitorar as ações de violações sistemáticas aos direitos humanos por parte dos Estados (FREEDMAN, 2011).

Assim, a RPU é uma das principais mudanças decorrentes do atual mandato do Conselho, na tentativa de evitar novos casos de politização e seletividade dos Estados membros. Consiste em um mecanismo do Conselho de Direitos Humanos que tem como objetivo revisar todos os Estados membros da ONU por seus próprios pares, e, assim, produzir um mapeamento das violações ou avanços em matéria de direitos humanos periodicamente (a cada cinco anos). Cada Estado revisado pode acatar ou não as recomendações feitas por seus pares, sendo obrigados a justificar as motivações da rejeição de recomendações. A RPU é um elemento inovador, também, por facilitar a participação da sociedade civil organizada, que tem a oportunidade de enviar relatórios sobre possíveis violações que poderiam ser omitidas pelo Estado revisado (ABRAHAM, 2006).

Entretanto, mesmo que a RPU tenha em seu cerne a tentativa de despolarização dos mecanismos da ONU pelos seus Estados membros, alguns autores descrevem que não foi bem-sucedida, uma vez que é formada por esses Estados e seus interesses, e assim é inevitável que esses interesses interfiram nas decisões que tomam, mesmo dentro da RPU, seja nas recomendações feitas ou aceitas. Mas há a hipótese de que não necessariamente isso tem sido um empecilho à busca pela universalização dos direitos humanos.

É o que explicam os autores Rochelle Terman e Erik Voeten, no artigo “The relational politics of shame” (2018). Segundo eles, países aliados tendem a recomendar menos

aos seus parceiros, e quando o fazem, apresentam proposições mais brandas e menos específicas. Como resultante deste posicionamento, a aceitação de recomendações advindas de parceiros é mais fácil e provável. Dois fatores, de acordo com os autores, explicam esse comportamento dos revisados: o conteúdo geralmente brando da recomendação recebida e os altos custos da recusa para uma aliança mutuamente benéfica.

Em contrapartida, no ambiente da RPU, o criticismo proveniente de países não-aliados pode ser interpretado como uma tentativa de “ataque” à imagem do revisado. Complementando este fator ao número alto de recomendações com teores mais severos, torna-se mais provável a recusa de recomendações feitas por países não aliados, visto que o país revisado não tem uma aliança preexistente que pode ser afetada por essa decisão, ou seja, os custos políticos da recusa são mais baixos.

A proposta de Terman e Voeten (2018) é, portanto, compreender como as relações estratégicas entre Estado revisado e revisor são afetadas e afetam o posicionamento de ambos na RPU, englobando todos os temas. Logo, a análise do constrangimento, correntemente chamado de *shaming*<sup>2</sup> na literatura sobre direitos humanos e adotado na RPU, considera sua fonte, a questão levantada e a severidade da recomendação, demonstrando a importância das relações políticas nesse processo. Ainda dentro desta perspectiva, a reação do país revisado também pode ser entendida como consequência de sua ponderação sobre as possíveis vantagens e desvantagens implicadas na relação prévia que mantém com o país revisor.

Assim, na presente dissertação, se pretende verificar em que medida a explicação sistêmica fornecida por Terman e Voeten (2018) permanece válida quando se trata de dois países específicos, os EUA e o México, e em uma temática específica, a migratória. Os EUA são o país que mais receberam recomendações na história da RPU (um total de 688 recomendações ao longo de suas duas revisões em 2010 e 2015) e há mudanças consideráveis entre o tipo de recomendação e seus emissores entre um ciclo e outro. Sendo ainda o centro das relações políticas e econômicas globais, os Estados Unidos têm relações com quase todos os outros Estados, o que implica uma maior visibilidade no contexto da RPU, aos olhos de aliados e não aliados. Isso demonstra como a RPU é sustentada por uma dinâmica política e relacional, de fato (HERNANDEZ; ROSA, 2018).

---

<sup>2</sup> O conceito tem como tradução literal o verbo *constranger* e, segundo Muñoz (2014), ocorre o *shaming* quando um Estado opta por trazer à comunidade internacional informações sobre violações de direitos humanos cometidas por um segundo Estado, na tentativa de que o constrangimento tenha consequências nas ações violadoras.

A RPU, portanto, se apresenta aos outros Estados como uma oportunidade quase única de apresentarem e publicizarem suas demandas sobre direitos humanos aos Estados Unidos. Incluso nessa dinâmica, o México, que é aliado e dependente econômico de seu país vizinho, poderia, a princípio, tentar aproveitar a RPU para melhorar as condições dos milhões de mexicanos que vivem nos Estados Unidos.

Entretanto, a questão migratória torna as relações bilaterais mais complicadas e talvez não atingíveis por essa hipótese, como descrevem os autores. Isso porque, segundo Hernandez e Rosa, a questão migratória entre Estados, um de origem e um receptor, faz com que eles, mesmo que considerados aliados, não sejam brandos em suas recomendações. O país de origem tenderia a recomendar buscando a melhora das condições de seus nacionais no país receptor, ao mesmo passo em que o país receptor tentaria, a partir das recomendações, melhorar o nível socioeconômico do país de origem, a fim de diminuir o fluxo de entrada de imigrantes.

Assim, partindo do pressuposto de politização da RPU, a pergunta principal que se pretende responder nessa pesquisa é: qual a variável interveniente nas recomendações feitas por México e Estados Unidos no âmbito da RPU? Para respondê-la, testaremos a hipótese de que essa variável seja o número de migrantes mexicanos indocumentados em território estadunidense. Ainda, considerando a possibilidade de que essa variável pode não ser única, testaremos também a hipótese de que o conteúdo das recomendações é resultado do efeito bumerangue. Ao mesmo passo que analisaremos se essa variável pode decorrer de uma visão do México como um Estado frágil ou falido pelos Estados Unidos.

### **Justificativa e relevância**

A pesquisa descrita na dissertação pretende, como supra exposto, a elucidação das razões políticas inclusas nas recomendações feitas por Estados Unidos e México, no âmbito da Revisão Periódica Universal, a fim de constatar o peso dos movimentos migratórios entre esses países no processo decisório. A RPU é o objeto, pois nela há um reflexo claro dessas razões políticas, por ser um meio de avaliação dos direitos humanos de cada Estado, por seus próprios pares. Essa hipótese de politização é a hipótese proposta por Terman e Voeten (2018), que explicitam que a utilização do mecanismo através dos próprios interesses pelos Estados é, além de inevitável, um caminho possível para a tentativa de universalização dos direitos humanos.

Os Estados Unidos da América são um dos países escolhidos para a investigação, por atualmente desempenharem o papel central no contexto do sistema internacional. Esse fato faz com que as relações econômicas e políticas americanas tenham influência no mundo todo. Partindo da explicação construtivista de que Estados se comportam de acordo com o que se espera deles (Muñoz, 2014, p. 33), podemos dizer que muito se espera dos Estados Unidos em relação ao seu desempenho nos direitos humanos. Isso faz com que os demais Estados tendam a aproveitar essa possibilidade de diálogo e de apresentação de demandas, possibilitada pela RPU, como fazem os países centro-americanos ao tratar de questões migratórias em suas recomendações aos EUA, como tratam os autores Hernandez e Rosa (2018).

Entretanto, analisar de forma qualitativa as recomendações feitas e recebidas pelos EUA, de todos os países centro-americanos, não seria viável, uma vez que seria um número de casos vasto para análise detalhada a que esta dissertação se propõe. Isso justifica a opção de análise das recomendações feitas e recebidas apenas pelo México por parte dos Estados Unidos. Mas não só por isso. O México também possui uma vasta fronteira com o sul dos EUA, o que faz com que esse país seja o caminho dos demais migrantes centro-americanos, e ainda, é o país de origem da maioria desses migrantes indocumentados residentes no país estadunidense. Ou seja, o caso específico das recomendações entre México e Estados Unidos pode ser considerado como um caso desviante da conclusão apresentada por Terman e Voeten (2018).

Segundo Terman e Voeten, o México poderia, ademais, ser considerado um país aliado dos EUA. Esse fator é crucial, pois de acordo com os autores, as recomendações feitas de um país ao outro devem sofrer influência dessa aliança. Analisando dessa maneira, encontraríamos que as recomendações seriam mais brandas e gerais, o que facilitaria a aceitação. Essa hipótese é descartada no segundo capítulo, no esmiuçar do conteúdo das recomendações, uma vez que, em sua maioria, estas são severas e específicas, tanto dos Estados Unidos ao México, enquanto este estava sob revisão, como do México aos Estados Unidos, em sua própria sabatina.

O tema pode, a princípio, soar distante das questões sociais vivenciadas no Brasil, e mais especificamente no interior do Mato Grosso do Sul, estado em que produzimos essa pesquisa. Entretanto, compreender essas razões é, acima de tudo, uma forma de compreender como a RPU, e as decisões políticas por trás dela, podem não só influenciar diretamente na vida social, mas também como a vida social pode influenciar essas decisões.

Mesmo que os países não tenham unicidade e homogeneidade de tendências governamentais, em processos decisórios, há movimentos políticos que são regionais e até globais. Um exemplo é o movimento de criminalização da migração observado recentemente nos Estados Unidos, no Brasil, no Peru, na Hungria, entre outros (GALL UP, 2018)<sup>3</sup>. Ainda, o Mato Grosso do Sul é, hoje em dia, um dos estados brasileiros que mais recebem migrantes interiorizados, e faz fronteira com o Paraguai e a Bolívia. Isso traz as questões fronteiriças e o tema da migração para a vivência corriqueira da população sul mato-grossense. Experiência que é acentuada na cidade de Dourados, sede da UFGD, uma cidade que recebeu a maioria dos migrantes interiorizados para o estado, e está a menos de 150 quilômetros da fronteira com o Paraguai.

Por isso a compreensão de que o tema migratório, mesmo que analisado no âmbito da RPU, entre Estados Unidos e México, é relevante para trazer reflexões importantes à sociedade local. Da mesma forma que, levando em consideração a originalidade da pergunta que se pretende responder com esta dissertação, a resposta pode ser crucial para o desenvolvimento de pesquisa mais profundas sobre as questões vividas aqui.

### **Revisão da produção acadêmica**

A dinâmica política demonstra a complexidade das relações entre os Estados, tendo em vista as inúmeras circunstâncias e interesses que determinam quais serão as recomendações feitas e quais das feitas, serão aceitas. Isso, pois a revisão bibliográfica aponta uma politização dessas motivações. Terman e Voeten (2018) explicitam essa hipótese, ao analisar quantitativamente 40.000 recomendações, classificando os temas e a severidade de cada recomendação.

A conclusão dos autores, de forma sucinta, é de que países que são aliados politicamente e economicamente, tendem a ser mais brandos nas recomendações uns aos outros. E conseqüentemente essas recomendações são mais aceitas. Ao mesmo passo que, quando esses Estados optam por recomendações mais severas, seus aliados tendem a aceitá-las para não correrem o risco de causar rugas à relação.

Entretanto, a questão migratória adiciona mais uma camada de complexidade à verificação da explicação sistêmica de Terman e Voeten (2018), uma vez que envolve não só

---

<sup>3</sup> Índice de Aceitação da Migração. Instituto de Pesquisa GALL UP WORD POLL, dezembro/2018, disponível em: <https://news.gallup.com/opinion/gallup/245528/revisiting-least-accepting-countries-migrants.aspx>. Acesso: 13/05/2020.

a relação do país revisado com os seus nacionais, como explicitado pelos autores, mas com os nacionais de outros países, que são revisores. Ou seja, um Estado com grande número de emigrantes documentados e indocumentados, tende a recomendar ao Estado receptor, levando-os em consideração. Não esquecendo da relação do país revisado com o revisor, que de acordo com a hipótese dos autores, é fundamental para entender o caráter relacional e político da RPU. A natureza peculiarmente contenciosa da temática migratória na RPU é reconhecida dentro do artigo produzido por eles.

Tendo em vista a complexidade do tema, a pesquisa pretende compreender a política externa de direitos humanos e multilateralidade de cada país, bem como a relação política entre Estados Unidos e México. Quando se trata dos Estados Unidos, a política migratória segue, de certa forma, o *modus operandi* da política de direitos humanos adotada no país. Segundo Apocada (2006), esse modus operandi se caracteriza por uma política historicamente modificada a cada administração presidencial, de acordo com os seus próprios interesses e paradoxos. Isso, pois, independente da posição política utilizada na eleição e no início do mandato dessas administrações, os Estados Unidos, como ator no sistema internacional, tendem a manter constantes em uma coisa: uma pressão externa à aderência dos demais Estados aos organismos e tratados de direitos humanos, e quase nenhuma aderência própria.

A produção acadêmica anterior conceitua a base dessas ações como excepcionalismo americano. Fenômeno que cria, segundo Mertus (2005), uma dupla padronização na aplicação dos direitos humanos. Assim, os atores formuladores da política externa americana manipulam a noção de direitos humanos, negligenciando muitas vezes seus preceitos básicos para convertê-los em valores norte-americanos projetados e aplicados aos outros, em consonância com os próprios interesses nacionais. Esse mesmo padrão é invertido quando o governo americano precisa colocar em prática as políticas de direitos humanos (MERTUS, 2005).

[...] O excepcionalismo americano impede que as normas de direitos humanos progridam para comportamentos de direitos humanos consistentes. Embora a formulação de políticas e os atores militares dos EUA tenham há muito tendido a se declarar universalistas sobre os direitos humanos, eles agem como particularistas, deixando de aplicar as normas de direitos humanos a seus próprios comportamentos. Uma visão dos direitos humanos em que a doutrina se aplica apenas a outros e não a si mesmo com a mesma consistência mina o princípio principal de que os direitos humanos devem ser aplicados a todos igualmente. Assim, na medida em que os Estados Unidos estão liderando o mundo em direitos humanos pelo exemplo, estão liderando o mundo na direção errada (MERTUS, 2005: p. 17, tradução livre).

Ainda, Forsythe (2011) explica que o padrão existente nas administrações americanas é um pragmatismo casuístico, ou seja, os interesses nacionais, especialmente econômicos e de segurança, são priorizados quando conflitam com a agenda de direitos humanos. Hernandez e Rosa (2018) trazem como exemplo disso a administração Obama, que, independentemente dos discursos eleitorais progressistas na área de direitos humanos, manteve muitas políticas antiterroristas implantadas por Bush.

(...) Todos os presidentes dos Estados Unidos precisam expressar publicamente que seus mandatos serão fiéis aos Direitos Humanos internacionalmente reconhecidos e todos são pressionados a fazer. Entretanto, uma vez declarado o apoio aos direitos humanos, as administrações passam para um segundo momento no qual precisam justificar o apoio dos EUA a aliados não liberais e às suas políticas. (HERNANDEZ, ROSA, 2018, p. 130-131).

Isso incidiu diretamente na relação estadunidense ambivalente com a Organização das Nações Unidas (ONU), e mais especificamente com a criação do Conselho de Direitos Humanos (CDH) e da Revisão Periódica Universal (RPU), em 2006. Essa relação se altera conforme são alteradas as lideranças do país, mas há uma constante insurgência dos Estados Unidos, uma vez que participam ativamente das negociações e se utilizam da influência hegemônica para tal, mas “não aderem às instituições que compõem essa arquitetura institucional e aos acordos multilaterais que dali surgem” (HERNANDEZ, ROSA, 2018, p. 128).

Durante o período de permanência dos Estados Unidos no Conselho de Direitos Humanos da ONU, e conseqüente participação nas revisões, o México foi revisado duas vezes. Na primeira vez, sob a administração de Felipe Calderón (2006-2012), e na segunda, de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Nesse mesmo período, o México revisou os EUA em 2010 e 2015, ambas durante o governo Obama.

O governo Calderón continuou com a política de abertura ao multilateralismo iniciada por Vicent Fox, seu antecessor (MUÑOZ, 2013). E, nessa linha, passou a adquirir mais compromissos internacionais vinculantes em matéria de direitos humanos mediante a assinatura e ratificação de mais tratados internacionais na matéria (MUÑOZ, 2013). Porém, quando se tratava da questão migratória, havia uma tentativa de “desmigratização”, o que significava ignorar a existência da migração mexicana aos EUA, e focar no combate ao narcotráfico (DURAN, 2013). Para Calderón o tema migratório era um assunto essencialmente doméstico – dos Estados Unidos – e as posições quanto à reforma migratória deviam ser respeitadas.

Em outras palavras, a política externa de direitos humanos, consolidada pelo governo de Felipe Calderón tem sido instrumental no processo (inacabado e obviamente contencioso) de identificar o México na esfera internacional como um Estado democrático e “civilizado”. Embora, como já foi sugerido, os maus resultados em termos de aplicação dos direitos humanos na prática provavelmente tenham dificultado esse processo de construção identitária. (MUÑOZ, 2013, p. 791, tradução livre).

Já a política externa do México em matéria de direitos humanos durante o sexênio de Enrique Peña Nieto foi contraditória: ao mesmo tempo em que se faziam importantes sinais de continuidade com a política de abertura ao escrutínio internacional, observaram-se também reações que sugeriam uma política de negação ou até uma tentativa de voltar a ter um foco na predominância das noções de soberania e não intervenção (MUÑOZ, 2019). Na questão migratória, a tentativa era de manter uma “política não estridente”, mas a realidade forçou uma reação. Com Peña Nieto, ocorreu a crise de crianças e famílias migrantes centro-americanas em 2014, e conseqüente pressão social e política que se somaram os ataques e explosões de Donald Trump durante sua campanha eleitoral e nos primeiros anos de seu mandato e, ainda, a crise das caravanas e o êxodo de migrantes hondurenhos no fim do sexênio (DURAN, 2019).

[...] A política externa mexicana de direitos humanos durante a administração EPN caracterizou-se por ser contraditória: embora existam importantes sinais de continuidade com a política de abertura ao escrutínio internacional, também há reações que sugerem uma política de negação ou até mesmo uma tentativa de retorno a uma abordagem baseada no domínio das noções de soberania e não intervenção. Paralelamente às ações de política externa que sugerem a conduta de um “bom moço”, foram enviadas mensagens contrárias, sugerindo uma identidade soberana ou mostrando um Estado que se sente incomodado e irritado com as interferências internacionais”. na resolução de seus problemas e desafios internos. (MUÑOZ, 2019, p. 1069, tradução livre).

As posições de ambos os países diante do multilateralismo, e mais especificamente do Sistema ONU de Direitos Humanos, se refletem também nas recomendações feitas por ambos no âmbito da RPU. No primeiro ciclo (2010) em que os Estados Unidos foram revisados, houve uma tendência à aceitação da maioria das recomendações, sinalizando a tendência descrita acima, de uma reconciliação estadunidense com os organismos internacionais. Foram cinco recomendações feitas pelo México, todas aceitas, três delas tratando sobre migração. Ainda, independentemente da severidade dessas recomendações, tratadas posteriormente, as recomendações do primeiro ciclo sinalizam que a primeira hipótese, de que Estados com menos força diante do sistema internacional, se utilizariam da RPU como uma forma de acesso ao hegemônico Estados Unidos, se confirma. Ou seja, o

México, no âmbito da RPU, publiciza as questões de direitos humanos ao país vizinho, e busca assim uma melhoria às condições de seus nacionais que decidiram por migrar.

No segundo ciclo (2015) tendo os Estados Unidos como país revisado, foram apenas duas recomendações feitas pelo México. As duas tratam sobre o tema migratório, e foram “anotadas”, e não aceitas. Coincidindo, assim, com o pragmatismo casuístico estadunidense, tratado por Forsythe (2011) e explicitado acima. Mesmo que o discurso do governo Obama tenha sido de abertura ao sistema internacional, a segurança internacional e os demais interesses econômicos americanos tendem a ter prioridade quando se fala em direitos humanos.

Já nos ciclos de revisão, em que o México foi revisado pelos Estados Unidos, nota-se uma disparidade na informação. Isso porque são seis recomendações, três em cada ciclo. Todas aceitas. Mas nenhuma trata sobre migração, nem mesmo sobre a situação socioeconômica mexicana (que poderia ser uma estratégia política para diminuição do fluxo migratório). Assim, inicialmente, a hipótese de que a variável interveniente no processo de tomada de decisão dos Estados Unidos para recomendar ao México seja a presença de migrantes mexicanos indocumentados, nos Estados Unidos, não aparenta, até então, ser confirmada.

Assim, surgem mais três hipóteses testadas no decorrer da dissertação. A primeira delas é a hipótese de que as ONGs mexicanas teriam sido bem-sucedidas no processo de *shaming*. Ou seja, a sociedade civil organizada mexicana teria conseguido lançar à comunidade internacional os temas de direitos humanos em tensão à época em seu país, a partir de uma rede transnacional, e assim, os Estados Unidos teriam acesso às informações necessárias para tocar em pontos mais delicados ao México. Como é o caso da recomendação que trata sobre o caso dos jovens de Ayotzinapa<sup>4</sup>. É característico da RPU, como supracitado, a participação da sociedade civil organizada nos relatórios e informações fornecidas aos países sobre o Estado que passa pelo escrutínio, uma vez que é uma sistematização do processo de *shaming*<sup>5</sup>. Mas no caso estadunidense ora como revisor do México, pode estar demonstrado uma atividade em rede que vai além da Revisão Periódica Universal.

---

<sup>4</sup> O Massacre de Iguala ocorreu em 26 de setembro de 2014, quando 43 alunos da Escola Normal Rural Raúl Isidro Burgos em Ayotzinapa desapareceram na cidade de Iguala, Guerrero, no México. Notícia disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-07-08/identificacao-de-um-dos-43-estudantes-de-ayotzinapa-derruba-a-versao-historica-do-governo-de-pena-nieto.html>. Acesso em 09/12/2020.

<sup>5</sup> Vide capítulo 1, seção 1.

Já a segunda, é de que os Estados Unidos considerem o México um Estado falido, o que explicaria o perfil das recomendações realizadas, totalmente divorciadas do tema migratório per se, mas possivelmente interpretando tais fluxos como resultado da fuga em massa de realidades associadas por conflitos violentos e um Estado incapaz de controlá-los. Ou seja, impossibilitado de fornecer bens públicos aos seus cidadãos, por possuir instituições fracas e *black spots*, espaços onde não tem mais soberania e poder pleno. Essa impossibilidade e ausência de poder público é decorrente da guerra travada com o narcotráfico no país, como descreve Moll (2014, p. 98):

A concorrência entre os cartéis mexicanos se tornou violenta. O governo de Vincent Fox, entre 2000 e 2006, tentou intervir diretamente na competição pelo mercado de drogas e, para isso, enviou tropas militares para conter o conflito entre os cartéis. Na campanha presidencial de 2006, Felipe Calderón, então candidato à presidência do México, prometeu iniciar uma guerra contra os traficantes de drogas. Já no governo, depois de uma vitória eleitoral apertada, Calderón enviou, de 2006 até 2012, quarenta e cinco mil homens do exército às ruas para combater os cartéis. No mesmo período, as autoridades registraram aproximadamente sessenta mil mortes ligadas ao tráfico de drogas. De acordo com o governo mexicano, a maioria das mortes resultou dos conflitos dentro dos cartéis, entre diferentes cartéis e entre cartéis e autoridades policiais e militares. (MOLL, 2014, p. 98)

Entretanto, o conceito “Estado falido” na academia não possui requisitos objetivos. O conceito nasce na tentativa de justificar a intervenção estatal, ou ajuda externa, em países considerados “fracos”, com a democracia inexistente ou sob ameaça, como no caso do Afeganistão ou da Somália. O caso mexicano, todavia, deve ser levado em consideração, pois explicaria as tentativas de intervenção pelos EUA, mesmo de forma indireta. É o que descreve Souza (2014):

O conceito de falência estatal, na verdade, deve ser aprofundado, pois não revela as particularidades de cada caso. No México, por exemplo, a “falência” não diz respeito ao controle da maioria do território do país ou ao provimento de bens públicos essenciais à maior parte da população – como é o caso da Somália –, mas sim, ao combate aos cartéis de drogas, que têm controlado consideráveis porções de espaço urbano. Desse modo, a denominação “Estado falido” apenas generaliza um aspecto: o da existência de alguma forma de fracasso de governança por parte das instituições formais do governo central do país. Há, contudo, diversos níveis de fragilidade que não são identificados em tal classificação. (Souza, 2014, p.19).

Concluimos, assim, que os Estados Unidos, em suas recomendações, podem se pautar pela teorização de que as instituições mexicanas não têm a força necessária para conter o narcotráfico, a corrupção dentro dessas próprias instituições e, conseqüentemente, a migração da população que não encontra outra saída dentro de seu próprio território. Isso

explicaria as recomendações estadunidenses em tons mais severos e com temas mais espinhosos.

A terceira e última hipótese parte da análise da teoria dos jogos ocultos. Essa teoria busca responder a seguinte pergunta: por que um ator racional, diante de variadas possibilidades de escolha, opta por uma que não é, aos olhos do observador, a melhor escolha (escolha ótima)? Segundo Tsebelis (1998), não podemos entender as decisões do ator sem antes conhecer as motivações que derivam de todos os jogos dos quais, naquele momento, ele está participando. Como observadores podemos nos enganar, ou por não conhecermos todas as opções, ou por acharmos que uma ação seria ótima quando na verdade não é. Esse contexto inicialmente ignorado pelo observador são os chamados Jogos Ocultos.

Ou seja, mesmo que de primeiro momento possamos concluir que os Estados Unidos tenham optado por uma escolha subótima em relação ao conteúdo das recomendações, o fazemos porque estamos ignorando outros contextos - outros jogos, além da arena principal, nos quais o México e seu vizinho estadunidense estão envolvidos. Com essa hipótese compilamos todas as evidências encontradas no decorrer da pesquisa.

### **Metodologia**

Em termos metodológicos, a presente dissertação procura testar a hipótese descrita no estudo da autoria de Rochelle Terman e Erik Voeten: “The relational politics of shame” (2018). O estudo analisa, quantitativamente, as mais de 40 mil recomendações já feitas por todos os países nos dois primeiros ciclos da RPU e contribui para entender o funcionamento desta. Demonstra significativas considerações sobre as relações políticas entre Estados e suas ações na revisão do CDH decorrentes desses vínculos preexistentes.

Dado esse panorama, o argumento explicitado pelos autores, e adotado como pressuposto da presente pesquisa, é de que há uma inegável politização do mecanismo, mas que ela não necessariamente enfraquece o funcionamento da RPU (Freedman, 2015). Mesmo que criticada ferrenhamente pelos Estados Unidos e reiteradamente mencionada pela literatura sobre o Conselho de Direitos Humanos da ONU como uma de suas principais debilidades, os autores descrevem como a RPU é política por natureza e é da política, e não apesar dela, uma vez que composta majoritariamente por Estados que necessariamente tomarão suas decisões a partir de seus interesses nacionais. (Terman e Voeten, 2018).

Assim, dentro dessa lógica, a pesquisa busca desenvolver um estudo de caso, utilizando técnicas qualitativas com o objetivo de verificar o potencial explicativo sistêmico

das dinâmicas relacionais propostas pelos autores, primeiramente no tema específico da migração. Depois, se não constatada a intervenção do tema nas recomendações, buscar evidenciar qual é a variável interveniente no conteúdo das recomendações. Nesse sentido, o objetivo será estabelecer a relação entre o México e os Estados Unidos nesse assunto, o tipo de interação preexistente entre revisor e revisado, a existência ou não de imigrantes indocumentados de origem, o caráter das recomendações, se brandas ou incisivas, e a resposta dada pelos Estados.

A fim de lograr construir uma sólida análise acerca dos posicionamentos da política externa americana e mexicana de direitos humanos, foi realizada uma revisão bibliográfica de fontes secundárias nacionais e internacionais dispostas nos mais distintos formatos, livros, periódicos, artigos acadêmicos e revistas. Para além das fontes secundárias, se realizou uma minuciosa análise dos documentos oficiais disponíveis nos canais oficiais da Organização das Nações Unidas, notadamente os relatórios do Conselho de Direitos Humanos a respeito da RPU.

Na sequência, para identificar o conteúdo da participação dos Estados Unidos e do México como revisores e revisados na Revisão Periódica Universal, partiu-se para a análise dos relatórios já formulados nas rodadas anteriores disponíveis e sistematizados na plataforma digital e base de dados da ONG UPR Info.<sup>6</sup> Essa base de dados será de extrema valia para esta pesquisa, pois permite a filtragem – isolada ou articulada - de diversas maneiras na busca das recomendações: por país revisor, por país revisado, por ciclo, por temática (sendo migratória uma delas) e por intensidade das recomendações, a partir de uma tipologia qualitativa estabelecida pela própria ONG.

Entretanto, reconhecemos que essa é a única fonte de dados referentes às recomendações, bem como reconhecemos que utilizamos a categorização dos conteúdos e dos graus de severidade fornecidos pela fonte. Esse fator pode causar insegurança perante os dados, uma vez que não conseguimos constatar se há viés em sua coleta. Entretanto, não encontramos outras fontes de informações confiáveis sobre a RPU e não tínhamos a possibilidade de coleta dos dados *in loco*. Essa inviabilidade foi somada ao fato de que as demais bibliografias utilizadas nessa pesquisa, que discorrem sobre a RPU, utilizaram o mesmo banco de dados, possibilitando assim um seguimento mais seguro na produção acadêmica.

---

<sup>6</sup> <https://www.upr-info.org/en>

## **Organização da dissertação**

A dissertação está dividida em três capítulos. O primeiro capítulo descreve o Sistema de Direitos Humanos da ONU, a criação e extinção da Comissão de Direitos Humanos e a criação de seu sucessor, o Conselho de Direitos Humanos. Junto com o Conselho, nasce a Revisão Periódica Universal, e assim, passamos a uma explicação mais detalhada desse mecanismo. Está incluída neste capítulo, ainda, a descrição das circunstâncias metodológicas dessa pesquisa que se utiliza do método de estudo de caso.

Já no segundo capítulo, há a análise da bibliografia sobre a hipótese tratada por Terman e Voeten (2018), e sobre política externa americana e mexicana. Descrevemos a relação política entre os países com a pretensão de apresentar o contexto das administrações vigentes durante o lapso temporal analisado, e posteriormente, testar a hipótese generalista de Terman e Voeten (2018) ao mesmo passo que testamos a hipótese de que a variável interveniente do conteúdo das recomendações é a quantidade de migrantes mexicanos indocumentados que vivem em solo estadunidense.

Por fim, no último capítulo, testamos as hipóteses que tratam especificamente da variável interveniente nas recomendações dos Estados Unidos ao México. Assim, analisamos as recomendações a partir das bibliografias sobre efeito bumerangue, capacidades estatais, Estados falidos e de jogos ocultos.

## **CAPÍTULO 1. O CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU, A REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL E A ANÁLISE MÉXICO/ESTADOS UNIDOS COMO ESTUDO DE CASO.**

Os direitos humanos hoje são considerados “prerrogativas que temos todos os seres humanos (pelo simples fato de sermos) e que o Estado tem a obrigação de promover, respeitar, proteger e garantir” (Muñoz, 2014, p. 15). Discussões sobre abusos de poder, liberdades individuais e integridade física já aconteciam na Grécia Clássica, e ao longo da história foram sendo lapidadas por variadas teorias, enquanto o conceito de direitos humanos era reformulado e transformado progressivamente. Mas foi após os terrores vividos durante a Segunda Guerra Mundial, que a proteção dos direitos humanos passou a ser requisito indispensável à manutenção da paz e ao sistema internacional. Durante as primeiras décadas do século XX, o conceito não estava presente na agenda internacional. Mesmo com as atrocidades e devastação causadas pela Primeira Guerra Mundial, não houve discussões sobre direitos humanos enquanto se falava de paz e segurança, da mesma forma que não há menção ao tema no texto da Carta da Liga das Nações (Muñoz, 2014, p. 53).

À época, direitos humanos eram parte do conjunto de decisões domésticas de cada Estado. O princípio da soberania era imperativo, bem como a segurança nacional, e os direitos de cada indivíduo eram laterais a essas questões. Países com políticas consideradas progressistas já previam, em seus ordenamentos jurídicos, dispositivos legais e constitucionais de proteção aos seus cidadãos, mas não eram necessariamente abrangentes a todas as pessoas dentro de seu território, muito menos universais. Além de que o descumprimento dessas normas eram questão apenas doméstica, e não internacional. Ou seja, Estados autodeterminavam suas normas de direitos humanos e, em comparação às normas internacionais que vivenciamos hoje, o faziam com níveis extremamente baixos de proteção aos indivíduos.

É importante salientar no contexto histórico, no entanto, que essa autodeterminação derivou inicialmente de um esforço anticolonial e anti-imperialista (Donnelly, 1998, p. 12). Estados recentemente independentes buscavam garantir sua soberania, proteção e autonomia, fugindo da concepção anterior de que países considerados ‘civilizados’ poderiam exercer poder sobre países ‘incivilizados’. O poder do imperialismo ocidental não derivava apenas de questões militares ou econômicas, mas também de uma ideia de legitimidade, de superioridade intelectual e cultural, que pretendia ser superada através da autodeterminação e

do princípio da não-intervenção, ou seja, a ideia de países considerados ‘incivilizados’ seria superada a partir da liberdade de cada Estado de determinar seus caminhos sem sofrer nenhum tipo de intervenção.

Mas mesmo que o conceito de civilização tenha se expandido para outros tipos de civilização além das ocidentais e europeias, acabou perdendo o significado com o agravamento de conflitos internos e externos em variados países, inclusive os colonizados (como a ditadura de Pinochet, no Chile), e “embora preferível à política de poder descontrolada e às depredações do imperialismo civilizacional, esse relato raso baseado na legitimidade internacional possuía poucos atrativos morais positivos” (Donnelly, 1998, p. 13). A Segunda Guerra Mundial representa o ápice dessas fragilidades, e é tida como um marco da criação de um conjunto de normas de direitos humanos, com um padrão de ações para os Estados e que pretende, assim, ser universal.

Depois que Hitler revelou o ‘outro’ lado bárbaro dentro da ‘civilização’, o Ocidente ‘civilizado’ precisava de uma reafirmação construtiva, sobretudo em casa. Isso exigia uma linguagem mais exigente do que o padrão clássico de civilização ou autodeterminação. Os direitos humanos ofereciam um novo padrão, mais inclusivo, que enfatizava o que é compartilhado e devido a todos. Além disso, normas internacionais contemporâneas de direitos humanos insistem em elevar a prática a padrões muito elevados, em contraste em relação tanto às preferências extraterritoriais daqueles cujos direitos já estão relativamente bem protegidos, quanto ao mínimo denominador comum extremamente baixo de autodeterminação. (Tradução livre). (Donnelly, 1998, p.14).

Assim, as normas de direitos humanos se tornaram uma parte significativa da equação que denomina a legitimidade política dos Estados dentro do sistema internacional (Donnelly, 1998, p. 20). As teorias das Relações Internacionais (sobre as quais discorreremos mais à frente) têm variadas explicações para o movimento de internacionalização das normas de direitos humanos pelos Estados<sup>7</sup>. Mas de acordo com Forsythe (2006, p. 36) “os direitos humanos, em si, se converteram em parte formal das relações internacionais quando Estados importantes passam a acreditar que os direitos humanos universais afetavam seus próprios interesses”. Ou seja, os Estados, a partir de uma relação lógica, entenderam que a forma com que os países lidam internamente com as pessoas dentro de seu território pode ser a mesma

---

<sup>7</sup> Podemos considerar para justificar o tratamento dos direitos humanos como norma internacional os argumentos liberais e construtivistas. A explicação liberal “argumentaria que os Estados do mundo haviam incluído em suas preferências os direitos humanos, como resultado de demandas ou pressões por parte dos grupos sociais ou indivíduos bem representados e com influência dentro do processo interno de tomada de decisões” (Muñoz, 2014, p.58). Já a argumentação construtivista descreveria que “as nações democráticas (vencedoras da Segunda Guerra Mundial) atuaram de acordo com sua própria identidade liberal, que dá um valor especial ao respeito da vida, da integridade física e da liberdade do indivíduo”. (Muñoz, 2014, p.58)

forma com que lidam com outros Estados. Estados não violadores ajudariam a garantir, assim, a paz e segurança mundiais.

Com isso, a Organização das Nações Unidas se tornou a materialização de como o sistema internacional passou a se organizar, bem como os regimes internacionais de direitos humanos, estabelecendo os direitos humanos “como um dos três pilares mais importantes para a sociedade internacional ao lado do desenvolvimento econômico e social, e da paz e segurança internacionais” (Short, 2008, p.148). Conseqüentemente, o tratado que estabeleceu a criação da organização, em 1945, descreve logo em seu preâmbulo a determinação dos “povos das Nações Unidas [...] A reafirmar a nossa fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres” (Carta das Nações Unidas, preâmbulo, 1945).

Ao mesmo passo, a Carta de criação da ONU dispôs, entre os artigos 60 e 72, a criação e atribuições do Conselho Econômico e Social, o ECOSOC, descrevendo que este “poderá fazer recomendações destinadas a assegurar o respeito efetivo dos direitos do homem, e das liberdades fundamentais para todos” (Carta das Nações Unidas, art.62, 2). Ainda, em seu 68º artigo, prevê a possibilidade de criação de comissões pelo Conselho, para “assuntos econômicos e sociais e para a proteção dos direitos do homem”. Assim, em 1947, nasce a Comissão de Direitos Humanos da ONU, parte do sistema extra convencional da organização, e subordinada aos trabalhos do ECOSOC. A Comissão, por sua vez, redigiu a Declaração Universal de Direitos Humanos - DUDH, adotada pela Assembleia Geral em 10 de dezembro de 1948. A declaração era o cumprimento da tarefa inicial da Comissão, de criar padrões universais desejáveis de direitos humanos.

Mesmo que possa parecer, esses movimentos não foram consensuais entre os Estados participantes. Houve e há tensões entre os objetivos de promoção e defesa dos direitos humanos e o princípio de soberania e não intervenção. Um dos exemplos é que a DUDH não foi criada como uma norma vinculante após a negativa das potências, inclusive os Estados Unidos, que alegaram um possível “intervencionismo ideológico” nos assuntos internos dos Estados (Muñoz, 2014, p. 57).

Quer dizer, as potências não quiseram adotar um tratado juridicamente vinculante que consagrasse uma lista de direitos humanos e reconhecesse que sua promoção (e proteção) não eram um assunto que competia exclusivamente a cada Estado, atuando de maneira soberana no interior de suas fronteiras, mas à comunidade internacional como conjunto. (Tradução livre). (Muñoz, 2014, p.57).

Independentemente dessas tensões, a Comissão de Direitos Humanos seguiu com a condução do regime internacional de direitos humanos da ONU, até a sua extinção em 2006, e criação do Conselho de Direitos Humanos. Na próxima subseção analisamos o mandato da Comissão, as motivações para a sua extinção, a criação do Conselho e suas atribuições.

### **1.1 A Comissão e o Conselho de Direitos Humanos da ONU**

A Comissão de Direitos Humanos foi criada em 15 de fevereiro de 1946, pela resolução E/20 do ECOSOC, com a missão inicial de apresentar propostas para: “1) uma declaração internacional de direitos; 2) declarações ou convenções internacionais sobre liberdades civis, status de mulheres, liberdade de informação e assuntos semelhantes; 3) a proteção das minorias; e a 4) prevenção da discriminação” (Nações Unidas, Resolução 9(21), 21/06/46). Essas missões são produto de mandatos que deveriam balizar toda a ação da Comissão, também previstas na criação da própria ONU, como o compromisso de “reafirmar a fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direito de homens e mulheres e de nações grandes e pequenas” (Nações Unidas, 59ª Sessão da Comissão para Direitos Humanos, Secretário Geral, A/59/565, 2004).

Foi o primeiro órgão composto por Estados e com participação global, com o objetivo único de universalização dos direitos humanos. Era composta por representantes dos Estados-membros da ONU, inicialmente eram 18 membros (1946 a 1979), passando para 43 membros (1979 a 1990), até ter 53 membros (de 1990 até sua extinção, em 2006). Durante a sua vigência, contribuiu muito para a proteção e promoção, bem como para o desenvolvimento das normas de direitos humanos, através de tratados internacionais e do direito consuetudinário (Short, 2008, p. 150). A maior de suas contribuições é a criação da DUDH, em 1948, e de declarações, convênios e convenções posteriores. A Comissão cumpriu sua missão inicial de traçar referências universais desejáveis de direitos humanos, que introduziram na sociedade civil normas civis e políticas, e contribuíram para a tendência crescente de que Estados podem ser externamente responsáveis por como tratam seus próprios cidadãos (Short, 2008, p. 150).

Através do sistema único de procedimentos especiais, “a Comissão promoveu a proteção dos direitos humanos por meio de um trabalho temático e específico de cada país, cada vez mais substantivo” (Smith, 2007, p. 317). Short (2008, p. 150) destaca alguns relatórios especiais que exemplificam essa promoção individualizada, como o relatório sobre

as violações graves que aconteciam no Chile sob Pinochet, bem como o relatório contendo o reconhecimento precoce de uma emergência em Ruanda. Ainda, descreve o caráter inclusivo do órgão, por oportunizar a participação de atores não estatais.

Pode-se argumentar que a maior conquista da Comissão foi que ela chegou a existir. O primeiro órgão global com membros estaduais que se concentrava exclusivamente nos direitos humanos, tornou-se uma organização para os estados e indivíduos consultarem para aconselhamento e reclamações. Seus poderes investigativos deram vida a alguns dos mais horríveis abusos de direitos humanos em todo o mundo e forneceram um impulso para mudanças. Encorajou os governos a agir para melhorar seus registros de direitos humanos, evidente em sua disposição de evitar críticas por parte da Comissão. (Tradução livre). (Short, 2006, p. 151).

No entanto, essas conquistas não impediriam as críticas que alegavam uma politização injustificada e ineficácia no processo de decisão, incapaz de tomar ações rápidas para impedir violações emergentes de direitos humanos. A primeira indicação dessa politização ocorreu durante a Guerra Fria, com debates entre os blocos ocidental e oriental do que deveria ser definido como um direito humano, que “sufocaram inúmeras tentativas da Comissão de ampliar seu mandato para condenação efetiva e a aplicação dos direitos humanos” (Short, 2008, p. 149). Os membros da Comissão eram eleitos pelos Estados-membros do ECOSOC, com base no critério de distribuição regional, característico da ONU. E é na ausência de mais critérios que residia uma das críticas mais ferrenhas ao órgão.

De fato, o único critério que sempre foi importante para determinar a composição da Comissão foi a representação de diferentes culturas e sistemas jurídicos por meio de um equilíbrio geográfico. Critérios como força econômica relativa, capacidade de contribuir para a implementação efetiva de resoluções relevantes, cumprimento de normas específicas ou adesão a regimes de tratados específicos nunca foram seriamente contemplados, apesar de serem bem conhecidos em outros fóruns intergovernamentais, como o Conselho de Segurança, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e alguns regimes ambientais. (Tradução livre). (Alston, 2006, p. 6).

Outra crítica recorrente se concentrava na ausência de critérios mais rígidos para adesão de membros à Comissão. Alston (2006, p. 6) descreve que a primeira manifestação desse descontentamento aconteceu em 2001, após a derrota dos Estados Unidos, que buscavam mais uma eleição como membro, já que participavam desde a criação do órgão. Essa derrota foi acompanhada da eleição de outros Estados considerados como sérios violadores pelos Estados Unidos, o que provocou uma reação imediata deste e de seus apoiadores. Depois das reações, inclusive do Secretário Geral da ONU, os Estados Unidos

foram restaurados à Comissão, mas as dúvidas em relação aos critérios de eleição já haviam sido lançadas.

O argumento era de que os próprios Estados-membros da Comissão eram violadores de direitos humanos. E que, assim, estavam sendo responsáveis por promover publicamente os direitos humanos e nomear violadores, o que, indiretamente, impossibilitava o seu próprio escrutínio. Esse argumento tomou ainda mais força quando a presidência da Comissão, que variava entre os grupos regionais, seria definida pelo Grupo Africano, em 2003. O país nomeado foi a Líbia, conhecido à época por um histórico muito ruim de direitos humanos, e suposto apoio ao terrorismo e posse de armas de destruição em massa (Short, 2008, p. 151, e Alston, 2006, p. 7). As críticas continuaram, e foram mais agudizadas pela “reeleição do Sudão em maio de 2004, numa época em que seu histórico de direitos humanos estava sob escrutínio severo e estava sendo amplamente acusado de cometer ou tolerar crimes contra a humanidade, especialmente na região de Darfur” (Alston, 2006, p.8).

À medida que o descontentamento com o desempenho da Comissão cresceu no final dos anos 1990 e início dos anos 2000, a questão de sua composição tornou-se o para-raios que atraiu muitas das críticas e uma explicação conveniente para sua incapacidade de funcionar efetivamente. O debate sobre quantos países deveriam ser membros, quais critérios – se houver – esses países deveriam satisfazer e como seriam eleitos, passou a dominar as discussões de reforma. No final, essas questões também se tornaram o ponto de discórdia que levou os EUA a votar contra a resolução que cria o Conselho e a decidir não participar do primeiro turno das eleições para membro do novo órgão. (Tradução livre). (Alston, 2006, p. 5).

Assim, nos últimos anos de existência da Comissão, sua credibilidade estava severamente comprometida, e a necessidade de uma reforma em seus ditames e funcionamento parecia ser a única saída. Mas nem mesmo as motivações desse declínio eram unânimes entre os membros. Alguns pretendiam uma abordagem mais conciliatória, enquanto outros condenavam o órgão por não condenar Estados flagrantemente violadores (Alston, 2006, p.4). Short relembra que a posição do órgão perante a ONU, como subsidiária ao ECOSOC, não permitiu que ele pudesse alcançar a credibilidade desejada, uma vez que não tinha uma posição equivalente ao Conselho de Segurança, por exemplo. Assim, a mensagem seria de que “os direitos humanos, em vez de fundamentais, poderiam ser subordinados aos interesses políticos, econômicos ou de segurança dos Estados” (Short, 2008, p. 152).

Todos esses fatores culminaram na extinção da Comissão e na criação do Conselho de Direitos Humanos, após intensa negociação, pela Resolução 60/251 da Assembleia Geral, que em seu preâmbulo afirmava que o Conselho “reconheceria o trabalho realizado pela

Comissão e a necessidade de preservar e desenvolver suas conquistas, bem como corrigir suas deficiências”. A sessão inaugural foi composta por representantes de 153 Estados, 154 ONGs internacionais e 25 representantes de Organizações Internacionais, incluindo a ONU (Short, 2008, p. 153).

A primeira mudança a ser descrita é de que o Conselho foi criado institucionalmente mais bem posicionado, já que reporta diretamente à Assembleia Geral, e não ao ECOSOC. A segunda é a quantidade de membros. Durante as negociações dos termos da criação do Conselho, os Estados Unidos pressionaram para que o número de membros não fosse maior do que 20, chegando a indicar que houvesse membros permanentes, como ocorre no Conselho de Segurança, e que todos os membros devessem responder a critérios específicos. Outros atores, como a Human Rights Watch, propuseram uma lista de requisitos que deveriam ser preenchidos pelos Estados-membros. E outros, como o Painel de Alto Nível das Nações Unidas sobre Ameaça, Desafios e Mudança, indicaram que o acesso ao Conselho deveria ser universal, argumentando que fechar os caminhos de diálogo com países violadores não seria a solução para o fim das violações (Alston, 2006, p.9-12). Buscando um consenso, a Assembleia Geral optou por 47 membros eleitos direta e individualmente, por voto secreto, por maioria absoluta dos membros da Assembleia, contra os 53 eleitos pelo critério regional na extinta Comissão. Essa previsão desagradou mais uma vez os Estados Unidos, e o então Secretário Geral, que indicaram, durante as negociações, que o quórum necessário à eleição deveria ser de dois terços dos membros da Assembleia.

Também diferente do que desejavam os Estados Unidos e a Human Rights Watch, o histórico em direitos humanos, bem como os compromissos e as promessas feitas pelos Estados não são critérios objetivos para a eleição dos membros, mas devem ser levados em consideração no momento da eleição. Ainda, a Resolução prevê que os Estados não serão elegíveis para reeleição imediata após dois mandatos consecutivos, sendo que cada mandato possui 3 anos, e o intervalo deve ser de pelo menos 1 ano. Outras duas novidades foram a previsão de suspensão por votação, de Estados que violarem sistematicamente os direitos humanos, com aprovação de pelo menos dois terços da Assembleia Geral, e a possibilidade de convocação para sessões especiais, quando necessário, a pedido de um membro do conselho com o apoio de pelo menos um terço dos membros.

Por fim, há também a previsão de que os membros eleitos para atuação no Conselho passarão por uma Revisão Periódica Universal (RPU), durante seu mandato, tendo seus registros em direitos humanos escrutinados por seus pares. Esse mecanismo é o objeto de

análise dessa pesquisa, e por isso a contextualização da Comissão de Direitos Humanos e do Conselho de Direitos Humanos é tão importante. Na próxima subseção, a RPU será analisada separadamente.

Em relação ao Conselho, no entanto, o que resta claro é que este já nasce como uma promessa de uma organização internacional crível, e que, diferentemente da Comissão, pudesse ser considerada imparcial, consistente, universal e capaz de responder às crises de forma adequada e eficaz (Short, 2009, p. 157). Suas primeiras eleições ocorreram entre 9 e 10 de maio de 2006, e segundo Alston (2006, p. 19), as medidas inovadoras trouxeram mudanças, mas demonstraram que “questões de composição não são por si só a chave para um órgão mais eficaz e produtivo”, e que os desafios enfrentados pela agora extinta Comissão continuam sendo os mesmos: participação de Estados considerados violadores, e a possibilidade de politização do mecanismo.

Entre os maiores críticos da criação do novo Conselho, estavam os Estados Unidos, à época sob a administração Bush. Esse ponto deve ser considerado, não só pela centralidade dos Estados Unidos na Comissão, nas discussões prévias e na criação do Conselho, mas porque, mais à frente, analisaremos a sua participação na Revisão Periódica Universal e as recomendações feitas e recebidas pelo México. Assim, é imprescindível considerar que o país foi um dos quatro votos contra a criação do órgão na Assembleia Geral da ONU, e que também deixou de se candidatar na primeira eleição dos membros do Conselho, optando pelo status de observador, que dá o direito de participação, mas não de voto (Freedman, 2009, p. 24).

As relações entre os Estados Unidos e a extinta Comissão começaram a ser desgastadas pela derrota nas eleições dos membros em 2001, mas a justificativa para o voto negativo e a não candidatura deve levar em consideração as objeções estadunidenses em relação aos termos da criação do Conselho, como os critérios adicionais de adesão, o número de membros e o quórum necessário a eleição. No entanto, Freedman (2009), descreve outras possíveis justificativas:

Pode-se argumentar que os Estados Unidos, sob o governo de George W. Bush, decidiram não concorrer às eleições para o Conselho devido ao medo de que seu próprio histórico fosse escrutinado com mais rigor como membro do que como observador. O desejo de desviar a atenção de seu histórico de direitos humanos pode ser atribuído às repetidas críticas, frequentemente ouvidas na ONU, às táticas pós-11 de setembro do governo Bush. (Tradução livre). (Freedman, 2009, p. 46).

Ainda, no ápice da má relação, os Estados Unidos se retiraram do Conselho, entre as 7ª e 8ª sessões (Freedman, 2009, p. 25), em 2008. Segundo os representantes americanos, os Relatórios Especiais destinavam uma atenção desproporcional aos Estados Unidos, deixando de constranger Estados com violações muito mais profundas. Esse distanciamento perdura até o início do governo de Barack Obama, que buscou uma reaproximação ao se candidatar como membro do Conselho no primeiro ano como presidente, apesar de também criticar o Conselho pela seletividade em condenar violadores (Freedman, 2009, p. 69).

Já o México, sob a administração de Vicent Fox, participou ativamente da Comissão e do Conselho de Direitos Humanos (Muñoz, 2009, p. 39). Fox é conhecido pela abertura do México ao multilateralismo e pela tentativa de avanços em questões domésticas de direitos humanos, transformando “o México de ‘parte do problema’, em ‘parte da solução’ em fóruns internacionais de direitos humanos, particularmente os das Nações Unidas e da OEA” (Muñoz, 2009, p. 50). Esse impressionante processo de mudança na reputação de direitos humanos ficou ainda mais claro em 2006, quando o México foi eleito para presidir a primeira sessão do novo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.

## **1.2 O novo mecanismo de monitoramento do Conselho de Direitos Humanos: A Revisão Periódica Universal**

Durante sua vigência, a Comissão de Direitos Humanos da ONU cumpriu uma das suas principais funções: criar normas de direitos humanos que balizariam as ações dos Estados nessa direção. Além da criação da Declaração Universal de Direitos Humanos em 1948, em meados da década de 1960, com entrada em vigor na década de 1970, a Comissão também estabeleceu os primeiros instrumentos internacionais vinculantes: a Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Políticos (Muñoz, 2014, p. 74). Esses instrumentos foram determinantes na criação dos mais vários tratados de direitos humanos dentro do regime internacional da ONU.

Há uma característica dos tratados internacionais que devemos salientar: os Estados não são obrigados a assiná-los e ratificá-los. Porém, quando um Estado ratifica um tratado, isso faz com que os ditames descritos nele passem a fazer parte do seu ordenamento jurídico interno. No Brasil, por exemplo, tratados internacionais de direitos humanos ratificados antes de 2004 foram recebidos pelo direito brasileiro com status supralegal: maior que o da

legislação ordinária, mas inferior hierarquicamente às normas constitucionais. Após 2004 há a possibilidade de um tratado internacional de direitos humanos ser recebido no Brasil com a mesma posição hierárquica de uma norma constitucional, se este for aprovado com pelo menos três quintos dos votos no Congresso Nacional. Ou seja, Estados tendem a ratificar tratados internacionais de direitos humanos quando buscam uma maior abertura ao multilateralismo, às organizações internacionais. Essas informações demonstram a importância dos tratados, pois simbolizam um compromisso assumido por escolha.

Cada um dos tratados internacionais de direitos humanos da ONU criou um órgão destinado à implementação de suas normas previstas, bem como à tomada de decisões, chamando-os de comitês. Esses comitês são órgãos formados por especialistas independentes, nomeados entre os nacionais dos Estados-membro de cada tratado internacional de direitos humanos da ONU, com base no critério de distribuição geográfica (o mesmo critério que foi utilizado para a eleição dos membros da Comissão). Mas servem ao comitê com base na sua especialização e capacidades individuais, sem representar o Estado de sua nacionalidade, e devem ser “pessoas com alta probidade moral e com reconhecida competência na área de direitos humanos” (Muñoz, 2014, p. 75).

Tabela 1. Tratados e Comitês do Regime Universal de Direitos Humanos

Tratados Internacionais	Principais Órgãos de Tomada de Decisão e Implementação	Integração	Principais Funções
Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial	Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial	18 especialistas independentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar relatórios periódicos dos Estados e elaborar relatórios de observações finais;</li> <li>• Receber comunicações individuais e elaborar ditames a respeito.</li> </ul>
Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	18 especialistas independentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar relatórios periódicos dos Estados e elaborar relatórios de observações finais;</li> <li>• Receber comunicações individuais e elaborar ditames a respeito.</li> </ul>
Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos	Comitê dos Direitos Humanos	18 especialistas independentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar relatórios periódicos dos Estados e elaborar relatórios de observações finais;</li> <li>• Receber comunicações individuais e elaborar ditames a respeito.</li> </ul>
Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas	Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a	23 especialistas independentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar relatórios periódicos dos Estados e elaborar relatórios de</li> </ul>

as Formas de Discriminação contra a Mulher	Mulher		observações finais; <ul style="list-style-type: none"> <li>• Receber comunicações individuais e elaborar ditames a respeito.</li> <li>• Elaborar relatórios especiais</li> </ul>
Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes	Comitê contra a Tortura	10 especialistas independentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar relatórios periódicos dos Estados e elaborar relatórios de observações finais;</li> <li>• Receber comunicações individuais e elaborar ditames a respeito.</li> <li>• Elaborar relatórios especiais</li> </ul>
	Subcomitê de Prevenção da Tortura	25 especialistas independentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visitas aos centros de detenção</li> </ul>
Convenção sobre os Direitos das Crianças	Comitê dos Direitos da Criança	18 especialistas independentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar relatórios periódicos dos Estados e elaborar relatórios de observações finais;</li> <li>• Receber comunicações individuais e elaborar ditames a respeito.</li> </ul>
Convenção Internacional sobre a Proteção de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias	Comitê para a Proteção de Direitos dos Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias	10 especialistas independentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar relatórios periódicos dos Estados e elaborar relatórios de observações finais;</li> <li>• Receber comunicações individuais e elaborar ditames a respeito.</li> </ul>
Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências	Comitê sobre Direito das Pessoas com Deficiências	18 especialistas independentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar relatórios periódicos dos Estados e elaborar relatórios de observações finais;</li> <li>• Receber comunicações individuais e elaborar ditames a respeito.</li> </ul>
Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado	Comitê contra Desaparecimentos Forçados	10 especialistas independentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisar relatórios periódicos dos Estados e elaborar relatórios de observações finais;</li> <li>• Receber comunicações individuais e elaborar ditames a respeito.</li> </ul>

\* Fonte: tabela produzida pela autora com base em duas tabelas produzidas por Muñoz (2014, p. 67 e 78).

A primeira coluna da tabela 1 descreve os tratados internacionais e a segunda coluna seus respectivos comitês<sup>8</sup>. Já na terceira coluna podemos observar a quantidade de

<sup>8</sup> Atualmente, o México assinou e ratificou todos os tratados citados na tabela. Em contraste com os Estados Unidos que assinaram e ratificaram apenas a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, do Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, e da Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. E assinaram, mas não ratificaram, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, a Convenção sobre os Direitos das Crianças e a Convenção

especialistas independentes em cada um dos comitês e, na última coluna, as suas principais funções. Todas essas funções têm como objetivo a promoção dos direitos humanos dispostos nos tratados que os criaram. Entretanto, um outro objetivo tão importante quanto é o monitoramento de cumprimento dessas normas por partes dos Estados (Muñoz, 2014, p. 75). Para isso, os Estados signatários dos instrumentos internacionais de direitos humanos devem a cada dois, quatro ou cinco anos, dependendo do instrumento, apresentar um relatório periódico, em que “devem reportar ao comitê seus avanços e obstáculos enfrentados na implementação das disposições do tratado correspondente, assim como a situação atual do país, no que tange aos direitos estipulados por ele mesmo” (Muñoz, 2014, p. 75).

Após a entrega pelo Estado em questão, o comitê precisa analisar não só as informações presentes no relatório entregue, mas também as informações dos relatórios criados a partir do trabalho dos Procedimentos Especiais do Conselho de Direitos, das agências especializadas do sistema ONU e, por fim, de relatórios apresentados por organizações da sociedade civil, nacionais e internacionais. (Muñoz, 2014, p.75). Essa análise tem como resultado um novo relatório, chamado de relatório de observações finais. Nele, o comitê descreve os avanços e os obstáculos que ainda precisam ser ultrapassados, e a partir disso, fazem recomendações ao Estado monitorado.

Os comitês, em sua maioria, oferecem, ainda, a possibilidade de denúncias, na tentativa de monitoramento do cumprimento de suas previsões. A única exceção é o Comitê para a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias. A primeira possibilidade são as denúncias individuais de casos concretos de violações de direitos humanos ao comitê correspondente a cada tratado. Elas podem ser feitas por indivíduos, grupos ou seus representantes, geralmente ONGs de direitos humanos, e o comitê que a recebe pode dar andamento ao também ouvir o Estado em um procedimento quase jurisdicional (Muñoz, 2014, p.76). Há também a possibilidade de denúncia de um Estado violador por outro Estado signatário do tratado em questão.

Outra forma de monitoramento são as investigações especiais, que podem ser feitas pelo Comitê sobre a Eliminação de Discriminação contra a Mulher e pelo Comitê contra a Tortura. São análises mais profundas de situações que acarretam violações graves e sistemáticas dos direitos previstos pelos tratados que geraram esses dois comitês, e geram, assim, relatórios ainda mais profundos quando comparados aos relatórios de observações finais. No caso de investigações especiais feitas pelo Comitê contra a Tortura, a coleta das

---

sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências. Os demais não foram nem assinados, nem ratificados. (<https://indicators.ohchr.org>. Acesso em 20/07/22)

informações e o relatório final são confidenciais e entregues somente ao Estado, com a possibilidade de exceção, em casos em que o comitê entender que a publicidade das informações é necessária, por não colaboração do Estado em suas fases de elaboração ou implementação (Muñoz, 2014, p. 77).

A maior parte dos instrumentos internacionais e comitês citados foi criada durante a vigência da Comissão de Direitos Humanos. As exceções são a Convenção e o Comitê sobre Direitos das Pessoas com Deficiências, criados em 2006 e atuantes a partir de 2008, e a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado e seu comitê, que foram criados em 2007 (e entraram em vigor em 2010), ou seja, após a criação do Conselho de Direitos Humanos. Mas é na criação do Conselho que se cria o principal mecanismo de monitoramento da situação de direitos humanos, de forma geral e universal: a Revisão Periódica Universal - RPU.

Os primeiros anos da criação do Conselho foram dedicados à estruturação de seus mecanismos e procedimentos. Essa estruturação foi materializada em uma resolução (Conselho de Direitos Humanos, 5/1, 2007), durante a quinta sessão do Conselho. Entre os mecanismos citados estava a RPU, que já havia sido prevista na Resolução 60/251 de 2006, que criou o Conselho, e nasce como uma promessa de que as críticas de descrédito e politização da Comissão haviam sido extintas junto com ela (Viegas e Silva, 2013, p.103).

A RPU consiste em um mecanismo de revisão de um Estado, em matéria de direitos humanos, por seus próprios pares. Isso quer dizer que todos os 193 membros da ONU podem participar da revisão, que acontece por ciclos de 4 anos e meio. A cada ciclo, 48 países são revisados, divididos em 3 sessões anuais com 16 Estados cada (Freedman, 2011, p. 300). A Resolução 5/1 prevê, ainda, que os Estados revisores e os revisados serão escolhidos por sorteio, respeitando o critério geográfico, ou seja, com uma distribuição equitativa entre os grupos regionais (Conselho de Direitos Humanos, 5/1, 2007).

A RPU começa com a elaboração e entrega dos relatórios que compilam as informações sobre a situação de direitos humanos no país revisado, em até seis semanas antes da revisão. O próprio Estado revisado deve entregar um relatório de no máximo 20 páginas, descrevendo os obstáculos superados e ainda existentes na sua política de proteção de direitos humanos. Já o ACNUDH deve fazê-lo com o máximo de 10 páginas, com um compilado de informações obtidas nos relatórios dos Comitês e dos Procedimentos Especiais, além de documentos oficiais da própria ONU. Ainda, há a possibilidade de participação das organizações da sociedade civil e demais partes interessadas, com o envio de relatórios que

também são entregues nessa fase. O Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, então, seleciona as informações principais, gerando mais um relatório de no máximo 10 páginas (Schimdt, 2010, p. 397).

A limitação de páginas promove uma maior organização a partir da sintetização dos fatos. Ao mesmo passo que a necessidade de um relatório muito extenso e denso poderia prejudicar Estados mais fragilizados (Freedman, 2011, p. 301). Já a participação da sociedade civil organizada, geralmente através de organizações não governamentais (ONGs), faz parte da tentativa de democratização do acesso ao mecanismo, ao mesmo tempo em que reconhece a importância das informações que podem ser fornecidas pelas organizações.

A próxima fase é o Grupo de Trabalho, composto por todos os membros do Conselho e Estados observadores, que conduzem a revisão que tem um tempo de duração máximo de três horas. O Grupo é liderado pela Troika, responsável pela condução e andamento da revisão. Ela consiste em três membros do Conselho, representados por seus delegados, escolhidos por sorteio e de diferentes grupos regionais. Como mais uma tentativa de não seletividade e politização do mecanismo, a Resolução (Conselho de Direitos Humanos, 5/1, 2007) que prevê as normas da RPU garante que cada Estado revisado tenha sua revisão conduzida por uma Troika diferente.

O Estado revisado pode, ainda, requerer que um dos integrantes da Troika seja da sua própria região. Essa possibilidade existe para garantir que se o Estado entender que há circunstâncias características de sua região, ele tenha um representante regional que ofereça um melhor entendimento delas (Freedman, 2011, p. 301). Da mesma forma, um país pode declinar uma posição na Troika. Outro detalhe importante é que, nesse momento, os representantes dos Estados não se alocam como em uma sessão plenária, mas de forma mais horizontal, garantindo a participação de todos sem a interferência de assuntos diversos que concernem ao Conselho (Freedman, 2011, p. 302).

Assim, o Grupo de Trabalho começa com a apresentação do Estado revisado, representado pelos chefes da delegação, que, utilizando os relatórios previamente entregues como referência, descrevem sua situação em relação aos direitos humanos. Na sequência, os Estados revisores têm a oportunidade de fazer perguntas, comentários e recomendações. Nesse momento não há participação direta das organizações da sociedade civil. Com o fim do Grupo de Trabalho, o Escritório do Alto Comissariado para Direitos Humanos tem dois dias para a entrega de um relatório compilando os resultados, para a aprovação pela Troika e pelo Estado revisado (Freedman, 2011, p. 302). Nesse relatório estão presentes, também, as

recomendações feitas pelos revisores, que deverão ser respondidas pelo Estado revisado na próxima sessão agendada do Conselho. As possibilidades de respostas atuais são “*accepted*” ou “*notted*”, em português “aceita” ou “observada”. As respostas são, então, registradas em uma emenda à minuta original, junto às observações escritas dos Estados. Nessa segunda sessão, “os Estados membros e observadores podem fazer comentários sobre o resultado da revisão e as ONGs fazem ‘comentários gerais’” (Freedman, 2011, p. 302).

As recomendações aceitas, por fim, guiarão o próximo ciclo de revisão do Estado em questão. A RPU não tem previsão de nenhum tipo de sanção no caso de não cumprimento dessas recomendações aceitas. A sua maior contribuição, no entanto, é a possibilidade de constrangimento desse Estado, em um momento futuro, se não houver avanços em pontos em que ele mesmo havia se comprometido a melhorar. Ainda, todas as informações fornecidas no momento de produção de relatórios se tornaram uma base de dados detalhada em questão de direitos humanos, sobre todos os países-membro da ONU, que até então não existia.

Depois de quatorze anos de existência, o número de recomendações feitas até hoje no âmbito da RPU é de 90.938, segundo a UPR.info<sup>9</sup>, em 3 ciclos: de 2008 a 2012, de 2012 a 2016, e de 2017 a 2021. O objetivo inicial do Conselho de promoção e universalização dos direitos humano, bem como de monitoramento do cumprimento das normas de direitos humanos de cada Estado, está gradativamente sendo alcançado, principalmente pelo fato de que todos os países devem ser revisados (Freedman, 2011, p. 304). Mas a intenção mais geral de uma busca pelo objetivo inicial sem politização ou seletividade pelos membros, não necessariamente. A RPU continua sendo composta prioritariamente por Estados, atores políticos que têm interesses próprios que vão se sobressair também nesse mecanismo, seja no momento da apresentação das recomendações, na aceitação delas, ou até mesmo na condução da Troika. Analisando as primeiras sessões, Freedman (2011, p. 308) descreve

Surge um padrão pelo qual Estados mais fracos, atentos às políticas de poder em jogo e às possíveis ramificações de criticar outros Estados, se retiraram do processo, enquanto Estados mais fortes se sentiram em melhor posição para expressar opiniões. [...] Os Estados usaram cada vez mais táticas para proteger os aliados do escrutínio nas sessões subsequentes. Violadores de direitos humanos conhecidos demonstraram maior reticência em aceitar publicamente a responsabilidade por violações de direitos humanos durante o processo de revisão. Combinados, esses fatores culminaram no processo da RPU pouco fazendo para ajudar o Conselho a cumprir seu mandato de promover e proteger os direitos humanos. (Tradução livre). (Freedman, 2011, p. 308)

---

<sup>9</sup>Disponível:

[https://upr-info-database.uwazi.io/en/library/?q=\(types:!\(%275d8ce04361cde0408222e9a8%27\),limit:30,order:desc,sort:creationDate,types:!\(%275d8ce04361cde0408222e9a8%27\)\)](https://upr-info-database.uwazi.io/en/library/?q=(types:!(%275d8ce04361cde0408222e9a8%27),limit:30,order:desc,sort:creationDate,types:!(%275d8ce04361cde0408222e9a8%27))). Acesso em: 20/07.2022

Em outras palavras, os jogos políticos já observados no sistema internacional são refletidos na RPU. Seja porque Estados mais fracos se veem compelidos a não criticar severamente Estados que consideram mais fortes, ou seja porque Estados aliados se protegem do escrutínio, evitando o aprofundamento em questões chave, e evitando recomendações mais rigorosas. Na mesma linha, Viegas e Silva (2013, p. 113) descrevem que uma “tendência entre os Estados de concentrar-se, como regra geral, nos temas de seu próprio interesse, ao invés de concentrar-se nos problemas de direitos humanos do Estado examinado”.

Vários meios foram utilizados para proteger Estados de questões mais delicadas. Durante o Grupo de Trabalho, os Estados revisores têm uma hora para participar do diálogo interativo. Mas como são vários Estados, esse tempo acaba levado a no máximo 2 minutos por delegação. Uma das formas de proteção do Estado revisado foi a utilização desse tempo “precioso” à revisão, pelos Estados revisores, apenas ressaltando aspectos positivos sem realmente questionar as violações de direitos humanos (Freedman, 2011, p. 310). Outra forma de politização, agora utilizada pelos Estados revisados, foi de ignorar completamente um assunto considerado sensível, já que não há a previsão de obrigatoriedade de resposta para todos os apontamentos feitos pelos Estados revisores. Ainda com o tempo de resposta sendo escasso, alguns “Estados permitiram tantas perguntas dentro de cada agrupamento que evitaram a maioria das questões levantadas” (Freedman, 2013, p. 310).

A hipótese de politização da Revisão Periódica Universal será tratada no segundo capítulo dessa pesquisa, a partir da produção bibliográfica de Terman e Voeten (2018), em um estudo de caso que analisa a participação de México e Estados Unidos, como países revisados e revisores entre si. A tentativa é de encontrar as variáveis que podem ter determinado quais recomendações foram feitas e quais foram aceitas.

### **1.3 A análise das recomendações do México e Estados Unidos no âmbito da RPU como estudo de caso**

Essa produção acadêmica parte de uma pesquisa quantitativa, realizada por Terman e Voeten (2018), que analisaram mais de 40.000 recomendações realizadas no âmbito da RPU até então. Os autores descrevem que o objetivo de sua pesquisa foi o de apresentar uma visão alternativa em relação à politização do mecanismo, considerando-a não como algo que

impede a conquista do mandato principal da RPU (a universalização dos direitos humanos), mas como uma condição inerente que faz com que ela funcione.

Propomos assim, metodologicamente, um estudo de caso, utilizando a técnica qualitativa, a fim de analisar em profundidade as proposições de Terman e Voeten no caso específico das recomendações entre Estados Unidos e México no âmbito da RPU. Reduzimos o número de casos analisados para possibilitar uma compreensão mais detalhada do objeto. Para o andamento e seriedade da pesquisa, algumas considerações devem previamente ser feitas, pois não pretendemos uma produção indisciplinada ou informal. Com isso em mente, buscaremos nessa subseção responder às seguintes perguntas: a) como a pesquisa será feita? b) por que os casos analisados foram os escolhidos? c) quais são os dados utilizados e quais as suas fontes? d) como as conclusões encontradas derivam do caso em questão? (Gerring, 2009, p. 6). Mas antes de respondê-las, analisaremos o conceito e as implicações na pesquisa realizada por um estudo de caso.

### **1.3.1 O que é um estudo de caso**

O que diferencia um estudo de caso de outros métodos de pesquisa é a busca pela evidência em um único ou em poucos casos, ao mesmo tempo em que se tenta demonstrar que essa evidência pode ser aplicada a outros casos semelhantes. A palavra caso, em si, “conota um fenômeno espacialmente delimitado (uma unidade) observado em um único período de tempo” (Gerring, 2009, p. 19). É, assim, um método de pesquisa muito utilizado nas ciências sociais por ter essa característica: ao se concentrar em um ou poucos casos, disponibiliza mais ferramentas para a compreensão dos complexos fenômenos sociais. Desde que o pesquisador respeite os limites espaciais e/ou temporais, qualquer fenômeno pode ser considerado um caso (Gerring, 2009, p. 19).

Uma concepção comum sobre estudos de caso é que são feitos apenas através de técnica qualitativas e nunca quantitativas<sup>10</sup>. Por mais que haja uma tendência nesse sentido, a técnica qualitativa não faz parte de conceito de estudo de caso, e não deve ser uma limitação ao pesquisador que busca estudar um caso de forma mais intensiva (Gerring, 2009, p. 11). As

---

<sup>10</sup> Sucintamente, a principal diferença entre pesquisa quantitativa e qualitativa é o tamanho da amostra e a forma de análise dela. Quanto maior o número de casos analisados (N), menos detalhes sobre os casos tendem a fazer parte da análise. Essa é a pesquisa quantitativa. Agora, quando o N é menor, e, dessa forma, os casos são analisados mais profundamente, a pesquisa é qualitativa. Enquanto aquela se baseia em números e cálculos matemáticos, essa se baseia no caráter específico de cada caso.

técnicas podem, e geralmente são, complementares, uma vez que estudos de caso geralmente se valem tanto de análises numéricas quanto descritivas.

O que caracteriza invariavelmente um estudo de caso é a quantidade baixa de casos analisados de forma intensiva. Quando falamos de um ou poucos casos, estamos falando da amostra de pesquisa: o assunto imediato de um estudo de caso. A amostra são unidades do todo (chamado de população) que são selecionados para análise. Não necessariamente essa amostra selecionada vai representar perfeitamente a população: “intrínseco ao conceito, está o elemento da dúvida sobre a tendência que pode estar contida em uma amostra ou várias” (Gerring, 2009, p. 21). Em outras palavras, as evidências encontradas em um estudo de um caso específico devem ser questionadas, e não automaticamente encaixadas em outros casos. Se, ao utilizar o método, consideramos os detalhes de um fenômeno, não necessariamente esses detalhes estão contidos em outros ou no todo. E isso não impede a tentativa de generalização, pois ela existe para possibilitar que, a partir desses resultados, outras pesquisas sejam feitas.

Por definição, um estudo de caso possui uma amostra pequena. Se essa se estende ao ponto de que estejam sob as lentes do observador muito casos ( $N$  grande), que conseqüentemente são analisados de forma mais superficial, ela deixa de representar um estudo de caso e passa a ser considerada um cruzamento de casos. A observação, assim, é: “o elemento mais básico de um empreendimento empírico. [...] Uma única observação deve ser entendida como tendo várias dimensões, cada uma das quais devem ser medidas (através de observações díspares) como uma variável” (Gerring, 2009, p. 20).

Quando as variáveis advêm de proposições causais, elas podem, ainda, ser dependentes ou independentes. As variáveis dependentes são o resultado da investigação, já as independentes são os fatores explicativos dos quais o resultado depende (Gerring, 2009, p. 20/21). Para entender essa relação, precisamos primeiramente lembrar que proposições causais são as que buscam responder o que causa efetivamente a observação analisada, quais são os porquês de sua existência. Na resposta dessas perguntas encontramos que a variável independente é a causa da dependente.

As observações podem surgir nas variações dentro do(s) caso(s) ou entre os casos. O método de estudo de caso, no entanto, tende a se debruçar sobre as variações dentro dos casos que analisa, e, caso seja feita a análise de observações entre os casos, acaba por fazê-lo de forma mais lateral em relação à evidência (Gerring, 2009, p. 21). A explicação desse fato é simples: a escolha desse método de pesquisa pressupõe uma maior profundidade de pesquisa,

que além da comparação entre os casos, busca encontrar as variáveis dentro de cada caso. Ainda sobre as observações:

Em um estudo de caso, entretanto, o caso pesquisado sempre provém mais de uma observação. Isso por acontecer de forma diacrônica (ao observar o caso, ou um subconjunto de unidades dentro do caso, ao longo do tempo), ou de forma sincrônica (ao observar uma variação dentro do caso em um único ponto no tempo). (Gerring, 2009, p. 21).

Em outras palavras: quando o pesquisador encontra observações diferentes, dentro do mesmo ou dos mesmos casos, ao longo do tempo, ele o faz de forma diacrônica. Agora, se ele encontra essas observações diferentes em um único ponto no tempo, ele o faz de forma sincrônica. Há também a possibilidade de um estudo de caso que compreenda as duas formas, ou seja, dentro do caso são encontradas observações ao longo do tempo e em um único ponto no tempo. Isso é importante pois é parte da caracterização dos tipos de estudo de caso, tratada na tabela 2, abaixo.

Outro ponto importante, que também pode ser visualizado na tabela abaixo, é que o método de pesquisa por cruzamento de casos pode ser complementar ao estudo de caso. Principalmente no momento de seleção do caso a ser analisado, quando o entendimento do conjunto é indispensável, e produzido pelo método de cruzamento de casos. Quanto mais informações sobre a população, mais informações sobre a amostra.

A título de provocação, insisto que não existe estudo de caso puro. Conduzir um estudo de caso implica que também se tenha conduzido uma análise de cruzamento de casos, ou pelo menos pensado em um conjunto mais amplo de casos. Caso contrário, é impossível para um autor responder à pergunta definidora de toda pesquisa de estudo de caso: isso é um caso de quê? (Gerring, 2009, p. 13)

A classificação utilizada para a categorização dos tipos de estudo de caso leva em consideração: a quantidade de casos que a sua amostra abrange (primeira coluna), se há ou não variação espacial (segunda coluna) e temporal (terceira coluna), e, caso ela exista, onde ela se encontra (no mesmo espaço de tempo, em momentos diferentes de tempo, ou as duas possibilidades).

Tabela 2. Projetos de pesquisa: uma tipologia covariacional

Número de Casos	Variação Espacial	Variação Temporal	
		Não	Sim
Um	Sem	1. [Logicamente impossível].	2. Estudo de um único caso (diacrônico)
	Dentro do caso	3. Estudo de um único caso (sincrônico)	4. Estudo de um único caso (sincrônico + diacrônico)
Vários	Entre casos ou dentro do caso	5. Método comparativo	6. Comparativo-Histórico

\* Tabela produzida por Gerring (2009, p. 28).

\* Tabela adaptada e traduzida pela autora.

A primeira constatação da análise da tabela é a de que não é logicamente possível que um estudo de caso exista sem variação espacial ou temporal. Sem essas variações não há o que ser observado ou perguntas a serem respondidas. Se o estudo de caso não possuir variação espacial, mas tiver variações temporais, ele é considerado um estudo de caso único diacrônico. Se ele possuir apenas variações espaciais, ele é um estudo de caso único sincrônico. Mas se ele possuir tanto variações espaciais quanto variações temporais, ele é considerado um estudo de caso único sincrônico e diacrônico. Há ainda a possibilidade de estudos de caso com uma amostra um pouco maior. Nelas, se há variações espaciais entre os casos ou dentro deles, e não há variações temporais, o estudo de caso é chamado de método comparativo. E se houver os dois tipos de variação, de comparativo-histórico.

### 1.3.2 As circunstâncias metodológicas da pesquisa

A partir dos conceitos e classificações analisados, podemos seguir respondendo as perguntas descritas na introdução desta subseção. A primeira questionava como a pesquisa será feita, e podemos responder que a partir de um estudo de caso único sincrônico e diacrônico, utilizando a técnica qualitativa. Selecionamos, entre todos os países e recomendações presentes na RPU (população), o caso específico das recomendações entre

México e Estados Unidos (amostra). A variação espacial está dentro do caso, uma vez que são dois países distintos que podem estar posicionados diferentemente, como revisados ou revisores.

O México só foi revisado pelos Estados Unidos em duas ocasiões, nos anos de 2013 e 2018. Por sua vez, os Estados Unidos atualmente foram revisados pelo México três vezes (2010, 2015 e 2020). Entretanto, limitamos temporalmente a pesquisa entre os anos de 2013 e 2018, considerando, assim, apenas os dois primeiros ciclos dos Estados Unidos como revisados. Essa delimitação foi adotada porque a última revisão aconteceu após o início dos trabalhos da pesquisa, além de que o fato de ser extremamente recente prejudicaria a compilação de dados e referências bibliográficas.

Poderemos observar, no decorrer da análise do caso, que haverá variações encontradas tanto no mesmo espaço de tempo, como em espaços de tempo diferentes. Em cada revisão, foram feitas recomendações diferentes que serão analisadas pormenorizadamente, e assim, apresentarão observações diferentes, comparadas posteriormente com recomendações temporalmente circunscritas a outros ciclos de revisão. Outro ponto importante é que buscamos a variável interveniente no processo de tomada de decisão de quais conteúdos foram tratados nas recomendações. Isso faz com que a análise se construa através de uma pergunta causal, onde os conteúdos das recomendações são as variáveis dependentes, e as suas motivações, que fizeram com que elas tivessem esse conteúdo, são as variáveis independentes.

A técnica utilizada foi a qualitativa, pois optamos por entender profundamente o conteúdo das recomendações, além do contexto político bilateral entre México e Estados Unidos. Isso não impedirá, no entanto, que utilizemos algumas ferramentas da técnica quantitativa de forma mais lateral ou complementar, a partir da apresentação de cálculos numéricos, porcentagens e dados estatísticos, complementando a busca por um conhecimento aprofundado no caso-chave.

Da mesma forma que construímos este estudo de caso para dar continuidade à agenda de investigação iniciada por uma pesquisa originalmente produzida pelo método de casos cruzados, e com a técnica quantitativa. Depois de analisar todas as recomendações, em todos os ciclos, de todos os países participantes, os autores Terman e Voeten (2018) concluem que Estados são inerentemente políticos e que, por isso, tomarão decisões políticas também no âmbito da RPU. A consequência prática disso é que esses Estados recomendam de forma mais branda a Estados considerados aliados. Ao mesmo tempo em que, mesmo nos casos de

recomendações mais severas, Estados tendem a aceitar as recomendações de seus aliados para preservar a relação de aliança. Nessa dissertação buscamos complementar essas conclusões, analisando se elas são encontradas na análise do caso específico. E se não forem encontradas, quais são essas motivações quando trazemos par o foco apenas o México e os Estados Unidos.

A politização do mecanismo da RPU é, assim, um pressuposto dessa pesquisa, independentemente de como ela se manifesta no caso analisado. E aceitamos que haveria outras análises sobre a RPU que poderiam influenciar nos resultados. Porém, não temos a pretensão de esgotar todo o campo investigativo, mas sim aprofundar a discussão oferecida na bibliografia específica de Terman e Voeten (2018). Essa escolha faz com que possamos nos debruçar de forma mais intensiva e profunda no caso selecionado.

A escolha do caso selecionado também deriva da pesquisa dos autores supracitados. Quando analisam de forma quantitativa todas as recomendações, eles fornecem informações sobre a população, revelando que, no tema migratório, a dinâmica das relações verificada na RPU parecia assumir lógica distinta daquela mais geral válida para os outros temas (Terman e Voeten, 2018, p. 13). Os autores já entendiam que esse tema sensível e saliente entre Estados poderia alterar a forma de politização demonstrada nas recomendações, uma vez que o país de origem tenderia a proteger seus nacionais residentes em outro país, e o país de destino tentaria impedir o fluxo. Esse achado nos levou à escolha da amostra – recomendações entre México e Estados Unidos –, uma vez que esses dois países específicos poderiam representar um caso desviante em relação às evidências mais gerais apresentadas na pesquisa de Terman e Voeten (2018). O método do caso desviante “seleciona os casos que, por referência a algum entendimento geral de um tópico (teoria específica ou senso comum), demonstram um valor surpreendente” (Gerring, 2009, p. 105). Estados Unidos e México se tornaram a amostra, assim, pela hipótese de que esse valor surpreendente, que pode transformá-los em um caso desviante, poderia girar em torno do contexto migratório significativo entre esses Estados. Ademais, por serem aliados, isso seria um fator importante adicional para que as evidências de Terman e Voeten (2018) fossem transpostas e discutidas nesta pesquisa. Isso responde a segunda pergunta (por que os casos analisados foram os escolhidos?), que questionava a motivação na escolha do caso.

Para responder a terceira pergunta (quais são os dados utilizados e quais as suas fontes?), precisamos discorrer sobre os dados utilizados e como eles foram coletados. A principal fonte dos dados advém da UPR Info, uma organização sem fins lucrativos e não governamental. Sua sede fica em Genebra, na Suíça, desde 2008, ano de sua criação.

Atualmente, a organização possui status Consultivo Especial junto ao ECOSOC, Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e é patrocinada pelo Ministério Das Relações Exteriores da Alemanha, pelo Escritório de Relações Exteriores, Saúde e Desenvolvimento do governo do Reino Unido, e pela Missão Permanente da Dinamarca junto à ONU em Nova York. De acordo com a própria organização, sua missão é o fornecimento de informações sobre o mecanismo e promoção da transparência, e a cumpre fornecendo acesso gratuito às recomendações da RPU por meio do banco de dados.

Continuando a apoiar as OSCs [organizações da sociedade civil] a se engajarem no processo de RPU e reconhecendo que a principal responsabilidade de respeitar, proteger e cumprir os direitos humanos cabe aos Estados, a UPR Info atua com base na premissa de que a implementação efetiva das recomendações da RPU requer ações em diferentes níveis. É nesta base que a UPR Info apoia o envolvimento, no processo da RPU, de governos, entidades da ONU, instituições nacionais de direitos humanos, parlamentares, judiciário, academia, representantes da mídia, organizações lideradas por jovens e focadas em jovens.<sup>11</sup>

A base de dados produzida pela UPR Info é a fonte de todos os dados referentes às recomendações que serão analisadas nessa pesquisa. Isso inclui o conteúdo das recomendações, a categorização de acordo com o conteúdo, as respostas do Estado revisado, em quais ciclos elas foram feitas e qual o grau de severidade adotado. Reconhecemos, assim, a utilização dessa fonte única de dados das recomendações, bem como reconhecemos que utilizamos a categorização dos conteúdos e dos graus de severidade fornecidos pela fonte. Esse fator pode causar insegurança perante os dados, uma vez que não conseguimos constatar se há viés em sua coleta. Porém, esse método possibilitou a viabilidade da pesquisa, uma vez que, fora do compilado fornecido pela UPR Info, não encontramos informações confiáveis sobre a RPU e não poderíamos coletar os dados *in loco*. Isso somado ao fato de que as demais bibliografias utilizadas nessa pesquisa, que discorrem sobre a RPU, utilizaram o mesmo banco de dados, possibilitando assim um seguimento mais seguro na produção acadêmica.

Por fim, as evidências que serão observadas nesse estudo de caso surgem também da análise dos dados coletados através de produções bibliográficas. Além de Terman e Voeten (2018) já citados acima, serão utilizadas as produções de Hernandez e Rosa (2018), para testar a hipótese de que a variável interveniente no processo decisório das recomendações entre México e Estados Unidos é a questão migratória; de Keck e Sikkink (1998) para testar a hipótese de que essa variável é o efeito bumerangue; de Cingolani (2013), ao tratarmos do conceito de capacidades estatais; de Coronado e Alejo (2014) e Moll (2014) no tema de

---

<sup>11</sup> Disponível em: <https://upr.info/en/about-us/vision-and-mission>. Acesso: 25/07/22

Estados Falidos; e Tsebelis (1998) para a análise final sob a teoria dos jogos ocultos. Outras várias bibliografias ainda fazem parte do conjunto de contextualização e da pesquisa em si. Podemos seguir, dessa forma, à análise de cada uma dessas hipóteses.

## CAPÍTULO 2. A HIPÓTESE DE POLITIZAÇÃO DA RPU E AS RECOMENDAÇÕES ENTRE MÉXICO E ESTADOS UNIDOS

### 2.1 A hipótese de politização da Revisão Periódica Universal produzida por Terman e Voeten

A politização é um tema polêmico, e tenta ser evitado, desde a extinção da Comissão de Direitos Humanos e a criação do Conselho de Direitos Humanos. A intenção no ato de criação era de um Conselho “conduzido de forma objetiva, transparente, não seletiva, construtiva, não confrontadora e não politizada” (Conselho de Direitos Humanos, Res. 5/1, 2007). Na ocasião de abertura da primeira sessão, o Secretário Geral das Nações Unidas à época, Kofi Annan, disse: "O Conselho pode brindar a ONU e a Humanidade com a possibilidade de renovar a luta a favor dos direitos humanos. Imploro que não desperdicem esta oportunidade."<sup>12</sup> Perguntado sobre como se desenhou o Conselho para que pudesse sanar as deficiências apontadas para a extinção da Comissão, Alberto D’Alotto, então chefe do gabinete de chancelaria argentina, que representou o país nas negociações prévias à criação do conselho, respondeu: “E, por outro lado, para evitar a politização, se convencionou que todos os países, sem exceção, passem por uma revisão de sua própria situação” (ISEN, Argentina, 2007, p. 50).

Na contramão, há a hipótese de Rochelle Terman e Erik Voeten (2018) no artigo *The relational politics of shame: evidence from the universal periodic review* (a política do constrangimento: evidências advindas da Revisão Periódica Universal<sup>13</sup>). O texto mostra como a politização que trouxe o fim da Comissão de Direitos Humanos, e o consequente início Conselho de Direitos Humanos, ainda está presente no âmbito das Revisão Periódica Universal – RPU. E ainda, que essa politização é um meio de alcançar a difusão e respeito dos direitos humanos, e não um impedimento à conquista da universalização das políticas nessa área.

---

<sup>12</sup><https://reporterbrasil.org.br/2006/06/onu-inicia-1-sessao-de-seu-novo-conselho-de-direitos-humanos/>. Acesso em: 19/09/2021.

<sup>13</sup> Tradução livre.

Os autores constroem seu argumento a partir do conceito de “*naming and shaming*”, que traduzido para o espanhol se torna “*avergonzamiento*” e na tradução literal em português poderia ser chamado de “constrangimento”. O nome faz jus ao sentido literal do verbo constranger, uma vez que, segundo Muñoz (2014) ocorre o *shaming* quando um Estado opta por trazer à comunidade internacional informações sobre violações de direitos humanos cometidas por um segundo Estado, na tentativa de que o constrangimento tenha consequências nas ações violadoras.

A RPU é uma sistematização de processos de *shaming*. As recomendações são feitas publicamente, e aceitas ou não pelo país revisado também publicamente. E mesmo que haja discussões teóricas entre realistas, liberais institucionalistas e construtivistas<sup>14</sup> sobre a eficácia prática da publicização dos compromissos que Estados fazem em matéria de direitos humanos, Terman e Voeten (2018, p. 8), descrevem que 48% das recomendações aceitas no âmbito da RPU foram implementadas completa ou parcialmente, em médio prazo (2 anos e meio), mesmo na ausência de mecanismos de coerção. Enquanto apenas 19% das não aceitas foram implementadas no mesmo prazo.

Os atores descrevem, então, que o processo de “*naming and shaming*” pode acontecer não apesar do fenômeno de politização do mecanismo da RPU, mas através dele. O termo politização é tratado, comumente, com preconceito político. Ou seja, indica que os atores operam com base em considerações política, ignorando a tentativa de universalização de direitos humanos (Carraro, 2017). Assim, a politização na atuação de organizações internacionais, como a ONU, e mais especificamente no Conselho de Direitos Humanos e na RPU, seria um abandono de causas técnicas e da imparcialidade.

Entretanto, a RPU é composta por Estados, e Estados têm interesses políticos intrínsecos. Seria ingenuidade imaginar que esses interesses são deixados de lado quando as recomendações são planejadas e propostas. E mesmo que haja um consenso do viés negativo do termo politização, também há o consenso de que ele não deixa de ocorrer na prática. De acordo com a pesquisa realizada a partir de entrevistas a delegados dos Estados membros, membros do comitê de órgãos de tratados e funcionários envolvidos na própria RPU, Carraro (2017, p. 11) chegou à conclusão de que a maioria dos participantes acredita que as recomendações são frequentemente ou sempre motivadas por política, o que se poderia traduzir na avaliação de são sempre motivadas por interesses individuais de cada Estado.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> A respeito das visões dessas três teorias, consultar Muñoz (2014, p.110).

<sup>15</sup> Raramente: 34.1%; Muitas vezes: 61.4%; Sempre: 4.5%; Nunca: 0%.

Ainda, a autora argumenta de forma semelhante à de Terman e Voeten (2018), pois encontra nas entrevistas a delegados estatais relatos de que, no processo de tomada de decisão, questões de direitos humanos não foram as únicas levadas em consideração. E descreve que: “na verdade, parece que em vários casos a política bilateral desempenhou o papel mais importante em determinar se um país formula recomendações mais suaves ou mais rígidas para o estado em análise” (Carraro, 2017, p. 25). Assim, Terman e Voeten (2018) sugerem uma nova visão: se a RPU é significativa para a política internacional de direitos humanos, é provável que seja por causa dessas interações políticas, e não apesar delas:

“não sugerimos que a politização seja normativamente desejável, simplesmente que é, empiricamente, parte integrante do processo de *shaming* [...] os motivos pelos quais aliados estratégicos são protegidos do escrutínio, são os mesmo que trazem ao *shaming* a possibilidade de fazer a diferença” (Terman e Voeten, 2018, p. 23).

Para comprovar essa hipótese, os autores produziram uma pesquisa quantitativa, que analisa mais de quarenta mil recomendações dos dois primeiros ciclos da RPU (Terman e Voeten, 2018, p. 2), em dois estágios: 1) exame do comportamento de Estados revisores; 2) exame de comportamento de Estados revisados. Eles partem do argumento de que esse fenômeno se manifestaria em alterações no processo decisório, que escolhe quais recomendações são feitas e aceitas, a partir de possíveis alianças entre determinados países. Ou seja, países aliados tenderiam a recomendar de forma mais branda. Da mesma forma que os países receptores tenderiam a aceitar mais as recomendações feitas por esses mesmos aliados, mesmo que elas sejam praticamente as mesmas que foram propostas por outros Estados.

Detalhadamente, a descrição é de uma relação entre pares, mediada por questões estratégicas, que são as alianças formadas pelos países. Essas alianças, descritas pelos autores, podem advir de afinidade geopolítica, aliança militar formal, comércio de armas e ajuda humanitária. Esses fatores culminam, na prática, em duas ações inter-relacionadas. A primeira é que, para não enfraquecer qualquer ligação política que o país, por ora revisor, tem com o país revisado, as recomendações feitas por este tendem a ser mais brandas<sup>16</sup>, a fim de demonstrar o seu comprometimento com a aliança descrita. Mas, ao mesmo tempo, há a possibilidade de que o país revisor realmente se preocupe com a situação da política de direitos humanos implementada no país revisado, e faça recomendações severas, sem levar

---

<sup>16</sup> Os autores descrevem que as recomendações variam de depreciativas a congratulatórias.

em consideração a aliança anterior. Nesse caso, o país revisado tende a aceitar essa recomendação por também demonstrar seu compromisso à relação política entre esses Estados.

Levando em consideração que a aceitação de recomendações no âmbito da RPU é, significativamente, sinal de *compliance* quando se trata de performance dos Estados em direitos humanos, essa mudança de comportamento dos Estados em sugerir recomendações mais brandas e também de aceitar mais recomendações de países aliados, acaba por promover melhorias importantes na busca pela universalização dos direitos humanos – por isso o argumento dos autores de que a RPU opera através a politização e não apesar dela.

O mecanismo da Revisão Periódica Universal compila informações concretas, a partir dos relatórios dos próprios Estados, dos relatórios da ONU e da sociedade civil organizada. Esses relatórios apresentam a performance da política de direitos humanos dos Estados aos seus pares, e torna público o comprometimento dos países revisados em cumprir as melhorias prometidas no ato de aceitação de recomendações. Sendo assim, resta o argumento de que a RPU finda por cumprir seu objetivo inicial, ao pressionar os países a se pronunciarem acerca de violações de direitos humanos, ao mesmo tempo em que traz parâmetros para futuras análises de possíveis progressos ou retrocessos nas políticas de direitos humanos, abrindo espaço para o processo de *shaming*.

## **2.2. A influência do tema migratório na RPU, a migração entre México-Estados Unidos e a primeira hipótese**

Partindo da pesquisa quantitativa feita pelos autores Terman e Voeten (2018), esmiuçada na seção anterior, a presente pesquisa pretende uma análise qualitativa, mais especificamente um estudo de caso, uma vez que se propõe à análise microscópica da relação entre México e Estados Unidos no âmbito da Revisão Periódica Universal. De forma a oferecer não uma visão antagônica à dos autores, mas sim complementar. México e Estados Unidos podem ser considerados aliados, de acordo com a análise de Terman e Voente (2018), que levam em consideração a afinidade geopolítica, aliança militar formal, comércio de armas e ajuda humanitária. Esse fato pode ser observado, uma vez que Estados Unidos, México e Canadá possuem um novo acordo de livre comércio entre si desde 2019, que dá continuidade ao NAFTA, anteriormente em vigor desde 1994. Além disso, no ano de 2015, o México recebeu mais de US\$ 583 milhões em ajuda, que foi amplamente classificada como

desenvolvimento econômico e assistência militar, de acordo com a Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional, ou USAID<sup>17</sup>.

A primeira forma de aprofundamento da pesquisa é então a escolha do tema migração, direcionado ao país, até então, hegemônico: os Estados Unidos. Em seu artigo, Terman e Voeten descrevem que, não necessariamente, em casos mais delicados de influência do fator migração na relação entre países, a hipótese oferecida por eles faria sentido, como descrevem:

[...] nós descobrimos que as recomendações sobre “mulheres, crianças e tráfico” estavam entre as mais aceitas pelos Estados (16 pontos percentuais com maior probabilidade de serem aceitas), enquanto as que envolviam “migração” eram as menos prováveis de serem aceitas. De fato, entre as recomendações mais severas, as que envolvem questões de migração têm entre 12 e 14 pontos percentuais menos chances de serem aceitas. (Terman e Voeten, 2018, p. 16-17, tradução livre)

Da mesma forma, assinalaram Hernandez e Rosa (2019), na pesquisa intitulada “A Temática Migratória na Revisão Periódica Universal dos EUA: Oportunidade política diante do hegemon”. Nela, os autores propuseram que, quando se tratava de países que possuíam muitos emigrantes em direção aos Estados Unidos, principalmente indocumentados, a variável que definiria a severidade e o nível de aceitação das recomendações entre esses países e os EUA, seria a própria migração, e não o fato de esses países serem aliados ou não. Isso se explicaria, pois, os Estados Unidos aproveitariam o momento da RPU para moldar o fluxo migratório que chega até o seu território – recomendando no sentido de melhorar as condições socioeconômicas dos países de origem. Similarmente, os países que, na relação política bilateral, são considerados mais fracos perante os EUA, aproveitariam a possibilidade de exigir melhorias nos direitos de seus nacionais que vivem, documentados ou não, no país estadunidense.

Como objeto de pesquisa, os autores utilizaram os países do Triângulo Norte (Guatemala, Honduras e El Salvador) e México - países que são considerados aliados de acordo com a qualificação utilizada pelos autores Terman e Voeten (2018), e chegaram à conclusão de que: “a discussão sobre a temática migratória, no entanto, mostrou a RPU por outro ângulo, como uma oportunidade política institucionalmente normatizada da qual os Estados podem se valer para, mais do que constranger ou criticar, explicitar seus interesses e agendas diante de atores poderosos” (Hernandez e Rosa, 2019).

---

<sup>17</sup> Dados disponíveis em: <https://foreignassistance.gov/cd/mexico/2015/obligations/0>. Acesso: 10/08/2022.

Os Estados Unidos são o país que mais recebeu recomendações na história da RPU. São 684 recomendações em dois ciclos. E 9% dessas recomendações são recomendações com o tema migração, que é o sétimo da lista geral de temas mais recomendados aos EUA. Ainda, de acordo com Hernandez e Rosa (2018, p. 11), é o tema que mais sofreu recusas do país estadunidense.

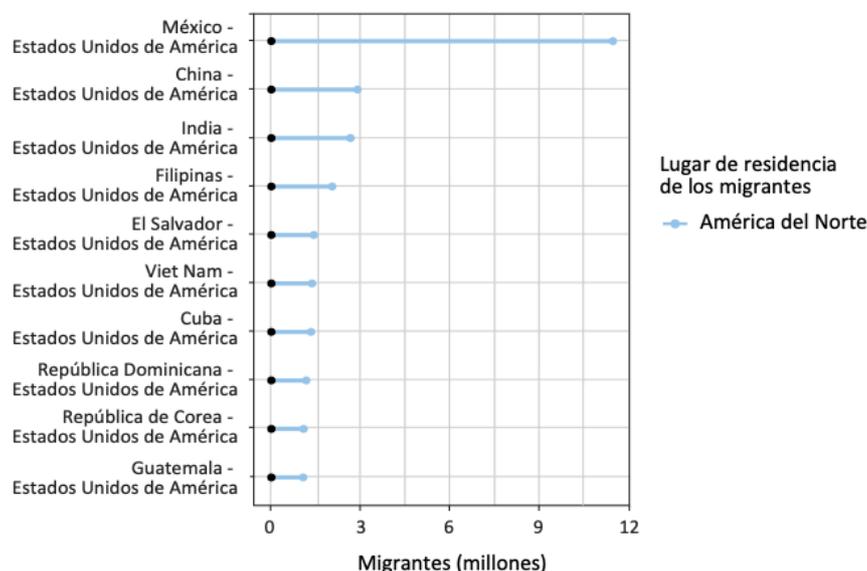
Entretanto, esta pesquisa opta por analisar as razões políticas por trás das recomendações entre dois países apenas: os Estados Unidos e o México. Escolha justificada, uma vez que o México é o país que mais envia nacionais ao país vizinho, no mundo. Em 2018, de acordo o instituto Pew Research<sup>18</sup>, os mexicanos eram 25% dos migrantes residentes nos Estados Unidos. De acordo com o Department of Homeland Security<sup>19</sup>, de 2017 a 2019 foram legalizados 153.502 mexicanos. Os dados do governo americano coincidem com os dados apresentados pela Organização Internacional para as Migrações – OIM, que leva em consideração migrantes documentados e indocumentados, e mostra que o corredor México – Estados Unidos teve quase 12 milhões de migrantes em 2019, como demonstrado no gráfico que segue:

---

<sup>18</sup> Informação disponível em: <https://www.pewresearch.org/hispanic/2020/08/20/facts-on-u-s-immigrants/>. Acesso em 14/09/2021.

<sup>19</sup> Informação disponível em: <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook/2019/table2> . Acesso em 14/09/2021

Gráfico 1. Os 10 principais corredores migratórios relacionados com países da América do Norte em 2019



Fuente: DAES de las Naciones Unidas, 2019a.

Nota: Los corredores representan una acumulación de movimientos migratorios a lo largo del tiempo y ofrecen una instantánea de la evolución de los patrones migratorios que ha llevado a la existencia de grandes poblaciones de personas nacidas en el extranjero en determinados países de destino.

Fonte: Informe sobre as migrações no mundo, Organização Internacional das Migrações, 2020, p.105.<sup>20</sup>

Os números expressivos refletem a imensidão da fronteira entre Estados Unidos e México: 3.141 quilômetros de extensão entre marítimas e terrestres. Ainda, o desenrolar histórico trouxe um extenso abismo entre a realidade mexicana e a realidade estadunidense. Segundo os dados do Banco Mundial, o México obteve um Produto Interno Bruto de 1,269 trilhão em 2019, enquanto os Estados Unidos obtiveram 21,43 trilhões no mesmo ano. Grande parte da realidade mexicana atual foi moldada pelo fato de ter toda a sua fronteira norte com a economia hegemônica mundial:

Ser vizinho do país mais poderoso do mundo tem consequências. A primeira foi sofrer, suportar e, na medida do possível, prevenir seus impulsos expansionistas e intervencionistas. Em segundo lugar, implicou um profundo entendimento mútuo e o uso, por cada lado, de vantagens comparativas. Terceiro, a vizinhança foi e é uma fonte inesgotável de conflitos e tensões, entre eles a gestão do fluxo migratório, a defesa dos interesses e a proteção dos nacionais. (Duran, 2017, p. 24, tradução livre)

A ideia de que migrantes mexicanos roubam empregos de estadunidenses já serviu inúmeras vezes de capital político para candidatos e presidentes americanos que prometiam uma barreira de segurança entre os dois países. O mais recente deles foi o ex-presidente

<sup>20</sup> Gráfico disponível em: [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2020\\_es.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf). Acesso em 14/09/2021

Trump, que se elegeu em 2016 prometendo a construção de um muro em toda a fronteira, o que, no fim das contas, se tornou apenas 76 quilômetros de muros novos<sup>21</sup>. Entretanto, o que se constata na revisão bibliográfica sobre a história da migração mexicana aos EUA, é que, entre ciclos, ela acontecia ou deixava de acontecer dependendo da necessidade de mão de obra que o capital estadunidense precisasse, e não o inverso.

Isso, pois, por muito tempo, essa fronteira não foi restrita, como é a realidade do século XX. Mexicanos entravam e saíam dos Estados Unidos como convinha, sem a necessidade burocrática atual. Mas mesmo quando a entrada e saída passaram a ser ferreamente controladas, mexicanos podiam entrar ou não, de acordo com a demanda de mão de obra estadunidense. Ainda, em momentos de crise, como em 1929, não só não podiam adentrar como eram massivamente deportados.

Em realidade os mexicanos nunca foram considerados como imigrantes, nem pelo governo dos Estados Unidos, nem pelos empregadores. Eram considerados como trabalhadores eventuais, mesmo que poucos anos antes tivessem pedido e solicitado com urgência mão de obra para sanar as necessidades de uma economia de guerra. Para sermos justos, há que se reconhecer que a maioria dos migrantes mexicanos tampouco se considerava como imigrantes, e mais, o México como país tardou quase um século para reconhecer-se como um país de emigrantes. (Duran, 2017, p. 77, tradução livre)

Ou seja, na possibilidade de um estudo de caso relacionando à política bilateral, migração e motivação política das recomendações no âmbito da RPU, a análise entre Estados Unidos e México se encaixa perfeitamente. Como complemento, de acordo com a hipótese de Terman e Voeten (2018), países são considerados aliados uma vez que tenham proximidade ideológica - o que é uma realidade entre os dois países; ou quando há ajuda externa de um país ao outro.

Assim, mesmo que, de acordo com Terman e Voeten (2018), México e Estados Unidos sejam considerados aliados, a primeira hipótese testada na presente pesquisa, seguindo a linha proposta por Hernandez e Rosa (2019), é a de que as recomendações feitas pelos e aos Estados Unidos, por e ao México, teriam como variante determinante o grande número de imigrantes mexicanos em território estadunidense, como segue:

---

<sup>21</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/01/25/quanto-se-construiu-de-muro-de-trump-com-o-mexico-que-biden-mandou-parar-no-1o-dia-de-mandato.ghtml>. Acesso em 13/09/2021

*Hipótese 1-A: as recomendações feitas pelo México aos Estados Unidos seriam feitas em uma tentativa de melhoria das condições de seus nacionais que hoje residem no país vizinho, documentados ou não.*

*Hipótese 1-B: as recomendações feitas pelos Estados Unidos ao México seriam feitas em torno da temática de desenvolvimento socioeconômico, na tentativa de moldar o fluxo migratório.*

### **2.3 O contexto histórico das administrações mexicanas e estadunidenses nos ciclos**

O México, assim como os Estados Unidos, passou por duas revisões durante o período delimitado para análise na presente pesquisa (2010 a 2018). O país norte americano foi revisado pela primeira vez em novembro de 2010 e depois em maio de 2015. Ambas as revisões aconteceram na administração de Barack Obama. Na primeira, o presidente mexicano era Felipe Calderón, e na segunda, Enrique Peña Nieto. Já o México passou por duas revisões. Uma em outubro de 2013 e uma em novembro de 2018. Na primeira, a administração vigente nos Estados Unidos era a de Barack Obama, e no México de Felipe Calderón. Já na segunda, os presidentes eram Donald Trump e Enrique Peña Nieto.

Metodologicamente, essa informação é relevante, pois consideramos como base a hipótese de Terman e Voeten (2018) que descreve a politização das recomendações feitas no âmbito da Revisão Periódica Universal. Com essas lentes entendemos que as administrações vigentes podem, e vão, interferir no processo de tomada de decisão.

#### **2.3.1 Barack Obama nos Estados Unidos e Felipe Calderón no México**

No primeiro ciclo as administrações norte americanas e mexicana eram, respectivamente, Obama e Calderón. Como candidato à presidência, Obama, do partido Democrata, fez uma campanha baseada em pautas progressistas e liberdade individual. Contudo, os dados e a bibliografia da época revelam que poucos presidentes se comparam quando se trata da perseguição aos imigrantes realizada durante seu governo (Duran, 2013, p. 765). Somados a crise econômica pela qual os Estados Unidos, e conseqüentemente o mundo, passavam em 2008, e o também conseqüente incremento do desemprego, a política anti-imigrante culminou no aumento exponencial de deportações ao interior e de criação de

centros de detenção. Considerando, ainda, a informação de que isso tudo ocorria há poucos anos da tragédia das Torres Gêmeas, em 01 de setembro de 2001, que significou a vinculação do fenômeno migratório com os temas de segurança nacional e controle fronteiriço (Duran, 2013, p. 766).

Enquanto isso, o presidente mexicano Felipe Calderón adotava, na relação bilateral com os Estados Unidos, a política chamada de “desmigratizatória”. Foi durante a vigência de seu mandato que o país deixou de ser um país que apenas exportava imigrante, e se tornou também um país de trânsito e de destino dos que pretendiam entrar nos Estados Unidos e não conseguiam. Não obstante, o presidente mexicano entendia a emigração de seus nacionais como um assunto doméstico, que poderia ser resolvido com a diminuição do desemprego, e que a chegada de imigrantes, na maioria centro-americanos, também concernia apenas à sua administração. Da mesma forma que as políticas migratórias implementadas pelos Estados Unidos também eram um assunto doméstico e, assim, optava por respeitar àquelas decisões (Duran, 2013, p.754).

A máquina política desmigratizadora realizou seu trabalho e a prioridade fundamental na relação bilateral se centrou na chamada guerra contra o narcotráfico. No entanto, a administração de Obama não comprou o boleto e observou de muito longe como se davam os acontecimentos. Calderón assumiu sua política de segurança como um assunto pessoal que se reflete claramente em seu discurso: “vamos vencer o crime”, “se nos veem tirar o lixo, é porque estamos limpando a casa”. (tradução livre, Duran, 2013, p. 755)

Passando da política bilateral à posição dos chefes de Estado perante o sistema internacional, Calderón, segundo Muñoz (2013, pg. 774), deu continuidade à política de seu antecessor Vicente Fox, de abertura do país ao escrutínio de seus pares e de promoção ao multilateralismo. A partir de 2008, o governo mexicano sob o comando de Calderón passa a cooperar com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos – ACNUDH, e passa a assinar e ratificar mais tratados internacionais de direitos humanos, como forma de demonstração pública de seu compromisso. A legitimação de organismos internacionais se demonstra ainda mais quando o México, durante o sexênio de Calderón, participa ativamente das negociações do novo Conselho de Direitos Humanos, presidindo o primeiro ano de sessões e contribuindo, assim, para a definição de regras e procedimentos (Muñoz, 2013, p. 776).

Da mesma forma, no âmbito da RPU, durante o sexênio de Calderón, o México formulou mais de 600 recomendações a quase todos os países que passaram pelo escrutínio de

seus pares entre maio de 2008 e dezembro de 2011. Ainda, segundo a análise das recomendações aceitas e não aceitas, Duran (2013), descreveu:

Assim, 88 dos países aos quais o México formulou recomendações anunciaram que examinariam alguma delas, enquanto 24 não aceitaram algumas outras. Isso sugere que, em muitas ocasiões, o México formulou recomendações “incômodas” para os países em questão. Isso não necessariamente demonstra a existência de uma política exterior que da prioridade aos direitos humanos acima da manter boas relações diplomáticas com outros países, mas sim sugere a consolidação de uma política externa que deixou longe a interpretação do princípio de soberania e não intervenção que assinala que não é legítimo se pronunciar criticamente em foros multilaterais de direitos humanos sobre a situação na matéria em Estados terceiros<sup>22</sup>. (Duran, 2013, p. 756).

Seguindo a análise das políticas multilaterais, a administração Obama recebe um país excluído das negociações com o Conselho de Direitos Humanos após o boicote<sup>23</sup> promovido pelo anterior presidente, George W, Bush. Obama tenta a reaproximação, e coloca os EUA como representantes da eleição para o então novo CDH. Mas, segundo Forsythe (2011, p. 18), há uma confusão de interesses estadunidenses quando o debate sobre direitos humanos era cruzado pelas relações bilaterais entre EUA e Israel. No ano de 2009, o Conselho aprovou, por ampla maioria, um relatório que condenava Israel por crimes de guerra cometidos contra palestinos na faixa de Gaza<sup>24</sup>. O relatório recebeu o nome de Goldstone, e nesse momento, a equipe de Obama decide por defender Israel e se opor ao relatório (Forsythe, 2011, p. 784).

### 2.3.2 Enrique Peña Nieto no México e Donald Trump nos Estados Unidos

O sexênio de Enrique Peña Nieto (EPN) se iniciou em 01 de dezembro de 2012 e herda a tentativa de política bilateral não estridente com o vizinho norte americano, advinda de seu antecessor. Todavia, os acontecimentos históricos que sucederam a sua chegada impediram que ela se mantivesse (Durand, 2019, p. 1023). Primeiro, em 2014 se inicia a crise de crianças e famílias migrantes centro americanas, e no mesmo ano, se iniciam os ataques aos imigrantes mexicanos pelo então candidato, Donald Trump.

---

<sup>22</sup> Todavia, importante constar que, segundo o autor, as inúmeras recomendações não significaram uma mudança considerável na política doméstica de direitos humanos.

<sup>23</sup> Segundo Hernandez e Rosa (2018, p. 1), se referindo ao Conselho de Direitos Humanos: “Bush [...] não só votou contrariamente a sua criação em 2006, mas também decidiu não o integrar como membro e o boicotou financeiramente”.

<sup>24</sup> Para mais informações, acesse: <https://news.un.org/pt/story/2009/11/1322561-assembly-general-debate-relatorio-goldstone>. Acesso em: 26/10/2021.

Ao passo que a incidência do México como país de trânsito e destino aumentaram, a pressão para que as políticas migratórias internas mudassem também cresceram. Segundo Durand (2019, p. 1029), a tentativa era de que o México se tornasse um país “tampão”, ou seja, que detivesse em sua fronteira sul os imigrantes centro americanos que tentariam, posteriormente, adentrar os Estados Unidos. À época, o ainda presidente americano Barack Obama chegou a citar o termo “crise humanitária”, enquanto discursava sobre a situação de crianças centro americanas, que acompanhadas de coiotes, eram abandonadas nas fronteiras a qualquer sinal da patrulha estadunidense.

Mesmo que o mandato de EPN tenha se iniciado e continuado por 3 anos enquanto o governo de Obama seguia nos Estados Unidos, a correlação maior se faz com Donald Trump, pois toda a campanha de Trump, à época, foi pautada na criminalização da migração mexicana. De acordo com o então candidato, a culpa do aumento da violência, diminuição nos níveis de emprego, salários baixos e condições de trabalho degradadas, era dos imigrantes indocumentados mexicanos que roubavam empregos e não contribuíam com os impostos.

Os EUA seriam uma vítima que, por generosidade, teria permitido que imigrantes indocumentados invadissem o país e roubassem empregos (Palley, 2017). Dentro dessa narrativa, os latino-americanos, em especial os mexicanos, ocupam um espaço relevante. Trump caracterizou os imigrantes mexicanos como criminosos, traficantes de drogas, estupradores e homens maus (Verea, 2018). Construiu também uma retórica anti-muçulmana, fundada na percepção de que o Islã promove o ódio aos americanos, apontando os muçulmanos americanos como extremistas e terroristas (Khan et al., 2019). (Contrera e outros, 2022, p.3)

Frente às agressões e ataques de Trump durante a candidatura e como presidente eleito, EPN optou por um baixo perfil, enquanto se mantinha proativo nas negociações comerciais (Durand, 2019, p. 1037). Mesmo com os ideais de construção de um muro em toda a fronteira terrestre entre México e Estados Unidos, pagos pelo próprio México, o presidente mexicano deu prioridade absoluta a renegociação do tratado de livre comércio. O único momento em que isso mudou foi em 3 de abril de 2018, quando Trump ameaçou enviar a guarda nacional à fronteira para conter o avanço da caravana que seguia da América Central em direção a fronteira<sup>25</sup>. Nesse momento, disse EPN:

“Nós mexicanos podemos ter diferenças entre nós, e mais ainda em tempos de eleição, mas estaremos sempre unidos na defesa da dignidade e da soberania de nosso país [...] Se suas declarações recentes derivam de uma frustração por assuntos de política interna, de suas leis e de seu congresso, se dirija a eles, não aos

---

<sup>25</sup> Para saber mais: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-46258863>

mexicanos. Não vamos permitir que a retórica negativa defina nossas ações”.<sup>26</sup>  
(tradução livre)

No que concerne a mudanças legislativas domésticas, Trump não foi bem-sucedido na tentativa de alteração das políticas migratórias, uma vez que o congresso, imerso na divisão entre democratas e republicanos, travavam suas propostas. Foi um governante, assim, que atuou em variados momentos de forma discricionária a partir de atos unilaterais do executivo. Trump optou por utilizar as redes sociais, principalmente o Twitter, para a disseminação de informações falsas ou não comprovadas, conduzindo o debate político e radicalizando seu discurso cada vez mais (Contera e outros, 2022, p. 24).

Retornando ao multilateralismo mexicano, seguindo a tradição dos governos anteriores, EPN, pretendia a ampla presença nos foros multilaterais. Muñoz (2019, p. 1054) destaca a constância do México no Conselho de Direitos Humanos, inclusive no âmbito da RPU:

Entre janeiro de 2013 e novembro de 2017, México realizou um total de 624 recomendações aos 192 Estados que foram avaliados: uma média de 3.2 recomendações por país, o que significa uma mudança em relação ao sexênio anterior, cuja média foi de 3.14. No período examinado, 43 recomendações feitas pelo México (7% do total) foram negadas pelos países aos quais foram dirigidas. Isso sugere que assumiram posturas críticas sobre a situação dos direitos humanos em outros países. (Muñoz, 2019, p. 1054)

Essa tendência se manteve até setembro de 2014, quando 43 jovens desapareceram na cidade de Iguala, no estado de Guerrero, no México<sup>27</sup>. Após intensa pressão interna e dos familiares das vítimas, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos organizou um grupo interdisciplinar de peritos independentes, chamado de GIEI, para ajudar na investigação do caso. O governo mexicano, de início, aceitou prontamente sua ida e os pagamentos pelos custos do trabalho dos peritos. Entretanto, conforme a investigação do grupo se aprofundava, e discordava da versão dos fatos apresentada pelo governo, as tensões com o governo mexicano também se aprofundaram. Até que em meados de 2016, houve a decisão unilateral por parte de EPN de encerrar a investigação do caso pelo GIEI. O caso também chamou atenção do Comitê Contra a Desaparição Forçada e do Relator especial contra a tortura da ONU (Muñoz, 2019, p. 1067).

---

<sup>26</sup> Discurso completo disponível em: <https://www.gob.mx/epn/articulos/mensaje-del-presidente-enrique-pena-nieto-153374>. Acesso em: 28/11/2021.

<sup>27</sup> Para saber mais sobre o caso: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-07-08/identificacao-de-um-dos-43-estudantes-de-ayotzinapa-derruba-a-versao-historica-do-governo-de-pena-nieto.html>. Acesso em: 20/11/2021

Todos esses fatos, em suma, descrevem uma alteração no curso do multilateralismo mexicano dos anos anteriores, sendo, a partir dali, caracterizado pela tensão entre as instituições internacionais de direitos humanos e o governo de Enrique Peña Nieto. Paralelamente, Donald Trump, com o seu slogan “*Make America great again*”, seguiu uma política externa protecionista e centrada em seus próprios interesses (Benítez Pena, e Ruiz Ortiz, 2018, p. 4). As principais exemplificações são a saída do Conselho de Direitos Humanos, recém retomado por seu antecessor, a saída do Acordo de Paris sobre o Clima, da Unesco e do acordo Nuclear com o Irã<sup>28</sup>.

## 2.4 Os Estados Unidos como país revisado

Após a rápida contextualização sobre as administrações vigentes durante os ciclos da Revisão Periódica Universal analisados na presente pesquisa, passaremos às recomendações feitas pelo México aos Estados Unidos, nos seus dois ciclos. Reitera-se que, ao esmiuçar as informações das recomendações seguintes, se pretende falsear, primeiramente, a hipótese apresentada por Terman e Voeten (2018). Os autores descrevem que o México, como país aliado, faria recomendações mais brandas ao país vizinho, na tentativa de manter intacta a aliança política. Entretanto, também provaremos a hipótese proposta por esta pesquisa, de que a variável interveniente na severidade das recomendações seria o número de imigrantes mexicanos documentados e indocumentados no território estadunidense, e não apenas a aliança política entre os dois países.

Tabela 3. Estados Unidos como país revisado

País Revisado	Ciclo	Recomendação	Resposta	Tema	Severidade
Estados Unidos	1	1. Proibir, impedir e punir o uso de força letal na realização de atividades de controle de imigração	Apoiada	*Violação de Direitos Humanos por agentes do Estado. * Migrantes	5
Estados	1	2. Proibir e punir o uso de perfis raciais em todos os programas que permitam às autoridades locais a aplicação da legislação	Apoiada	*Discriminação racial	5

<sup>28</sup> Para saber mais: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-cartao-vermelho-de-trump-para-o-conselho-de-direitos-humanos-da-onu/>. Acesso em: 20/11/2021

Unidos		de imigração e fornecer recursos eficazes e acessíveis para remediar violações dos direitos humanos ocorridas sob esses programas		* Migrantes	
Estados Unidos	1	3. Proibir expressamente o uso de perfis raciais na aplicação da legislação sobre imigração	Apoiada	*Discriminação racial *Migrantes	5
Estados Unidos	1	4. Responder e acompanhar adequadamente as recomendações formuladas aos Estados Unidos pelo Relator Especial para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais no Combate ao Terrorismo	Apoiada	*Procedimentos especiais *Contenção de terrorismo	4
Estados Unidos	1	5. Tomar as medidas apropriadas para resolver os obstáculos que impedem a plena implementação do Julgamento Avena do Tribunal Internacional de Justiça e, até que isso ocorra, evitar a execução das pessoas incluídas no referido julgamento.	Apoiada	*Justiça	4
Estados Unidos	2	6. Investigar casos de mortes de migrantes por patrulhas aduaneiras e fronteiriças, particularmente aqueles em que houve indícios de uso excessivo da força, e garantir responsabilidade e reparação adequada às famílias das vítimas	Observada	*Execuções extrajudiciais *Violação de direitos humanos por agentes do Estado *Migrantes	5
Estados Unidos	2	7. Adotar medidas no nível federal para prevenir e punir o uso excessivo da força por agentes da lei contra membros de minorias étnicas e raciais, incluindo pessoas desarmadas, que afetam desproporcionalmente migrantes afro-americanos e sem documentos	Observada	*Violação de direitos humanos por agentes do Estado *Migrantes *Minorias *Discriminação racial	4

\*Tabela produzida pela autora

Fonte dos dados: UPR.info.

\*Tradução livre.

Na tabela 1 dispomos as recomendações realizadas pelo México aos Estados Unidos, nos dois ciclos em que o país norte americano foi revisado. A primeira coluna da tabela apresenta a informação de qual país está segundo revisado. Na segunda, qual foi o ciclo em que a recomendação foi feita. Na terceira coluna, o conteúdo da recomendação. Na quarta, quais foram as respostas do país revisado; e, por fim, na última coluna, qual o grau de severidade de acordo com a plataforma da UPR Info.

Observa-se assim, que no primeiro ciclo, foram feitas cinco recomendações. A primeira recomendação trata diretamente sobre a crise migratória instaurada na fronteira entre Estados Unidos e México. Isso, pois conforme o fluxo se expande, as tentativas de contenção, também. O que se apresenta em última instância no uso de força letal contra mexicanos, principalmente os que tentam a travessia fluvial (Neto, 2005).

Já na segunda, o México recomenda que os Estados Unidos proíbam e punam o uso de perfis raciais que permitam às autoridades locais a aplicação da legislação de imigração e que forneçam recursos eficazes e acessíveis para remediar violações dos direitos humanos ocorridas sob esses programas. E segue com o mesmo objetivo na terceira recomendação, onde sugere a proibição de perfis raciais na aplicação da legislação. De forma sucinta, perfil racial sendo considerado como características físicas que determinem a forma de atuação das autoridades estadunidenses. O que caracteriza as duas recomendações com a temática de discriminação racial, além da migratória.

Na quarta recomendação, o Estado mexicano trata sobre as políticas contraterroristas americanas. Em 2005, o Conselho de Direitos Humanos da ONU estabeleceu um mandato independente para Relator Especial sobre Promoção e Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais na Luta contra o Terrorismo. Essa criação vem 4 anos após a tragédia de 11 de setembro de 2001, que endureceu drasticamente as políticas antiterrorismo americanas (Forsythe, 2011). Essas políticas, entretanto, culminaram em uma série de violações de direitos humanos, o que causou ao longo do tempo, tensões entre o Conselho de Direitos Humanos e os Estados Unidos.

Dessa forma, o México opta por recomendar que os Estados Unidos sigam as recomendações do relator, a fim de cessar as violações de direitos humanos provocadas por sua política contraterrorista. E o faz, ainda protegendo seus nacionais que podem ter seus direitos básicos violados na securitização da migração, consequência da política contraterrorista americana, da mesma forma que a Anistia Internacional descreveu em seu relatório:

Uma escolha política central da administração Bush - não uma necessidade legal - foi responder aos ataques de 11 de setembro de 2001 e ao risco de mais violência contra civis em termos de uma “guerra” global constante sem fim previsível, ao invés de uma lei internacional esforço de aplicação da lei em que o uso de medidas militares só poderia ser justificado excepcionalmente sob o direito internacional. Hoje, o paradigma da guerra global dos EUA parece ser aceito por grande parte dos três ramos do governo dos EUA - a administração, o Congresso e o judiciário federal. É um quadro ao abrigo do qual os direitos humanos fundamentais continuam a sofrer.

Os EUA devem reconhecer que, mesmo onde o Direito Internacional Humanitário se aplica (em situações de conflito armado conforme reconhecido pelo Direito Internacional), ele não substitui o Direito Internacional dos Direitos Humanos. O Tribunal Internacional de Justiça declarou que a proteção do PIDCP e de outras convenções de direitos humanos “não cessa em tempos de conflito armado”, exceto por derrogação. (tradução livre) (Amnestuy International Submission to the UN UPR – Nineth session of the UPR Working Group, November-December 2010).

Na quinta e última recomendação mexicana no primeiro ciclo que o país estadunidense era revisado, tratou-se sobre o Julgamento de Avena, tema considerado espinhoso entre os países vizinhos. Trata-se de uma demanda impetrada pelo México em 2003, denunciando a violação por parte dos Estados Unidos, dos artigos 5º e 36º da Convenção de Viena sobre Relações Consulares em relação a 54 cidadão mexicanos que haviam sido julgados e condenados à morte em alguns Estados americanos, sem que lhes fossem garantidas quaisquer assistências consulares para auxiliá-los na defesa de seus julgamentos (United Nations, General Assembly, sixty-fourth session, 2008, p. 42-45).

Assim, requiere também na recomendação, que o país norte americano tome as medidas apropriadas para a remoção de qualquer obstáculo para a plena implementação do Julgamento de Avena, pelo Tribunal Penal Internacional, e que, enquanto isso não ocorra, nenhum cidadão mexicano tenha sua vida ceifada pela condenação por pena de morte. Importante, já neste momento, ressaltar que, mesmo que não haja, nessa recomendação a menção direta à questão migratória, esta trata sobre a condição de vida de nacionais mexicanos dentro do território estadunidense.

No segundo ciclo dos EUA como SuR (State under revision – Estado sob revisão), já em 2015, o México realizou duas recomendações, seguindo a linha dos temas tratados no ciclo anterior. Na primeira recomendação, requiere que se investigue os casos de mortes de migrantes por patrulhas aduaneiras e fronteiriças, particularmente aqueles em que houve indícios de uso excessivo da força, e garantir responsabilidade e reparação adequada às famílias das vítimas. Na segunda, recomenda que se adotem medidas no nível federal para prevenir e punir o uso excessivo da força por agentes da lei contra membros de minorias

étnicas e raciais, incluindo pessoas desarmadas, que afetam desproporcionalmente migrantes afro-americanos e sem documentos.

Nas duas recomendações do segundo ciclo americano, resta clara a tentativa mexicana de proteção de seus nacionais. Seja no julgamento de casos emblemáticos de uso excessivo de força por parte das patrulhas aduaneiras e fronteiriças, ou na adoção de medidas a níveis federais de prevenção e punição de demais agentes contra minorias, mas principalmente, pessoas indocumentadas – que é o caso de milhares de mexicanos.

#### **2.4.1 A análise da hipótese 1-A**

A hipótese 1-A, construída de forma complementar a hipótese de Terman e Voeten, traz que as recomendações aos Estados Unidos, feitas pelo México, seriam feitas em uma tentativa de melhoria das condições de seus nacionais que hoje residem no país vizinho, documentados ou não. Isso, independentemente de os países serem considerados aliados política e economicamente. Primeiramente se verifica, assim, que do total de recomendações, que são sete, mais da metade foi classificado pela plataforma da UPR Info, tratando diretamente do tema migratório. Foram 5 recomendações, ou seja, aproximadamente 72% das recomendações.

As outras duas não foram classificadas pela plataforma da UPR Info dentro do tema migratório. Entretanto, com uma análise um pouco mais detalhada se observa, ainda, a tentativa mexicana de recorrer ao âmbito da Revisão Periódica Universal para proteger os seus nacionais perante a hegemonia mundial. Essas recomendações são as recomendações 4 e 5 do primeiro ciclo. A recomendação número 4, de forma geral, trata das políticas contraterroristas americanas que culminam na violação de direitos dos mexicanos residentes nos Estados Unidos. E, na mesma linha, a recomendação número 5 trata do julgamento de Avena pelo Tribunal Penal Internacional, buscando a não-execução de diversos mexicanos condenados à pena de morte sob jurisdição americana.

Ou seja, se considerarmos também essas duas recomendações no primeiro ciclo, que não foram classificadas com o tema migratório pela UPR Info, mas que tratam da situação de mexicanos dentro do território americano, chegamos a uma porcentagem de 100% de recomendações mexicanas que requerem uma política migratória e doméstica que visem proteger imigrantes mexicanos documentados ou não. De acordo com a hipótese generalizante de Terman e Voeten (2018, p. 8), isso não ocorreria. Pois com os países, além de vizinhos,

são aliados, as recomendações seriam mais brandas e para isso conteriam assuntos menos delicados à relação política bilateral.

Avançando nos dados trazidos pela tabela 1, analisamos os graus de severidade das recomendações. De acordo com a UPR.info, a classificação de severidade vai de 1 a 5, sendo: 1) ação mínima; 2) continuar a ação; 3) considerar a ação; 4) ação geral, e 5) ação específica. Todas as recomendações mexicanas foram classificadas em graus 4 e 5, sendo três das recomendações classificadas com grau 4 de severidade, ou seja, recomendaram ações gerais. E 4 recomendações foram classificadas com o grau 5, o que significa que recomendaram ações específicas.

O grau de severidade é importante metodologicamente para análise, pois, de acordo com a hipótese de Terman e Voeten (2018), uma vez que o México é aliado dos Estados Unidos, fariam recomendações brandas. Mas isso não se verifica nos dados. De acordo com o grau de severidade das recomendações da tabela 1, a variante interveniente na opção por recomendações mais severas (graus 4 e 5) seria, sim, a questão migratória, e não a aliança econômica, afinidade geopolítica, ajuda externa ou militar. E esse fato volta a confirmar a hipótese 1-A, pois demonstra uma tendência mexicana de se valer da RPU para melhorar as condições de seus nacionais no país vizinho.

Outra informação importante a se verificar nos dados apresentados pela tabela, são as recomendações aceitas e observadas. No primeiro ciclo enfrentado pelos Estados Unidos, o país estava sob a administração Obama (2010), e se encontrava em uma tentativa de ampliar seu multilateralismo e retomar as relações com a Organização das Nações Unidas (Forsythe, 2011, Hernandez e Rosa 2018). Isso, levando em consideração o anterior boicote e consequente saída do Estado do Conselho de Direitos Humanos, no decorrer da administração Bush.

Outro ponto interessante a refletir em relação ao aprendizado institucional dos EUA foi o crescimento das recomendações não aceitas por esse país quando comparados os dois ciclos. Enquanto no primeiro ciclo, em 2010, a taxa de rejeição ficou em 34,6%, no segundo ciclo, em 2015, a taxa chegou a 54,8%. (Hernandez e Rosa, 2018, p.4).

Assim, de acordo com Hernandez e Rosa (2018, p.4), a de aceitação das recomendações no primeiro ciclo, pode ser uma das variáveis intervenientes que fizeram com que, mesmo que mais severas, as cinco recomendações mexicanas tenham sido aceitas pelo país norte americano. O que já não ocorre no segundo ciclo, onde se verifica que todas as quatro foram apenas “notadas”.

Aqui, há de se abrir um parêntese para explicitar os termos utilizados pela Revisão Periódica Universal. Em inglês os termos são “*supported*” e “*noted*”, traduzidos livremente para “apoiada” e “observada”, respectivamente. O termo “observada”, advém de uma tentativa de suavização da negativa dos países em se comprometerem publicamente a realizar as recomendações feitas (Hernandez e Rosa, 2017, p. 8).

De todas as formas, as recomendações feitas pelo México aos Estados Unidos, no segundo ciclo, que são duas e ambas têm o tema migratório assinalado, foram apenas “observadas” pelo país estadunidense. Dessa forma, se analisarmos o conjunto de todas as recomendações feitas pelo México aos Estados Unidos, nos dois ciclos, teríamos uma porcentagem de aproximadamente 72% de “apoiadas” e 28% de “observadas”, o que confirmaria a hipótese de Terman e Voeten (2018), de que países aliados tendem a aceitar as recomendações entre si, a fim de não estremecer a relação entre eles, independente da severidade.

Porém, quando fazemos a separação por ciclo, temos uma porcentagem de 100% de “aceitas” no primeiro, e 100% de “observadas” no segundo, o que não deixa que a hipótese de Terman e Voeten se encaixe perfeitamente, sem que se leve em consideração as motivações políticas americanas demonstradas por Hernandez e Rosa (2018), e explicitadas acima.

## 2.5 O México sob revisão

Ainda com base na hipótese quantitativa de politização de Terman e Voeten, a tendência norte americana seria de recomendar de forma mais branda ao México, o que facilitaria a aceitação por parte do país vizinho, uma vez que, como supracitado, esses Estados são considerados aliados. Entretanto, passaremos à análise das recomendações dos Estados Unidos ao México, testando a hipótese 1-B, que descreve como variável interveniente nas recomendações americanas o grande número de imigrantes mexicanos documentados ou não, em seu território, o que faria com que recomendassem ao México formas de melhorar suas condições socioeconômicas, e assim, moldariam o fluxo migratório.

Tabela 4. México como país revisado

País Revisado	Ciclo	Recomendação	Resposta	Tema	Severidade
		1. Continuar a implementar a Lei Nacional de 2012, de combate ao tráfico, através de esforços para			

México	2	investigar e processar crimes de tráfico nos níveis federal e estadual	Apoiada	*Tráfico	4
México	2	2.Prosseguir os esforços para garantir a adjudicação transparente dos membros das forças de segurança por violações dos direitos humanos e continuar os esforços para reformar a polícia civil	Apoiada	*Violações de direitos humanos por agentes do Estado. *Justiça	2
México	2	3.Continuar a melhorar a implementação da Lei de Proteção aos Defensores e Jornalistas de Direitos Humanos e o mecanismo nacional de proteção nos níveis federal e estadual	Apoiada	*Liberdade de imprensa *Defensores de direitos humanos	2
México	3	4.Identificar e responsabilizar criminalmente os responsáveis pelo desaparecimento no caso Iguala/Ayotzinapa, bem como os que ordenaram e executaram tortura e obstrução da justiça na investigação do caso	Apoiada	*Desaparições forçadas *Justiça *Tortura e outros tratamentos CID.	5
México	3	5.Criar o banco de dados nacional de DNA e defender mecanismos como comissões e promotores especiais exigidos pelas leis de 2017 sobre desaparecimento forçado e tortura, em coordenação com as famílias das vítimas e com total financiamento e apoio político	Apoiada	*Desaparições forçadas *Justiça *Tortura e outros tratamentos CID.	5
México	3	6.Estabelecer o gabinete do promotor de carreira politicamente independente, previsto na reforma constitucional de 2014	Apoiada	*Justiça *Instituição Nacional de Direitos Humanos.	5

\* Tabela produzida pela autora

\*Fonte dos dados: UPR.info.

\* Tradução livre.

Os dados são apresentados na tabela da seguinte maneira: na primeira coluna se encontra o país revisado. Na segunda, qual o ciclo de revisão. Na terceira, as recomendações feitas ao México. Na quarta, se as recomendações foram apoiadas ou observadas. Na quinta, quais as classificações de acordo com a plataforma da UPR Info, e na sexta e última, de acordo com a mesma plataforma, qual o grau de severidade da recomendação recebida.

Enquanto esteve presente no Conselho de Direitos Humanos, os Estados Unidos recomendaram ao México no seu segundo e terceiro ciclo, um total de 6 recomendações. A primeira recomendação trata sobre a Lei Nacional de Combate ao Tráfico mexicana. Como

descrito nas seções anteriores, parte da tensão entre os países vizinhos é o narcotráfico e o tráfico de armas advindos do México. A lei mexicana entra em vigor em 2012, durante a administração de Felipe Calderón, que elencou como ponto central de sua política bilateral a luta contra o tráfico de drogas e de armas. Entretanto, a bibliografia demonstra que a atenção ao narcotráfico no México não é uma questão recente, nem mesmo a militarização durante seu combate com possíveis violações de direitos humanos consequentes, ainda que tenha sido intensificada durante a gestão de Calderón (Mota e Rodrigues, 2013, p. 12).

A segunda recomendação é menos específica e trata da adjudicação transparente dos membros das forças de segurança por violações de direitos humanos, e continuar os esforços para a reforma da polícia civil, e advém de uma preocupação compartilhada pela Anistia Internacional em seu relatório enviado à ONU para a Revisão Periódica Universal, como segue:

As reformas da justiça criminal aprovadas em 2008 quase não foram implementadas. A negação do direito a um julgamento justo para os suspeitos de crimes continua rotineira, especialmente o direito à presunção de inocência e à defesa efetiva. Os suspeitos indígenas correm o maior risco de acusações criminais fabricadas ou infundadas, resultando em detenção prolongada e condenações inseguras. Defensores dos direitos humanos e outros ativistas sociais também enfrentam acusações criminais espúrias em represália por suas atividades legítimas. O novo governo retirou o veto à Lei Geral da Vítima depois que o Congresso aprovou o projeto de lei em 2012. A lei estabelece os direitos das vítimas de crimes e violações dos direitos humanos, bem como as obrigações do Estado de garantir o acesso à verdade, justiça e reparações. A implementação da lei está atualmente pendente. (tradução livre) (Amnesty International Submission for the UN Universal Periodic Review 17th Session of the UPR working group, October/November 2013)

Ainda de acordo com o Comitê de Proteção aos Jornalistas – CPJ, também em contribuição ao relatório apresentado pela sociedade civil à RPU, em 6 anos, 50 jornalistas foram mortos ou desaparecidos no México, caracterizando o país como o mais mortal para jornalistas da região e um dos mais perigosos do mundo. Citam, ainda, que dezenas de jornalistas foram agredidos, sequestrados ou forçados ao exílio devido à cobertura de crimes e corrupção. Os dados são alarmantes e aparecem nas recomendações norte americanas, na terceira e última do segundo ciclo mexicano, no ano de 2013, mais especificamente requerendo a continuação da implementação da Lei de Proteção aos Defensores e Jornalistas de Direitos Humanos, e sobre o mecanismo nacional de proteção nos níveis federal e estadual.

A quarta recomendação ocorre no terceiro ciclo mexicano, segundo com recomendações dos Estados Unidos, em novembro de 2018. As administrações eram de Enrique Peña Nieto no México e Donald Trump nos EUA. A recomendação trata diretamente sobre o caso emblemático do desaparecimento dos estudantes em Iguala, que vinham da

cidade de Ayotzinapa, no Estado de Guerrero no México. O caso que se estende até os dias atuais teve grande repercussão mundial, e estremeceu as relações multilaterais entre o México e seus pares. Não só pelo desaparecimento dos estudantes, mas por provas nas investigações de tortura e obstrução de justiça. O caso aparece no relatório de contribuição específico da Anistia Internacional:

As autoridades não realizaram uma busca minuciosa pelos desaparecidos e não realizaram investigações imediatas, não trouxeram os responsáveis à justiça e garantiram reparações abrangentes e adequadas às vítimas. As buscas de vítimas de desaparecimento forçado são falhas e demoradas. Os familiares dos desaparecidos muitas vezes enfrentam obstáculos para serem informados sobre a investigação dos casos. Na maioria dos casos, as investigações não parecem ter como objetivo descobrir a verdade sobre o caso, mas parecem estar destinadas, desde o início, a nada. O México não implementou adequadamente uma série de recomendações do Grupo Interdisciplinar de Peritos Independentes (GIEI) nomeado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos para acompanhar a investigação e a busca em torno do desaparecimento forçado de 43 estudantes em Ayotzinapa. (tradução livre) (Amnesty Internacional Submission for the UN UPR 31st session of the UPR working group, October-November 2018).

A quinta recomendação segue tratando do caso, mesmo que indiretamente, uma vez que recomenda a criação de um banco de dados nacional de DNA, e defesa de mecanismos como comissões e promotores especiais exigidos pelas leis de 2017 sobre desaparecimento forçado e tortura, em coordenação com as famílias das vítimas e com total financiamento e apoio político. No mesmo relatório, a Anistia Internacional descreve que o México, apesar da aprovação da lei em 2017, falhou em obter um progresso substancial em investigar e punir alegações de tortura.

Por fim, a sexta recomendação ainda tem como base o caso Ayotzinapa/Iguala. Após o desaparecimento dos 43 estudantes, a investigação do caso estava sob jurisdição da Procuradoria Geral da República. Entretanto, conforme os fatos foram sendo apurados também pelo Grupo de Peritos Interdisciplinares e Independentes da CIDH, surgiram indícios de abusos por parte da polícia e da procuradoria. Ainda, em seu relatório a Human Rights Watch, descreveu:

A polícia mexicana e os promotores geralmente deixam de tomar as medidas básicas de investigação para identificar os responsáveis pelos desaparecimentos forçados, incluindo o registro de queixas que familiares tentam registrar. Eles costumam dizer às famílias para investigarem por conta própria, de acordo com organizações não governamentais mexicanas que trabalham com vítimas e famílias. (tradução livre) (HRW, UPR submission: Mexico March 2018).

Assim, de acordo com a organização, o problema não ocorreu só no caso Ayotzinapa/Iguala, mas sim é um problema sistemático nas instituições de segurança mexicanas. Ainda, a recomendação trata sobre a independência do cargo de promotor, previsto na Constituição Federal mexicana desde 2014, que até então não tinha sido implementada plenamente.

### **2.5.1 A análise da hipótese 1-B**

A hipótese 1-B espera que as recomendações feitas pelos Estados Unidos ao México seriam feitas em torno da temática de desenvolvimento socioeconômico, na tentativa de moldar o fluxo migratório. É uma hipótese complementar à de Terman e Voeten (2018), que analisando quantitativamente mais de 40.000 recomendações entre os países participantes da ONU, concluiu que países aliados tenderiam a recomendar de forma mais branda aos seus pares. Já a presente pesquisa, a partir de uma análise qualitativa, pretende demonstrar, através da hipótese 1-B, que a variável interveniente são os imigrantes mexicanos nos Estados Unidos e não a relação de aliança.

A hipótese generalista de que as recomendações seriam brandas se desfaz na análise do caso específico das recomendações estadunidenses ao México. Isso, porque das 6 recomendações, 3 foram classificadas com o grau de severidade mais elevado na classificação da UPR Info, ao tratarem de ações específicas. Ainda, uma delas obteve grau 4 ao recomendar ação geral, e apenas duas obtiveram o grau 2 por recomendarem a continuidade de ações já implementadas. Ou seja, apenas 33,33% das recomendações dos EUA ao México foram mais brandas, apesar da relação de aliança entre os países.

Ainda, as duas recomendações que foram consideradas brandas ocorreram no primeiro ciclo no qual os Estados Unidos recomendavam ao México, quase 5 anos após a volta do país ao Conselho de Direitos Humanos e no início do segundo mandato do então presidente Obama. Hernandez e Rosa (2019, p. 4) descrevem que nos primeiros anos do retorno, o comportamento do país norte americano dentro da RPU foi considerado mais aberto à cooperação e ao multilateralismo, o que também pode significar uma influência no processo de tomada de decisão da rigidez dessas recomendações especificamente.

Mas da mesma forma que a hipótese generalista não é a que mais se encaixa no caso Estados Unidos/México, após a descrição individual de cada recomendação, se percebe, de pronto, que a hipótese 1-B também não. Nenhuma das recomendações concerne a melhorias

socioeconômicas no México, que poderiam vir a diminuir o fluxo migratório em direção à fronteira norte. Não há citações às condições de trabalho, níveis salariais, fome, educação, saúde, saneamento básico. Nem mesmo há qualquer citação a contenção de imigrantes centro americanos que tem utilizado o México como trânsito até os EUA. Os temas mais recorrentes no conteúdo das recomendações foram “desaparição forçada” e “tortura”.

Ou seja, a maioria das recomendações foram classificadas como severas, por recomendar ações específicas e gerais, e trataram de assuntos espinhosos, que levaram o México a receber relatórios negativos tanto da ONU, quanto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. São os casos da proteção e liberdade de jornalistas, independência nas investigações, investigação de violações de direitos humanos por agentes de segurança do Estado e a investigação específica do caso Iguala/Ayotizínapa.

Por fim, ao tratar do nível de aceitação de recomendações, no caso do México como país revisado pelos Estados Unidos, a taxa percentual de recomendações apoiadas é de 100%. Esse dado é uma sinalização de que a hipótese de Terman e Voeten (2018), nesse ângulo, se sustenta: o México, mesmo recebendo recomendações severas e específicas sobre temas que lhe são caros, aceitou todas. Isso demonstra, superficialmente, uma tendência mexicana de tentar manter boas relações com os EUA, se comprometendo publicamente a cumprir o que por eles foi recomendado, como descrevem:

Ao mesmo tempo, alguns estados realmente se preocupam com os direitos humanos. Essa preocupação pode ter origem na pressão social doméstica (por exemplo, um público indignado que exige condenação de abuso no exterior) ou as crenças normativas de funcionários do governo. Em alguns casos, essas preferências são fortes o suficiente para garantir uma postura e risco difíceis de alienar uma parceria de outra forma benéfica. Quando um Estado pratica o “shaming” publicamente com um parceiro estratégico, ele serve como um sinal confiável que reflete as preferências do shamer vis-à-vis os direitos humanos, e o alvo levará essas críticas a sério, a fim de manter o relacionamento. (Terman e Voeten, 2018, p. 7)

Entre os dias seis e dez de junho de 2022, os Estados Unidos foram o país anfitrião da Cúpula das Américas, evento que reúne os chefes de Estado do continente americano, organizado pela Organização dos Estados Americanos. É um momento considerado importante para a aproximação dos países envolvidos, e, nessa ocasião, os Estados Unidos optaram por centralizar as discussões em um maior desenvolvimento econômico, com uma proposta que incluiu uma declaração sobre a migração. A declaração sugere:

A busca de financiamento de bancos internacionais para as questões migratórias, o reforço de modelos de migração temporária de trabalho e a retomada de programas

de reagrupamento familiar de migrantes. Os objetivos declarados são melhorar o acesso aos serviços públicos como saúde, e promover a inclusão social e econômica desse grupo. (Barbosa, 2022)

Essa intenção de uma cooperação em direção ao progresso socioeconômico e uma melhoria nas condições dos imigrantes que os Estados Unidos demonstraram na Cúpula das Américas era o que esperávamos que permearia as recomendações estadunidenses ao México, e que após a análise pormenorizada dessas recomendações, não encontramos. Mas se nem mesmo a hipótese de que os Estados Unidos recomendariam na tentativa de moldar os fluxos migratórios se encaixa na realidade dos dados, qual a variável interveniente no processo de tomada de decisão? As recomendações coincidem com as recomendações trazidas pelas organizações da sociedade civil organizada, podendo ser classificado com um caso clássico de bumerangue? Ou os Estados Unidos consideram o México um país com instituições fracas o suficiente para chamá-lo de Estado Falido, e recomendarem com essa pauta de fundo?

### CAPÍTULO 3. VARIÁVEIS INTERVENIENTES NO PROCESSO DECISÓRIO DOS EUA NO ÂMBITO DA RPU

#### 3.1 A hipótese 2, o modelo bumerangue e a política de *shaming*

Testada a hipótese 1.A constatamos a migração como a variável interveniente no processo de tomada de decisão das recomendações feitas pelo México aos Estados Unidos, no âmbito da RPU. Ao esmiuçar o conteúdo das recomendações, como a hipótese já previa, encontramos tal tema como recorrente, divergindo do resultado encontrado na pesquisa quantitativa de Terman e Voeten. Isso, pois a hipótese cunhada pelos autores esperaria que o México recomendaria de forma branda, por ser considerado um aliado dos Estados Unidos. E, de acordo com a plataforma UPR.info, todas as recomendações mexicanas obtiveram os dois maiores graus de severidade (4 e 5). Ainda, a mesma hipótese esperaria que os Estados Unidos tenderiam a aceitar as recomendações feitas, e, durante o segundo ciclo em que os EUA foram revisados pelo México, nenhuma das recomendações foi aceita.

Também testamos a hipótese 1.B, que esperava que a variável interveniente do processo de tomada de decisão do que seria recomendado pelos Estados Unidos ao México fosse o fator migratório. Ou seja, a hipótese era de que os Estados Unidos fariam recomendações ao México propondo melhorias socioeconômicas, na tentativa de moldar o fluxo migratório. E questões socioeconômicas não aparecem em nenhuma das recomendações. Ou seja, não encontramos base empírica que comprove a hipótese. Da mesma forma, a hipótese de Terman e Voeten também não encontra base quando verificamos que as recomendações feitas pelos Estados Unidos ao México são severas, e não brandas e gerais como os autores esperariam.

Seguimos, então, buscando as possíveis motivações que definiram o conteúdo das recomendações estadunidenses. O conteúdo e as especificações de cada recomendação foram apresentados na seção anterior e na tabela 2, mas todas elas são específicas e tratam de temas considerados altamente sensíveis na política externa do México. Ainda, podemos dizer que no segundo ciclo em que o México foi revisado pelos EUA, o tema de todas as recomendações, direta e indiretamente, é o caso do desaparecimento e morte dos estudantes

no caso de Iguala/Ayotzinapa<sup>29</sup>, além das recomendações que citam os casos da proteção e liberdade de jornalistas, independência nas investigações, bem como a recomendação da intensificação à investigação das violações de direitos humanos por agentes de segurança do Estado. Essas recomendações têm como base o próprio caso de Ayotzinapa, que escancarou ao sistema internacional os abusos cometidos pela polícia mexicana e pela própria Procuradoria Geral da República. Por isso a recomendação para a criação de uma *Fiscalia*, similar ao nosso Ministério Público: um órgão autônomo, sem vinculação ao poder executivo, para proteger os princípios constitucionais e a lei mexicana.

O que salta aos olhos é que todos os assuntos tratados são assuntos que chegaram ao noticiário internacional. São informações que constam em relatório da OEA e da própria ONU. A recomendação 3, por exemplo, recomenda ao México continuar a melhorar a implementação da Lei de Proteção aos Defensores e Jornalistas de Direitos Humanos e o mecanismo nacional de proteção nos níveis federal e estadual, e aparece no seguinte trecho do compilado de informações preparado pelo Alto Comissariado para Direitos Humanos, que possui um escritório na Cidade do México conhecido por seu forte engajamento com a sociedade civil local:

24. O Relator Especial sobre o direito à liberdade de opinião e expressão recomendou o fortalecimento da Procuradoria Especial de Atenção aos Crimes Cometidos contra a Liberdade de Expressão da Procuradoria Geral da República, bem como das agências locais de acusação e administração da justiça. (Compilação preparada pelo Gabinete do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, 2013, p. 5)<sup>30</sup>

Tal situação se repete também nas recomendações que tratam direta e indiretamente do caso Ayotzinapa. Fruto de expressiva mobilização de grupos de direitos humanos e dos familiares das vítimas, o caso não só aparece no compilado de informações do Alto

---

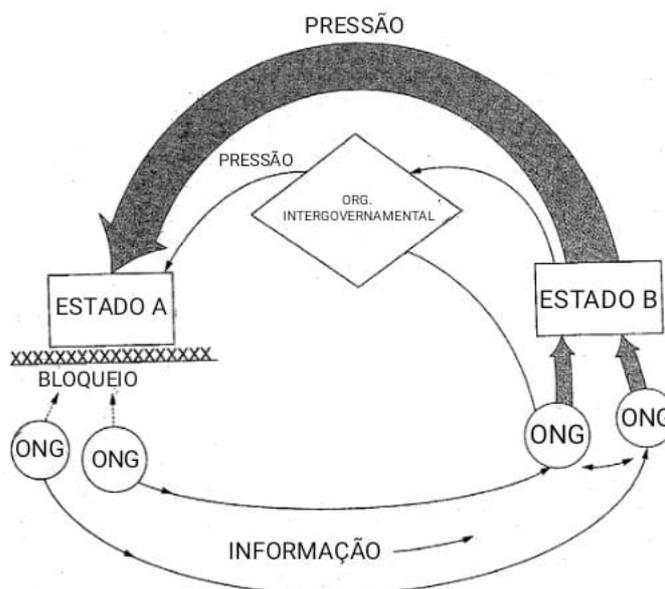
<sup>29</sup> Em setembro de 2014, 43 estudantes de uma escola na zona rural de Guerrero, Estado do sudoeste mexicano, que viajavam para protestar contra o prefeito de Iguala, José Luis Abarca, foram mortos a mando do próprio político. Com fortes ligações com o cartel de narcotraficantes locais, Abarca é acusado de "eliminar" adversários políticos. Conforme as investigações da Procuradoria Geral da República avançaram, apareceram indícios de que houvera abusos por parte da polícia, e agentes locais foram presos. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos foi chamada para atuar nas investigações, mas todo o processo se caracteriza por interferências do próprio governo para encobrir as descobertas. Oficialmente, o México encerrou as investigações em 2015, tratando as mortes como resultado de uma "briga de facções". Entretanto, as denúncias são da participação do aparelho estatal na morte e desaparecimento dos estudantes, que até hoje não foram investigadas.

<sup>30</sup> Relatório disponível em: [https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/mexico/session\\_17\\_-\\_october\\_2013/a\\_hrc\\_wg.6\\_17\\_mex\\_2\\_s.pdf](https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/mexico/session_17_-_october_2013/a_hrc_wg.6_17_mex_2_s.pdf). Acesso: 26/04/2022.

Comissariado em 2018<sup>31</sup>, mas resultou na criação de Mecanismo Especial de Acompanhamento da Questão Ayotzinapa pela CIDH<sup>32</sup>. Por qual razão a diplomacia estadunidense optaria por trazer à tona exatamente esses temas? O efeito bumerangue pode ser uma delas.

O conceito deste efeito foi cunhado por Margareth E. Keck e Kathryn Sikkink, no livro “*Activists beyond borders*” (1998). Na obra, as autoras discorrem sobre a importância das redes transnacionais entre organismos multilaterais, e encontraram uma forma de interação entre governos violadores de direitos humanos, ou repressores, e ativistas internacionais. Em linhas gerais o efeito bumerangue acontece quando a sociedade civil organizada doméstica, que geralmente não têm possibilidade de influência sobre o processo de tomada de decisão de seus governos, fornece informações sobre as violações de direitos humanos à rede transnacional, e entre atores governamentais democráticos, e essas informações servem de base para uma pressão “de fora para dentro”, buscando a promoção dos direitos humanos no país em questão. Realmente como um bumerangue que é jogado ao alto e retorna na mesma direção. As autoras apresentam o seguinte diagrama:

Imagem 1. O movimento bumerangue



Fonte: Keck e Sikkink (1998, p. 13)  
Traduzido pela autora.

<sup>31</sup> Relatório disponível em: [https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/mexico/session\\_31\\_-\\_november\\_2018/a\\_hrc\\_wg.6\\_31\\_mex\\_2\\_s.pdf](https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/mexico/session_31_-_november_2018/a_hrc_wg.6_31_mex_2_s.pdf). A citação do caso Ayotzinapa se encontra na p. 2. Acesso em: 26/04/22

<sup>32</sup> Para acessar os relatórios produzidos pelo Mecanismo: <https://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei.asp>. Acesso em: 26/04/2022.

As organizações não governamentais representadas do lado esquerdo sofrem o bloqueio na tentativa de influência sobre as decisões, em relação aos direitos humanos, tomadas pelo Estado A. Assim, enviam as informações para ONGs do Estado B, que, por sua vez, juntamente com organizações intergovernamentais pressionam o Estado A. É uma ação em cadeia que tem como objetivo fim a universalização dos direitos humanos. Na atualidade, a importância da estratégia é clara, empiricamente. ONGs brasileiras que têm como base de atuação a mudança climática constantemente enviam informações sobre o desmatamento na Amazônia, que resultam na pressão de países comercialmente ativos com o Brasil. Como exemplo, o presidente da França, Emmanuel Macron, anunciou no ano de 2021 que deixaria de importar soja de áreas desmatadas, sobretudo na Amazônia<sup>33</sup>.

O governo pressionado enfrenta a possibilidade de ser sancionado materialmente: as democracias participantes na rede podem condicionar seus programas de cooperação ou ajuda, assim como possíveis acordos comerciais a um comportamento mais assistente do governo em questão com as normas internacionais de direitos humanos. (Muñoz, 2014, p. 120).

Assim, a consequência mais comum do processo de *bumerangue* é a pressão normativa chamada de “*naming and shaming*”. A tradução livre de *naming and shaming* para o português seria “nomear e constranger”. Na prática é a ação de atores internacionais de nomear países violadores de direitos humanos e constrangê-los publicamente como tentativa de universalização desses direitos. De acordo Keck e Sikkink (1998, p. 10-16), a maioria dos Estados buscam ter uma boa imagem perante o sistema internacional, seja por manter uma possibilidade de cooperação, ou de intercâmbios comerciais. Dessa forma, o Estado repressor pode repensar suas políticas de direitos humanos por conta da possibilidade de uma sanção ou dano à sua reputação pública resultante dos constrangimentos causados pelo posicionamento de outros países e organizações internacionais.

E esse processo de nomear e constranger é parte intrínseca da Revisão Periódica Universal. Isso ocorre em três momentos: o primeiro quando as informações sobre violações são coletadas e repassadas aos demais Estados (dentro dos relatórios da sociedade civil e dos agentes da própria ONU); depois quando os países são sabatinados por seus pares e as recomendações feitas publicamente – e durante a aceitação, ou não, delas também; e, por fim, quando, no seguinte ciclo, os países são cobrados pelas recomendações, e conseqüentemente pelas mudanças que prometeram no ciclo anterior.

---

<sup>33</sup> Para mais informações sobre a notícia, acessar: <https://veja.abril.com.br/coluna/jose-casado/macron-confronta-bolsonaro-e-veta-soja-de-areas-desmatadas-na-amazonia/>. Acesso 13/04/22.

Ou seja, não seria de se estranhar que informações lançadas ao sistema internacional pela sociedade civil organizada do México tenham chegado aos diplomatas estadunidenses e, assim, terem retornado em forma de recomendações, nomeando e constringendo o México pelas violações de direitos humanos durante os dois ciclos. E essa é a hipótese 2:

*Hipótese 2: a variável interveniente no processo de tomada de decisão sobre o conteúdo das recomendações feitas pelos Estados Unidos ao México, no âmbito da Revisão Periódica Universal, pode derivar de resultado prático do efeito bumerangue – informações sobre violações de direitos humanos, que podem ter sido obtidas através das campanhas de sensibilização e ativismo transnacional da sociedade civil mexicana.*

Quando tratamos dessa hipótese, levamos em consideração o argumento construtivista de que um processo de socialização no campo dos direitos humanos implica que os “empreendedores da norma” façam com que um Estado representativo identifique e reconheça o valor das normas internacionais de direitos humanos. Ou seja, para encontrarmos base empírica e, assim, considerar a hipótese viável, devemos considerar que os Estados Unidos não teriam levado em consideração seus interesses de contenção da migração e do narcotráfico com o país que significa toda a sua fronteira sul, mas sim pretendiam “colocar em movimento processos de socialização e dinâmicas da lógica do que é apropriado dentro dos marcos de identidades e normas existentes” (Muñoz, 2014, p. 107, tradução livre).

Metodologicamente, a forma encontrada de testar a hipótese é o cruzamento dos temas tratados pelas ONGs em seus relatórios apresentados à RPU e os temas tratados pelos Estados Unidos em suas recomendações ao México. Todas as recomendações estadunidenses ao México durante segundo ciclo recomendam ações específicas, duas do primeiro ciclo recomendam continuar uma ação já iniciada, e uma requer uma ação geral, de acordo com as categorias de ação da UPR.info. Se essas ações recomendadas pelos Estados Unidos coincidirem com as recomendações apresentadas nos relatórios apresentados pela sociedade civil organizada, teríamos uma indicação de que a hipótese se constata, principalmente nos temas das recomendações de ações específicas.

Após a análise de todos os relatórios apresentados pela sociedade civil durante os dois ciclos pelos quais o México foi revisado pelos Estados Unidos, nos anos de 2013 e 2018, encontramos os seguintes dados:

Tabela 5. As Recomendações e a hipótese bumerangue.

Ciclo	Recomendação dos EUA ao México	Categoria de Ação	Coincidência nos Relatórios de ONGs
2	1. Continuar a implementar a Lei Nacional de 2012, de combate ao tráfico, através de esforços para investigar e processar crimes de tráfico nos níveis federal e estadual	2	Ausente
2	2. Prosseguir os esforços para garantir a adjudicação transparente dos membros das forças de segurança por violações dos direitos humanos e continuar os esforços para reformar a polícia civil	2	- Civicus: Aliança Mundial para a Participação Cidadã - Colectivo Causa - Human Rights Watch - OMCT: Organização Mundial Contra Tortura.
2	3. Continuar a melhorar a implementação da Lei de Proteção aos Defensores e Jornalistas de Direitos Humanos e o mecanismo nacional de proteção nos níveis federal e estadual	4	- Anistia Internacional - Article 19 - Civicus: Aliança Mundial para a Participação Cidadã - Comitê de Proteção aos Jornalistas (todo o relatório) - Front Line - Human Rights Watch - Repórteres sem fronteira
3	4. Identificar e responsabilizar criminalmente os responsáveis pelo desaparecimento no caso Iguala/Ayotzinapa, bem como os que ordenaram e executaram tortura e obstrução da justiça na investigação do caso	5	- AHR: Defensores de Direitos Humanos - Anistia Internacional - CEJIL: Centro de Justiça e Direito Internacional - Cultural Survival - Human Rights Watch - ICTUR - The open society justice initiative
3	5. Criar o banco de dados nacional de DNA e defender mecanismos como comissões e promotores especiais exigidos pelas leis de 2017 sobre desaparecimento forçado e tortura, em coordenação com as famílias das vítimas e com total financiamento e apoio político	5	Ausente
3	6. Estabelecer o gabinete do promotor de carreira politicamente independente [ <i>Fiscalia</i> , ou seja, Ministério Público autônomo], previsto na reforma constitucional de 2014	5	- AHR: Defensores de Direitos Humanos - Anistia internacional - Human Rights Watch

\*Tabela produzida pela autora com dados da UPR.info

\* Tradução livre

Na primeira coluna da tabela há a informação sobre em qual ciclo cada recomendação foi feita. Já na segunda coluna estão as recomendações, no total de seis recomendações. Na terceira tabela estão as categorias de ação, de acordo com a UPR.info. E,

por fim, na quarta coluna estão as organizações da sociedade civil que trataram do mesmo tema ao qual a recomendação corresponde.

No primeiro ciclo foram analisados os relatórios das seguintes organizações: AI - Amnesty International; ARTICLE 19; CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation; Colectivo Causa; CPJ - Committee to Protect Journalists; CSW - Christian Solidarity Worldwide; Documenta, AC; Ecpat México; Equis Justicia para las Mujeres; Espolea, AC; Front Line - The International Foundation for the Protection of Human Rights Defenders; Fundación Paso a Paso A.C; GIEACPC - Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children; GIRE - Grupo de Información en Reproducción Elegida; HRW - Human Rights Watch; IDMC-NRC - Internal Displacement Monitoring Centre - Norwegian Refugee Council; IHRC-OU - University of Oklahoma College of Law; OMCT - World Organisation Against Torture; PI - Privacy International; RSF-RWB - Reporters Without Borders International; Save the Children in Mexico. O total é de vinte e uma organizações.

Já no segundo ciclo foram analisados os relatórios de vinte e duas organizações, que são as seguintes: AccessNow - Access Now; ADF International - ADF International; AHR - Advocates for Human Rights; AI - Amnesty International; APC-CIPESA-WOUGNET - Association for Progressive Communications, Collaboration on International ICT Policy for East and Southern Africa, Women of Uganda Network; BFLA – MEXFAM; CEJIL - Center for Justice and International Law; CS - Cultural Survival; CUvT - Comision Unidos vs Trata A.C.; ECLJ - European Centre for Law and Justice, The; FIC Mexico - Fundación Interamericana del Corazón Mexico; FundacionVida - Fundacion Vida Grupo Ecologico Verde; GIEACPC - Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children; HRW - Human Rights Watch; ICAN - International Campaign to Abolish Nuclear Weapons; ICTUR - International Centre for Trade Union Rights; ISI - Institute on Statelessness and Inclusion; OSI - Open Society Institute; RSF-RWB - Reporters Without Borders International; SCMx - Save the Children Mexico; TAG-NY - Treatment Action Group; Taula per Mexic - Asociación por la Paz y los Derechos Humanos Taula per Mèxic.

Foram encontradas coincidências em quatro das seis recomendações, totalizando 66%. Os temas das recomendações coincidentes, de acordo com a classificação da UPR.info, foram: violação de direitos humanos por agentes do Estado, justiça, liberdade de imprensa, ativistas de direitos humanos, desapareções forçadas, justiça, tortura e Instituição Nacional de Direitos Humanos. Os temas são importantes metodologicamente, pois há detalhes a serem considerados nas duas recomendações que não coincidiram com os relatórios das ONGs.

Cada uma delas acontece em um ciclo. A primeira foi feita no segundo ciclo pelo qual o México foi revisado, primeiro em que os Estados Unidos participaram como revisores, e recomenda que o México continue a implementar a Lei Nacional de Combate ao Tráfico de 2012, através de esforços para investigar e processar crimes de tráfico nos níveis federal e estadual. Entretanto, como descrito no capítulo anterior, a Lei de Combate ao Tráfico, promulgada durante o sexênio de Felipe Calderón, intensificou a militarização da guerra às drogas e consequentes violações de direitos humanos no processo. Assim, nos relatórios das ONGs que versam sobre questões relacionadas ao uso de drogas e ao narcotráfico, o que é destacado não é o combate às drogas em si, mas a forma como isso tem sido feito pelo Estado mexicano, e quais direitos humanos estão sendo violados no processo. Esse fator fica claro no relatório da *Privacy International*<sup>34</sup>, organização não governamental britânica que tem como objetivo monitorar a vigilância e as invasões de privacidades individuais conduzidas por governos e organizações, e trata sobre a violação do direito à privacidade durante as investigações:

Apesar dos esforços do México para fortalecer e incorporar a proteção de dados pessoais em sua estrutura constitucional e legislativa, há preocupações sobre certas práticas e leis de vigilância que entraram em vigor desde a última RPU do México. Essas medidas de vigilância foram implementadas, na maioria dos casos, com o objetivo de combater o crime, em particular a violência e a atividade criminosa decorrentes da guerra em curso no México contra o narcotráfico. (Relatório da Privacy International à RPU, México, tradução livre, disponível em: [https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/mexico/session\\_17\\_-\\_october\\_2013/pi\\_upr17\\_mex\\_e\\_main.pdf](https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/mexico/session_17_-_october_2013/pi_upr17_mex_e_main.pdf)).

Da mesma forma a recomendação 5, do segundo ciclo em que o México foi revisado pelos Estados Unidos, que recomenda a criação de um banco de dados nacional de DNA e defender mecanismos como comissões e promotores especiais exigidos pelas leis de 2017 sobre desaparecimento forçado e tortura, em coordenação com as famílias das vítimas e com total financiamento e apoio político, exige uma ação específica que não é encontrada nos relatórios das organizações da sociedade civil. O plano de fundo da recomendação é o desaparecimento de 43 estudantes do estado de Guerrero, descrita mais detalhadamente no capítulo anterior, mas que acabou por deixar claro os abusos por parte da polícia e da procuradoria. Esse fato é recorrente em vários relatórios, como o da Anistia Internacional e da Human Rights Watch. Entretanto a ação específica de um banco de dados nacional de DNA, não.

---

<sup>34</sup> Para saber mais acesse: <https://privacyinternational.org>

Apesar disso, uma análise da atuação de várias ONGs mexicanas, domesticamente, como Centro PRODH, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos - CMDPDH, Instituto Mexicano de Defensa de Derechos Humanos y Democracia - IMDHD, Litígio Estratégico en Derechos Humanos – I(dh)EAS<sup>35</sup>, entre outras, em conjunto com o movimento de familiares de pessoas desaparecidas, revela que essas ONGs foram determinantes para que as leis de 2017 fossem aprovadas. Ou seja, ainda que essas ONGs não tenham enviado relatórios para a RPU, elas têm longo histórico de incidência internacional dentro da rede transnacional de ativismo e, tendo participado da pressão pela aprovação das leis de 2017, sensibilizaram a opinião pública, governos estrangeiros e organizações internacionais – especialmente o escritório do ACNUDH no México – sobre o tema. O que fica comprovado quando encontramos os seguintes trechos no relatório do ACNUDH encaminhado à RPU:

22. O Relator Especial sobre tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes observou que a tortura e os maus-tratos eram comuns no México; havia recebido inúmeras queixas credíveis de vítimas demonstrando o uso frequente de tortura e maus-tratos em várias partes do país. A tortura foi utilizada predominantemente desde a prisão e até que o detento fosse levado à autoridade judiciária, para fins de obtenção de confissões. O Relator Especial recomendou que o México garanta a independência das comissões de direitos humanos e do mecanismo preventivo nacional. O Subcomitê de Prevenção da Tortura recomendou visitas que priorizam a supervisão sem aviso prévio. 23. Em março de 2018, o ACNUDH publicou um relatório intitulado “Dupla injustiça: relatório sobre violações de direitos humanos na investigação do caso Ayotzinapa”, que concluiu que havia fortes elementos de convicção para considerar que pelo menos 34 pessoas detidas durante a primeira fase da investigação sobre o desaparecimento de 43 estudantes foram torturados e muitos deles detidos arbitrariamente. 24. O ACNUDH celebrou a aprovação em 2017 da Lei Geral para Prevenir, Investigar e Punir a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, para combater um dos desafios mais críticos que o México enfrenta. Da mesma forma, afirmou que a Lei estabeleceu a proibição absoluta da tortura, sancionou a conduta em todo o país sob a mesma definição, excluiu as provas obtidas por meio de tortura e fortaleceu o mecanismo nacional de prevenção da tortura.<sup>36</sup>

Assim, mesmo sem uma coincidência metodológica de 100% do conteúdo da recomendação 5 com os relatórios apresentados pelas organizações não-governamentais mexicanas, podemos chegar à conclusão de que sim, essas organizações influenciaram a decisão estadunidense de incluir nas recomendações a criação de um banco nacional de dados de DNA e a defesa de mecanismos como comissões e promotores especiais exigidos pelas lei

<sup>35</sup> Inclusive produziram relatórios com informações chaves sobre a lei geral de 2017, contra desaparecimento forçado e tortura, como um guia para a população e as próprias organizações civis. Disponíveis em: a) CENTRO PRODH: [http://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/Cartilla\\_LDF\\_Full.pdf](http://centroprodh.org.mx/wp-content/uploads/2018/12/Cartilla_LDF_Full.pdf) ; b) IMDHD: <https://imdhd.org/wp-content/uploads/2018/11/Ley-General-en-Materia-de-Desaparición-de-Personas.pdf>. Acesso em 03/05/2022.

<sup>36</sup> Relatório completo disponível: [https://upr.info/sites/default/files/documents/2018-10/a\\_hrc\\_wg.6\\_31\\_mex\\_2\\_s.pdf](https://upr.info/sites/default/files/documents/2018-10/a_hrc_wg.6_31_mex_2_s.pdf). Acesso em 03/05/2022

sobre desaparecimento forçado e tortura, uma vez que tais temáticas somente ganharam projeção pública e espaço na agenda política em razão da incidência política e legal desses atores.

O que resta demonstrado, assim, é que a hipótese 2, de que a variável interveniente no processo de tomada de decisão sobre o conteúdo das recomendações feitas pelos Estados Unidos ao México, no âmbito da Revisão Periódica Universal, pode derivar de resultado prático do efeito bumerangue, se constata, mas não necessariamente exclui a possibilidade de outras variáveis que podem ter influenciado no processo decisório, como a tentativa estadunidense de reforçar algumas das capacidades estatais mexicanas a partir de uma política de “Law Enforcement”.

### **3.2 Estados Falidos, Capacidades Estatais e a terceira hipótese**

Na subseção anterior analisamos a segunda hipótese, que descreve a participação de organizações civis mexicanas no processo de tomada de decisão estadunidense no conteúdo das recomendações feitas ao México, no âmbito da Revisão Periódica Universal. Assim, os assuntos abordados teriam derivado do efeito bumerangue, e a possibilidade de que esse efeito tenha sido a variável interveniente restou clara na análise. Entretanto, essa hipótese só faz sentido quando levado em consideração o argumento de que os Estados Unidos, como ator na RPU, se preocupam apenas com a universalização dos direitos humanos em seu país vizinho, e não recomendaram partindo de seus próprios interesses.

Assim, um outro fator que chama atenção nas recomendações feitas pelos Estados Unidos ao México, nos dois ciclos (2013 e 2018), é o direcionamento à implementação de leis. Na primeira, há a recomendação de continuar a implementação da Lei Nacional de Combate ao Tráfico de Drogas, através de maiores esforços na investigação e processo de crimes de tráfico. Na terceira, a recomendação é de continuar e melhorar a Lei de Proteção aos Ativistas e Jornalistas de Direitos Humanos. Na quinta, cumprir as exigências das Leis sobre Desaparecimento Forçado e Tortura, de 2017.

Ainda, as demais recomendam, mesmo que indiretamente, o fortalecimento das instituições. Como é o caso da segunda recomendação, que requer o prosseguimento dos esforços na garantia da adjudicação transparente por parte dos membros das forças de segurança, e a reforma da polícia civil. Também na quarta, que recomenda a identificação e responsabilização criminalmente dos responsáveis pelo desaparecimento no caso

Iguala/Ayotzinapa, bem como os que ordenaram e executaram a tortura e obstrução de justiça durante a investigação do caso. Por fim, a sexta recomenda o estabelecimento de uma Fiscalía, ou seja, um órgão independente de proteção aos princípios constitucionais, como o Ministério Público brasileiro, como previsto na reforma constitucional mexicana de 2014 – trata assim de fortalecimento das instituições citando a Carta Magna mexicana.

Essa atenção estadunidense às instituições e leis mexicanas dificilmente se deu ao acaso, e pode demonstrar uma projeção dos interesses estadunidenses nas recomendações ao México. A politização, como discutido anteriormente, é inerente ao mecanismo da Revisão Periódica Universal, uma vez que Estados são sabatinados por seus pares e Estado são atores políticos. Os Estados Unidos não poderiam ser exceção, e desde a criação do Conselho de Direitos Humanos têm escancarado seus interesses políticos, por vezes à frente da busca por melhorias em matéria de direitos humanos. Quais poderiam ser as razões políticas em segundo plano nas recomendações dos Estados Unidos ao México?

Ao revisar as bibliografias que poderiam explicar o interesse norte-americano pelas instituições mexicanas, encontramos a literatura sobre Estados falidos. O conceito surge na década de 1990, na revista *Foreign Policy*, e genericamente significa um Estado “completamente incapaz de sustentar-se como um membro da comunidade internacional” (Helman e Ratner, 1992, p. 3). À época, as características que mais levavam à denominação eram a existência de conflito civil, falência dos governos e privação econômica no país em questão. A preocupação da academia e dos atores governamentais era de um risco direto de conflitos externos que esses países denominados falidos poderiam causar, bem como das consequências diretas desses mesmos conflitos (Monteiro, 2005, p. 13).

É importante salientar que o conceito surge em um contexto de pós-Guerra Fria e de uma discussão sobre o papel do Estado, tanto doméstica como internacionalmente. O neoliberalismo ganhava força, e consigo a ideia de um Estado mínimo, ao mesmo passo que a globalização se estendia e outros atores ganhavam protagonismo no sistema internacional, como organismos multilaterais e organizações internacionais. (Monteiro, 2005, p. 14-22). O multilateralismo desafiava os limites do que, até então, era considerada a soberania nacional.

Mas é após o 11 de setembro nos Estados Unidos que o termo ganha o significado que tem hoje. A partir das políticas antiterroristas estadunidenses, o risco da existência de Estados considerados como falidos deixa de ser direto e passa agora a ser indireto. Ou seja, a questão deixa de ser a possibilidade de conflitos externos que poderiam se espalhar, e passa a ser a geração de problemas que são considerados globais, como o terrorismo, o tráfico de

drogas e o crime organizado. Assim, Rotberg (2004, p. 1-10) caracterizou, nesse segundo momento, Estados falidos como Estados que não possuem a habilidade de: a) manter a ordem pública interna; b) controlar suas fronteiras e territórios; c) manter funcionando sistemas legislativos e judiciários independentes; d) prover bens públicos, como saúde, educação, infraestrutura, oportunidade econômica etc.

À época, o argumento se potencializava com o caso do Afeganistão, que teria sido cooptado pelas forças do Talibã, ao mesmo passo que era considerado um Estado falido e assim o evento terrorista de 11 de setembro seria a consequência (Monteiro, 2005, p. 24). Os Estados Unidos passaram a desconsiderar o Afeganistão como um Estado, e com essa justificativa projetaram a invasão que, em tese, teria como objetivo fim a reconstrução dos requisitos necessários àquele país de novamente ser considerado um Estado. Coronado e Alejo (2014, p. 68) descrevem:

Na frente política internacional, o uso do conceito de Estado Falido está associado ao poder que os países dominantes têm de avaliar o desempenho dos governos de países periféricos e semiperiféricos. O termo teve origem na revista americana *Foreign Policy*, que em 2005 passou a classificar os países do mundo de acordo com a sua propensão a “fracassar”. O conceito passou a ser aceito entre analistas e estrategistas de política externa norte americanos com a intenção de demonstrar que a fragilidade dos Estados nacionais não poderia ser resolvida internamente, mas apenas remediada por meio de políticas intervencionistas de intensidades variadas. (Tradução livre).

Os autores elucidam a seriedade do conceito e do ato de classificar um Estado como falido. Partindo da classificação, os Estados Unidos invadiram diretamente diversos países. E as políticas intervencionistas, citadas por eles, não se tratam apenas de invasões diretas. Podem vir de formas indiretas como financiamentos direcionados a grupos políticos internos que, por sua vez, intervêm diretamente no conflito interno. E segundo os autores, esse tipo de política coloca em risco “ganhos obtidos na política internacional, como o respeito à autodeterminação, a autonomia soberana e a autoestima coletiva” (Coronado e Alejo, 2004, p. 69).

O conceito perdeu força nos últimos anos. As invasões supracitadas culminaram em violações de direitos humanos brutais e a agenda das Relações Internacionais caminhou em outros sentidos. Mas podemos considerar o México um Estado falido? Mais importante que isso, metodologicamente: os Estados Unidos consideram o México um Estado falido? E, se sim, esse fato foi uma variável interveniente no processo de tomada de decisão do conteúdo das recomendações feitas pelos Estados Unidos ao México, no âmbito da RPU?

Na análise e descrição do conceito de Estado falido, constantemente se fala sobre a inabilidade, ou incapacidade de um Estado em manter suas funções intrínsecas, como a provisão de bens públicos, burocracia e instituições em pleno funcionamento, legitimidade de suas ações perante seu povo e controle de seu território. Assim, para responder essas perguntas com mais profundidade, precisamos entender o que são capacidades estatais e, assim, entender onde estão as possíveis incapacidades mexicanas para, então, seguir com a análise da terceira hipótese:

*Hipótese 3 – a variável interveniente no processo de tomada de decisão sobre o conteúdo das recomendações feitas pelos Estados Unidos ao México, no âmbito da Revisão Periódica Universal, pode derivar de uma constatação estadunidense do México como um Estado Falido ou Frágil?*

### **3.2.1 Capacidades Estatais**

As capacidades estatais são descritas e sistematizadas por Cingolani (2013), em *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures* (O estado da Capacidade Estatal: uma revisão de conceitos, evidências e medidas). Segundo a autora, essa análise surge através da intenção de entender o papel do Estado no desenvolvimento, e possui duas ondas: a primeira, como uma avaliação das teorias marxistas que consideravam o Estado como um estabilizador das relações capital-trabalho. E a segunda, a partir da tradição weberiana de Estados modernos e da ação autônoma do Estado – houve uma mudança de paradigma de “social-centrismo” para “Estado-centrismo” (Cingolani, 2013, p. 4).

Os pesquisadores que mergulharam no tema da capacidade estatal contribuíram conceituando diferentes capacidades, e construindo diferentes formas de análise de como medir cada uma, formando um conceito multidimensional. Mas partindo da sistematização de Cingolani (2013, p. 27), a capacidade do Estado, em regra, significa um agrupamento das seguintes dimensões do poder estatal: a) coercitiva/militar, b) fiscais, c) administrativa/burocrática, d) industrializante, e) cobertura relacional/territorial, f) jurídica, e por fim, g) política.

A capacidade coercitiva é habilidade do Estado de obter o monopólio do uso da violência legitimada domesticamente, ao mesmo passo que consegue se proteger de possíveis conflitos externos. Mais claramente determinado como a capacidade da administração de manter a paz e a ordem. A capacidade fiscal se materializa na extração de recursos da

população, em forma de tributos, e na eficiência que esses tributos retornam como bens públicos, como em saúde, educação, infraestrutura, entre outros serviços.

Já a capacidade administrativa ou burocrática entende-se em quão efetiva, profissional e isolada é a burocracia estatal, e tem como requisitos funcionários qualificados e recursos financeiros suficientes para manter os aparatos burocráticos em pleno funcionamento. Uma burocracia é isolada quando está distante do clientelismo (uma captura dos interesses públicos, por interesses de atores privados que trabalham no seu funcionamento), e profissional quando escolhe seus funcionários não por nepotismo ou por políticas eleitorais, mas por mérito e posterior capacitação (Cingolani, 2013, p. 19 e 27).

A capacidade industrializante é a capacidade do Estado em intervir no sistema produtivo, podendo moldar o seu sistema econômico. Se concentram aqui as possibilidades de desenvolvimento, geração de empregos, autossuficiência de produtos etc. Diferentemente, quando buscamos medir a capacidade relacional ou territorial, buscamos entender o quanto as decisões estatais são capazes de serem internalizadas, e implementadas, pela sociedade – como o Estado afeta a sociedade civil e como é afetado por ela. As instituições estatais têm papel importante nessa habilidade, já que tomam boa parte dessas decisões políticas e precisam ser legitimadas para que alcancem efetivamente a população.

Em suma, o papel desempenhado pelas instituições no que diz respeito à “capacidade estatal” tem duas frentes. Por um lado, enquadra as ações dos atores que lutam para dar certo caráter e direção às decisões e ações daqueles que administram o Estado. Por outro lado, cristaliza múltiplas formas dos dois componentes fundamentais da “capacidade estatal”: administrativa e política — segundo áreas, setores ou jurisdições. (Repetto, 2004, p. 12) (tradução livre).

A capacidade jurídica, por sua vez, é a possibilidade de limitação à intervenção estatal: “a limitação acontece através da existência de um sistema legal estável que permite compromissos críveis e execução de contratos” (North 1981, North e Weingast 1989, Besley e Persson 2007, 2009 apud Cingolani, 2013, p. 32). Por fim, a capacidade política se entende como o quanto de poder é acumulado pelos políticos à frente da administração do Estado, no momento de estabelecer suas decisões políticas – e não pessoais.

Assim, cruzamos os tipos de capacidades estatais com as recomendações feitas pelos Estados Unidos ao México nos dois ciclos. A tentativa é, de forma empírica, compreender quais capacidades estatais mexicanas os Estados Unidos entendem como frágeis a ponto de tentar o seu fortalecimento através da RPU.

Tabela 6. As Recomendações e as Capacidades Estatais

Ciclo	Recomendação dos EUA ao México	Tipo de Capacidade Estatal
	1. Continuar a implementar a Lei Nacional de 2012, de combate ao tráfico, através de esforços para investigar e processar crimes de tráfico nos níveis federal e estadual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidade Coercitiva</li> <li>• Cobertura Relacional</li> </ul>
2	2. Prosseguir os esforços para garantir a adjudicação transparente dos membros das forças de segurança por violações dos direitos humanos e continuar os esforços para reformar a polícia civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidade Jurídica</li> <li>• Cobertura Relacional</li> </ul>
2	3. Continuar a melhorar a implementação da Lei de Proteção aos Defensores e Jornalistas de Direitos Humanos e o mecanismo nacional de proteção nos níveis federal e estadual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidade Jurídica</li> <li>• Capacidade Relacional</li> </ul>
3	4. Identificar e responsabilizar criminalmente os responsáveis pelo desaparecimento no caso Iguala/Ayotzinapa, bem como os que ordenaram e executaram tortura e obstrução da justiça na investigação do caso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidade Jurídica</li> <li>• Cobertura Relacional</li> </ul>
3	5. Criar o banco de dados nacional de DNA e defender mecanismos como comissões e promotores especiais exigidos pelas leis de 2017 sobre desaparecimento forçado e tortura, em coordenação com as famílias das vítimas e com total financiamento e apoio político	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidade Jurídica</li> <li>• Cobertura Relacional</li> </ul>
3	6. Estabelecer o gabinete do promotor de carreira politicamente independente [ <i>Fiscalía</i> , ou seja, Ministério Público autônomo], previsto na reforma constitucional de 2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacidade Jurídica</li> <li>• Cobertura Relacional</li> </ul>

\*Tabela produzida pela autora.

Fonte: UPR.info

Na tabela, a primeira coluna contém em qual ciclo as recomendações foram feitas, na segunda, o conteúdo delas, e, na terceira, em qual capacidade estatal ela se encaixa. As mais citadas são as capacidades 1) cobertura relacional, em 6 das 6 recomendações (100%); 2) jurídica, em 5 das 6 recomendações (83,33%); e 3) coercitiva (16,66%). As recomendações se enquadram dentro da capacidade jurídica, quando tratam de uma tentativa de limitação da intervenção estatal. Como a recomendação número 2, que requer uma adjudicação transparente dos membros das forças de segurança por violações de direitos humanos. Já as que se enquadraram como capacidade relacional buscam um fortalecimento das instituições estatais mexicanas. Uma delas é a recomendação número 6: estabelecimento da *Fiscalía*

(Ministério Público autônomo). A recomendação número 1 foi a única categorizada como capacidade coercitiva, por recomendar a implementação da Lei de Combate ao Tráfico, ou seja, recomenda um fortalecimento da capacidade mexicana de controlar conflitos internos.

Importante perceber que nenhuma das recomendações foi classificada, como contendo em si, uma busca pelo fortalecimento de apenas um tipo de capacidade estatal. Essas habilidades, mesmo que separadas para fins didáticos, quase sempre são interdependentes, e as bibliografias que analisam e mensuram cada uma delas, o fazem por um prisma, mas levando a interdependência em consideração. Como é o caso de Besley e Person (2011), em *Pillar's of Prosperity* (apud Cingolani, 2013, p. 21), que analisam o papel da violência em Estados considerados frágeis e questionam o que é determinante no desenvolvimento de cada capacidade e porque elas acabam por se complementar. Eles apontam que, por mais que o crescimento econômico (capacidade econômica) seja um fator chave no geral, no caso de países em desenvolvimento outros fatores podem ser mais importantes para o fortalecimento estatal, como políticas coesas e estáveis, grande demanda por bens públicos e, principalmente, instituições coesas. Consequentemente, Estados em desenvolvimento seriam frágeis a partir de um acúmulo de renda baixa e altos níveis de violência.

Ainda analisando a violência em Estados frágeis, DeRouen e Sobek (2004 apud Cingolani, 2013, p. 13) discorrem sobre o papel da capacidade estatal na resolução e proteção a conflitos internos e demonstram que o fortalecimento da capacidade coercitiva não tem o efeito esperado – incluir as forças armadas ou aumentar a sua participação no conflito tem a tendência a aumentá-lo. Enquanto que uma capacidade burocrática/relacional fortalecida pode favorecer o Estado, pois “em caso de violência, Estados capazes são mais propensos a escolher a barganha como saída” (DeRouen e Sobek, 2004 apud Cingolani, 2013, p. 13). Outra forma de análise de capacidades estatais e boa governança advém de Bo Rothstein (2005 apud Cingolani, 2013, p. 25), quando analisa a corrupção como uma armadilha social que deriva de um baixo capital social e enfraquece ambientes institucionais, o que reforça a desconfiança generalizada da sociedade nessas instituições e consequentemente fragiliza o Estado.

Incluindo o México como objeto de análise das bibliografias supracitadas, podemos observar alguns pontos que podemos considerar como frágeis. Entretanto, consideramos que o objetivo fim da pesquisa não é concluir se o México tem deficiências em suas capacidades, mas se isso pode ter sido percebido pelos Estados Unidos, e assim, participado do processo de tomada de decisão do conteúdo das recomendações feitas no âmbito da RPU.

Por isso a análise é breve a partir de relatórios produzidos por organizações da sociedade civil. Como por exemplo, o relatório anual da Fund for Peace, Índice de Estado Frágeis descreve o México como um dos países que mais perderam capacidade estatal no ano de 2017<sup>37</sup>, caracterizado por um surto de violência e o caso de Ayotzinapa. E com relação à corrupção: no relatório *People and Corruption: Latin America and the Caribbean* (Pessoas e a Corrupção: América Latina e o Caribe), de 2017, produzido pela Transparência Internacional através de perguntas aos cidadãos, descreve que 51% dos mexicanos subornaram agentes públicos por serviços públicos básicos pelo menos uma vez em doze meses (p.14) e descreveram que percebem a polícia como altamente corrupta (p. 27).<sup>38</sup> Ainda, o ACNUDH, no relatório enviado à RPU durante o ciclo de revisão do México, em 2013, descreveu:

36. O Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrarias observou que o México enfrenta sérios problemas na proteção do direito à vida. Cartéis poderosos e violentos se consolidaram e se infiltraram nas esferas governamentais. Destacou a informação segundo a qual foram cometidos 102.696 homicídios culposos durante o governo federal anterior. Segundo o governo, até 70.000 desses homicídios estavam relacionados com o tráfico de drogas. Esses eventos foram possíveis devido à impunidade endêmica e sistemática que prevalecia. Apenas cerca de 1% a 2% dos crimes, incluindo homicídios, resultaram em condenações. O Relator Especial destacou que, nas estratégias para reduzir a violência, o México propôs a criação de uma gendarmaria nacional. (Compilação preparada pelo Gabinete do Alto Comissariado para os Direitos Humanos nos termos do parágrafo 15 b) do anexo da resolução 5/1 do Conselho de Direitos Humanos e do parágrafo 5 do anexo da resolução 16/21 do Conselho, p. 8) (tradução livre).<sup>39</sup>

Em 2018, o Centro para Estudos EUA-México da Universidade da Califórnia, em San Diego nos Estados Unidos, produziu um relatório em associação com o programa Justiça no México, da Universidade de San Diego, analisando a cooperação em segurança entre México e Estados Unidos, a partir da discussão entre especialistas, jornalistas e ex-funcionários dos dois países. Nas primeiras páginas o relatório descreve as motivações dos dois países em cooperar quando se trata de segurança, como segue:

O México e os Estados Unidos compartilham interesses de segurança. O México quer reduzir os níveis de violência letal e não letal que afetam o bem-estar da população, melhorar a capacidade de suas instituições policiais e de justiça e demonstrar que é um parceiro confiável para alcançar a segurança norte-americana

<sup>37</sup> Relatório disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/951171705-Fragile-States-Index-Annual-Report-2017.pdf>. Acesso em: 08/04/22.

<sup>38</sup> Relatório disponível: [https://images.transparencycdn.org/images/2017\\_GCB\\_AME\\_EN.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2017_GCB_AME_EN.pdf). Acesso em: 08/04/22.

<sup>39</sup> Relatório disponível: [https://upr.info/sites/default/files/documents/2014-03/a\\_hrc\\_wg.6\\_17\\_mex\\_2\\_s.pdf](https://upr.info/sites/default/files/documents/2014-03/a_hrc_wg.6_17_mex_2_s.pdf). Acesso em: 09/04/22.

no combate ao terrorismo e às drogas. Os Estados Unidos querem fronteiras seguras e políticas eficazes de prevenção ao abuso de drogas. Ambos os países desejam um processo de migração legal, seguro e ordenado, que indique uma convergência natural para ajudar os esforços de desenvolvimento na América Central<sup>40</sup>.

Mesmo quando os autores descrevem interesses mexicanos de melhoria de suas próprias capacidades, descrevem que o México o faz como uma tentativa de demonstração de confiabilidade ao país vizinho. Se constata, assim, que da mesma forma que o fortalecimento de capacidades estatais se apresenta na análise da relação bilateral entre Estados Unidos e México, se apresenta também nas recomendações estadunidenses ao México no âmbito da RPU. Existe, entretanto, uma dificuldade em encontrar informações que demonstrem o quão frágil os Estados Unidos consideram o Estado mexicano. Assim, seguimos com a análise tentando responder as seguintes perguntas: o México pode ser considerado um Estado falido? Se sim, o que isso significa?

### 3.2.2 Estados Falidos

Também tentando responder a primeira pergunta, Roberto Moll (2014) faz uma análise da percepção da imprensa estadunidense na questão, considerando a importância que a mídia de massas tem, o que metodologicamente é essencial para a presente pesquisa para entendermos qual é a retórica imperante sobre o México no ambiente doméstico dos Estados Unidos, e não necessariamente sobre o México ser ou não um Estado Falido. Por isso a história disseminada pela mídia é importante:

A capacidade da mídia jornalística de difundir visões de mundo e projetos políticos para um público amplo é ainda maior em áreas como a política externa. Quando os acontecimentos em outros locais do mundo tomam dimensões globais e podem atingir os interesses dos governos e das corporações, mesmo que não haja participação direta dos mesmos, a imprensa precisa noticiar e passar a mensagem que deseja, na tentativa de construir consensos acerca das estratégias de política externa. A mídia jornalística pode amplificar os debates e, mesmo quando não há consenso, pode abrir ou fechar possibilidades de mudança na política externa, ao enquadrar as questões, definir a agenda e influenciar a opinião pública em nível nacional e internacional. (Moll, 2014, p. 89)

O que, e principalmente como, a mídia noticia um evento da política externa, pode acabar sendo determinante no modo como as pessoas, que têm acesso a essa mídia, encaram esse evento, e por fim determinar qual imagem daquilo elas terão a seguir. Esse poder não faz com que a mídia seja prioritariamente imparcial ou monolítica. Há uma construção de narrativas por quem dissemina, direcionada à construção de imagem de quem recebe. Assim,

---

<sup>40</sup> Disponível em: [https://usmex.ucsd.edu/files/Whitepaper\\_Security\\_Taskforce\\_March\\_26\\_Covers.pdf](https://usmex.ucsd.edu/files/Whitepaper_Security_Taskforce_March_26_Covers.pdf). Acesso em: 07/07/22.

a imagem do México na população estadunidense é também construída pelo vetor de informações, e a maior parte das notícias norte americanas sobre o país vizinho retratam crises políticas, econômicas, migratórias, corrupção, tráfico de drogas e armas, falhas na democracia – ou seja, um Estado, se não falido, frágil. Moll (2014) traz um exemplo do *Wall Street Journal*, jornal estadunidense conhecido e lido em boa parte do mundo:

Na edição de 26 de janeiro de 2009 do *Wall Street Journal*, Mary Anastasia O’Grady, ao relatar alguns casos de violência na fronteira, afirmou que esta ainda pode piorar e os Estados Unidos “enfrentam o contágio” (O’Grady, 2009). Para a jornalista, o México está “à beira do caos, e a confusão poderia facilmente sangrar através da fronteira” (O’Grady, 2009). Para reforçar seu argumento, cita um aviso do *U.S. Joint Forces Command* de que a instabilidade no México pode representar “um problema de segurança interna de imensas proporções para os Estados Unidos”. (Moll, 2014, p. 93).

A essencialidade desse fato na nossa discussão se estende quando o autor descreve que a construção da narrativa de um México frágil e perigoso aos norte-americanos tem como objetivo, na verdade, a construção de seu salvador: os Estados Unidos. A imprensa, assim, não define apenas o “lado ruim”, mas também o “lado bom” que pode levar as benesses da democracia e do fortalecimento de leis, mas que, no fundo, pretende expandir sua força hegemônica e aumentar a dependência do México em relação ao seu país vizinho:

Sendo assim, as narrativas jornalísticas que apresentam o México como um Estado falido, assemelhado ao Iraque e ao Afeganistão, e os Estados Unidos como solução para o problema, dão sustentação a projetos políticos que, entre outras coisas, visam controlar e reconstruir a região de diferentes formas, a fim de promover a ordem desejável para realização do capital. Mais do que isso, a associação direta entre Estado falido e a ameaça aos Estados Unidos pressupõe, se for preciso, uma guerra contra um inimigo que ameaça ambas as nações e o mundo. Assim, transfere a questão para o nível militar e legítima, inclusive, intervenções no país vizinho. Não por coincidência, enquanto o México e os Estados Unidos eram caracterizados nos jornais, o congresso estadunidense e o governo Barack Obama estenderam a Mérida Initiative para 2011, com mais US\$ 310 milhões, e para 2012, com mais US\$ 290 milhões. (Moll, 2014, p. 99).

Coronado e Alejo (2014) também analisam se o México é considerado um Estado falido, ao mesmo passo que analisam a militarização da relação entre Estados Unidos e México. Segundo os autores, houve um fortalecimento considerável das forças armadas, ou seja, na infraestrutura militar: em termos e pessoal, armamento ou equipamento, na tentativa de conter o aumento da violência que o crescimento do narcotráfico mexicano tem acarretado. Felipe Calderón, presidente mexicano durante o segundo ciclo do México na Revisão Periódica Universal – e o primeiro sendo revisado pelos Estados Unidos – se elege com essa

promessa: uma intensificação da guerra às drogas. E o faz realmente, com o estímulo unilateral da agenda de segurança e defesa estabelecidas pelos Estados Unidos. O resultado é uma confusão entre segurança nacional e segurança pública:

Operações que em alguns países latino-americanos costumavam ser realizadas por forças de segurança especializadas dentro de agências de aplicação da lei, agora são realizadas por exércitos, porque os governos consideram os primeiros incapazes de conter o nível de violência que enfrentam. (Coronado e Alejo, 2004, p. 63)

Além dos acordos envolvendo as forças armadas e estratégias policiais, houve também um enorme financiamento, através da Iniciativa Mérida, que proporcionou ao governo mexicano US\$ 1,2 bilhão, em quase 4 anos (Coronado e Alejo, 2004, p.67). Ainda, há suspeitas de lavagem de dinheiro advindo de fundos eleitorais, pelo Partido Revolucionário Institucional (PRI) – o partido que em 2012 elegeu Enrique Peña Nieto, o presidente em exercício no segundo ciclo pelo qual o México foi revisado pelos Estados Unidos na RPU. Obama, presidente estadunidense à época, inclusive, assegurou ao PRI, antes mesmo do resultado das eleições, o costumeiro apoio na guerra às drogas.

Em resumo, a força dos cartéis de drogas na política doméstica faz com que o Estado mexicano tenha suas instituições enfraquecidas. E a escolha de seus representantes de resolver essa questão permitindo a influência dos Estados Unidos colaborou para que esse enfraquecimento se ampliasse. Isso, porque segundo Coronado e Alejo (2004), a consequência é a criação de um Estado policial, pelo qual os Estados Unidos possam atuar, não só buscando que as consequências desse enfraquecimento se detenham dentro das fronteiras do México, mas também buscando uma projeção abrangente de seu poder global. Como descrevem:

Após os ataques de 11/set, as prioridades de segurança americanas passam a se concentrar no combate ao terrorismo e ao crime organizado, mas também na reestruturação de sua hegemonia mundial que favorece seus interesses. [...] Nesse sentido, a criação do *smart-soft power* busca uma projeção abrangente do poder global americano, ou seja, como um Estado policial capaz de conter o terrorismo, fornecer segurança contra o medo e apoiar a aplicação da lei no combate ao crime organizado. O que há de novo na era Obama é que a política externa e a política doméstica nessas áreas são intencionalmente aproximadas. Essa abordagem produz uma estratégia de militarização muito mais focada em reestruturar a hegemonia global dos EUA e exercer um controle mais rígido sobre sua área de influência geopolítica interamericana, começando pelo México, já que as maiores ameaças à segurança doméstica são percebidas como provenientes da fronteira sul dos Estados Unidos. (Coronado e Alejo, 2014, p. 64-65)

Os autores explicam o termo *smart-soft power* como uma influência dos Estados Unidos nos conflitos internos mexicanos, de forma indireta: um poder inteligente, mas suave. E metodologicamente esse fator é muito importante porque é durante o governo Obama que o México é revisado pelos Estados Unidos, nos anos de 2013 e 2018. E essa tentativa de expansão e reestruturação do poder hegemônico estadunidense pode ter ultrapassado os limites das relações bilaterais e chegado, assim, às recomendações no âmbito da Revisão Periódica Universal.

Isso fica mais claro quando voltamos às recomendações. Na primeira recomendação feita no primeiro ciclo, os Estados Unidos recomendaram que o México continuasse a implementar a Lei Nacional de Combate ao Tráfico de Drogas, como na segunda que recomenda a continuação dos esforços para a reforma da polícia civil. No segundo ciclo, cita o caso dos estudantes de Ayotzinapa e recomenda a criação de um banco de dados de DNA e defesa dos mecanismos como comissões e promotores especiais – citando as leis de 2017, contra o desaparecimento forçado e a tortura. Por fim, recomenda a criação de uma Físcalia, um órgão que fiscalizaria os princípios constitucionais e as próprias instituições mexicanas.

Essa tendência de fortalecimento das leis é demonstrada, ainda, na declaração divulgada por México e Estados Unidos como resultado do 8º Diálogo Anual de Alto Nível sobre Relação Bilateral entre México e Estados Unidos em matéria de Direitos Humanos<sup>41</sup>, publicada no site oficial do Departamento de Estado dos Estados Unidos, em 26 de outubro de 2016. A reunião foi sediada no México, e as delegações mexicanas e estadunidenses discutiram sobre questões de interesse mútuo no campo dos direitos humanos. Assim, o documento oficial descreve que:

Uma ampla agenda bilateral também foi discutida durante o diálogo, incluindo questões como pena de morte e notificação consular; os direitos humanos dos migrantes e o uso da força na fronteira; e a melhoria das práticas policiais e do sistema de justiça criminal, particularmente no que diz respeito ao tratamento das minorias. Os dois governos discutiram ações para prevenir e erradicar a tortura e os desaparecimentos forçados e para proteger os defensores de direitos humanos e jornalistas, destacando o importante trabalho da sociedade civil na abordagem das questões de direitos humanos. Ambos os lados concordaram com a importância de investigações bem-sucedidas que levem a processos contra indivíduos envolvidos em crimes como tortura e desaparecimentos forçados. Além disso, ambos os governos reconheceram os esforços do governo mexicano para assegurar o estabelecimento do mecanismo de acompanhamento do caso Iguala em resposta às recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. (Tradução livre). (Estados Unidos, Departamento de Estado, 2016).<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Originalmente em inglês: 8th Annual U.S.-Mexico Bilateral High Level Dialogue on Human Rights.

<sup>42</sup> Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/10/263759.htm>

Esse único parágrafo da declaração assinada pelos dois governos resume todas as recomendações feitas pelos Estados Unidos ao México nos dois ciclos, reforçando a hipótese de que a direção assumida no âmbito da RPU é também uma direção vigente na relação direta entre os dois Estados. É importante lembrar que os presidentes vigentes em 2016 eram Peña Nieto no México, e Obama nos Estados Unidos, conhecidos, aparentemente, por uma cooperação antidrogas. Ainda, que o contexto era de migrantes centro-americanos cruzando o México para entrar nos Estados Unidos, e de uma tentativa do país estadunidense de frear esse fluxo migratório já na fronteira sul do México.

Mas a política de *law enforcement* se intensificou com o início do mandato de Donald Trump, em 2017. Um exemplo dessa intensificação é um memorando produzido pela Secretaria de Defesa dos Estados Unidos, no dia 15 de fevereiro de 2019, disponível no site oficial do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, que possibilitaria a construção do muro – promessa de Trump durante sua campanha. O documento tem como assunto a “Construção Militar Necessária para Apoiar o Uso das Forças Armadas no Enfrentamento da Emergência Nacional na Fronteira Sul” e descreve a declaração do presidente da existência de uma emergência nacional na fronteira com o México. A partir da declaração de emergência, o Diretor Financeiro da Secretaria de Defesa autorizou a realização de projetos para construções militares, mesmo que não previamente autorizadas por lei, e para isso disponibilizou US\$ 3,6 bilhões direcionados a 11 projetos que:

[...] impedirão a entrada ilegal, aumentarão o tempo de fuga daqueles que cruzam a fronteira ilegalmente e canalizarão os migrantes para os portos de entrada. Eles reduzirão a demanda por pessoal e ativos do Departamento de Defesa nos locais onde as barreiras são construídas e permitirão a redistribuição de pessoal e ativos do Departamento de Defesa para outras áreas de tráfego intenso na fronteira sem barreiras. Em suma, essas barreiras permitirão que o Departamento de Defesa forneça suporte ao Departamento de Segurança Interna de forma mais eficiente e eficaz. Nesse sentido, os projetos de construção contemplados são multiplicadores de força. (Tradução livre). (Estados Unidos. Departamento de Defesa. 2019).<sup>43</sup>

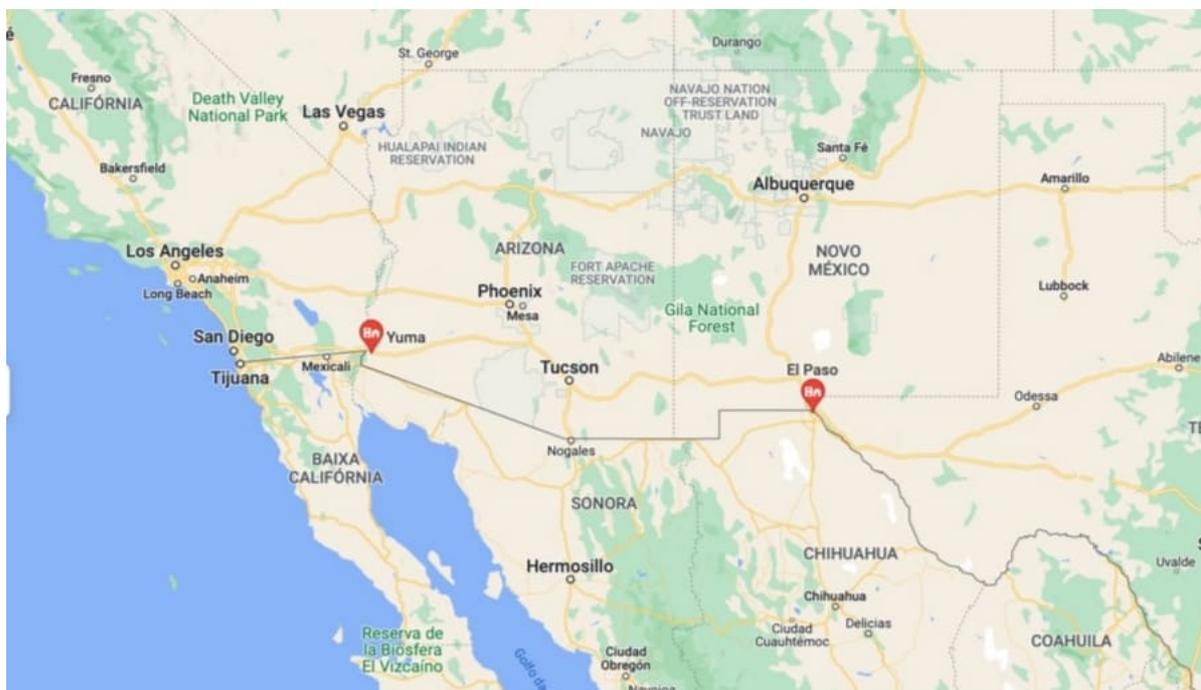
Dois meses depois, no dia 25 de março de 2019, um novo comunicado imediato foi disponibilizado pelo Departamento de Defesa, descrevendo que naquele dia o secretário interino de Defesa Patrick M. Shanahan autorizou o comandante do Corpo de Engenheiros do Exército dos EUA a começar a planejar e executar até US\$ 1 bilhão em apoio ao Departamento de Segurança Interna e Alfândega e Proteção de Fronteiras, em decorrência da

---

<sup>43</sup> Disponível em: <https://media.defense.gov/2019/Sep/04/2002178837/-1/-1/1/MIL-CONSTRUCTION-NECESSARY-TO-SUPPORT-THE-USE-OF-ARMED-FORCES-IN-ADDRESSING-THE-NATIONAL-EMERGENCYOSD009322-19-FOD-FINAL.PDF>. Acesso em: 10/07/2022.

declaração de emergência supracitada. Esses fundos, de acordo com o comunicado, foram destinados à construção de aproximadamente 92 quilômetros de cercas com 5 metros e meio de altura, além da instalação de iluminação e melhoria nas estradas nos setores de Yuma e El Paso com o objetivo de “bloquear corredores de tráfico de drogas através das fronteiras internacionais dos Estados Unidos em apoio às atividades antidrogas das agências federais de aplicação da lei” (Estados Unidos, Departamento de Defesa, 2019)<sup>44</sup>. No mapa abaixo podemos visualizar a distância entre as áreas citadas.

Mapa 1. Fronteira Estados Unidos e México – De Yuma a El Paso.



Dados do mapa: 2022. Google, INEGI. Brasil.

Escala indeterminada, acesso em 10/07/22.

Essa declaração de emergência na fronteira sul dos Estados Unidos se inicia logo após o segundo ciclo do México como país revisado pelos Estados Unidos, e só foi revogada em janeiro de 2021, imediatamente à posse do presidente Biden, que também redireciona os recursos que seriam utilizados para a construção do muro<sup>45</sup>. Esse fator traz o entendimento de que as motivações que levaram à sua expedição – o entendimento de um México incapaz de controlar suas fronteiras e que deixa transbordar ao país vizinho seus problemas domésticos, e

<sup>44</sup> Disponível em: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/1795239/dod-authorizes-support-to-counter-drug-border-security/>. Acesso em: 07/07/22

<sup>45</sup> Disponível em: <https://media.defense.gov/2021/Jun/11/2002740385/-1/-1/0/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-PLAN-FOR-THE-REDIRECTION-OF-BORDER-WALL-FUNDS.PDF>. Acesso em: 07/07/22

que por isso precisa ser tangenciado por um muro – podem ser também as motivações dos conteúdos escolhidos para as recomendações.

Os documentos oficiais demonstrados e o conteúdo das recomendações são extremamente coincidentes, não só entre si, mas com a tentativa de “salvação” pelos Estados Unidos do México, considerado por aquele como um Estado falido, como observamos nas bibliografias produzidas não só pelos autores Moll (2014) e Coronado e Alejo (2014), mas por Forsythe (2011), quando explica que o padrão existente nas administrações americanas é um pragmatismo casuístico, ou seja, os interesses nacionais, especialmente econômicos e de segurança, são priorizados quando conflitam com a agenda de direitos humanos. E no caso dos temas tratados nas recomendações, não existe necessariamente um conflito, mas um agrupamento de fatores que intervêm na escolha<sup>46</sup>.

### **3.3 Jogos ocultos e a variável interveniente nas recomendações estadunidenses ao México**

Ao analisar a possibilidade de um agrupamento de fatores que intervêm nas recomendações norte-americanas ao México, encontramos a teoria dos Jogos Ocultos, criada por George Tsebelis, em 1991 no livro “*Nested Games*”, traduzido em 1998 com o título “Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada”. Tsebelis é um cientista político greco-americano, hoje professor colegiado na Universidade de Michigan/EUA, que além da graduação em Ciência Política, se graduou em Engenharia e possui dois doutorados: um em Ciência Política e um em Matemática e Estatística. O caminho concomitante entre a Matemática e a Ciência Política possibilitou a criação da teoria, e é importante na contextualização de sua formação dupla, pois no decorrer do texto o autor faz análises matemáticas e estatísticas que nos ajudam a compreender os movimentos da ciência política.

A análise dos Jogos Ocultos parte da seguinte pergunta: por que um ator, de frente a variadas possibilidades de escolha, opta por uma que não é, aos olhos do observador, a melhor escolha (chamada pelo autor de escolha ótima)? O exemplo trazido pelo autor para a análise é o caso da eleição na Finlândia, em 1956, conduzida por um colégio eleitoral de 300 membros

---

<sup>46</sup> A militarização do tratamento relacionado à migração foi internalizada pelo México, uma vez que o atual presidente mexicano, Lopez Obrador, tem intenções de transferir a guarda nacional para o comando do exército por meio de decreto, apesar de ter prometido no momento de sua criação, em 2019, que seria uma representação civil. Ainda, o México envia militares à fronteira sul para impedir a travessia de migrantes centro americanos. Informação disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2022/08/08/lopez-obrador-militariza-guarda-nacional-do-mexico-por-decreto.htm> e <https://noticias.r7.com/internacional/mexico-impede-caravana-de-imigrantes-de-chegar-aos-eua-28062022>. Acesso em: 10/08/2022.

e decidida por maioria, com possibilidade de segundo turno – em relação aos números, muito parecida com a eleição brasileira. Estavam na disputa três candidatos: um defensor da reforma agrária (apoiado pelos marxistas), um socialista e um conservador.

Dos 300 membros, 56 eram do partido comunista e, ao contrário do que se esperava, no primeiro turno os comunistas não votaram em seu candidato preferido, o defensor da reforma agrária. Votaram, em sua maioria, no candidato socialista, que foi para o segundo turno contra o candidato marxista. Tsebelis (1998, p. 18) salienta, ainda, que o candidato socialista desagradava severamente os marxistas. Então o que justificaria a escolha? A resposta veio no segundo turno, quando unidos, todos os comunistas votaram em seu candidato preferido, o elegendo como presidente da Finlândia.

O candidato conservador, derrotado no primeiro turno, era o que mais ameaçava a vitória do candidato marxista, uma vez que, se fossem ao segundo turno, o candidato conservador e o marxista, haveria grande chance de vitória por parte do candidato conservador. A estratégia dos comunistas foi, então, tirá-lo da disputa logo no primeiro turno, votando no candidato socialista, e criando, dessa forma, o cenário que traria a vitória para o seu candidato preferido no segundo turno. Ou seja, uma escolha que nós, como observadores, poderíamos entender como subótima, pode ser considerada como ótima, quando nos afastamos para enxergar todo o contexto da eleição finlandesa, como descreve o autor:

Casos de escolhas aparentemente subótimas são, na verdade, casos de discordância entre o ator e o observador. Por que o ator e o observador discordariam no que seria o curso ótimo da ação? Existem duas possibilidades: ou o ator de fato escolhe uma estratégia não-ótima, ou o observador está enganado. (Tsebelis, 1998, p. 22)

Não conseguimos entender as decisões do ator sem antes conhecer as motivações que derivam de todos os jogos dos quais, naquele momento, ele está participando. Como observadores podemos nos enganar, ou por não conhecermos todas as opções, ou por achar que uma ação seria ótima quando na verdade não é. O contexto inicialmente ignorado pelo observador é o que o autor chama de Jogos Ocultos (Tsebelis, 1998, p. 23).

### **3.3.1 A Teoria dos Jogos Ocultos e o Pressuposto de Racionalidade**

Tsebelis explica que a Teoria dos Jogos Ocultos parte do pressuposto da racionalidade. Esse pressuposto considera que os atores buscam, com suas decisões, a conquista de seus objetivos de forma racional – com menos custos e mais benefícios.

Havendo, assim, uma relação ótima entre fins e meios: “juntamente com a principal corrente da ciência política contemporânea, sustento que a atividade humana é orientada pelo objetivo e é instrumental, e que os atores individuais e institucionais tentam promover ao máximo a realização de seus objetivos” (Tsebelis, 1998, p. 21).

O pressuposto da racionalidade é inerente à teoria dos Jogos Ocultos, mas não só. É parte intrínseca da hipótese de Terman e Voeten (2018), base da nossa pesquisa. Esses autores consideram que a politização da Revisão Periódica Universal é inerente ao órgão, por ser composto por Estados que buscam sempre a realização de seus interesses próprios. Ou seja, só há politização de mecanismos de direitos humanos quando há racionalidade por parte dos Estados.

Assim, atores e Estados racionais devem, segundo Tsebelis (1998, p. 39-44), atender a exigência fracas e fortes de racionalidade. As exigências fracas de racionalidade são 1) impossibilidade de crenças ou preferências contraditórias; 2) impossibilidade de preferências intransitivas e; 3) obediência aos cálculos de probabilidade. Partamos à análise de cada uma delas. Primeiramente, a impossibilidade de crenças ou preferências contraditórias se traduz na exigência de que atores sejam coerentes num dado momento de tempo. Isso significa que essas crenças e preferências podem se alterar no decorrer da história, mas não podem coexistir quando uma é contrária à outra quando se esperam decisões racionais.

Em lógica formal há duas proposições relevantes. A primeira afirma que a conjunção entre uma proposição e sua negação é uma contradição. A segunda sustenta que se pode derivar qualquer coisa de um antecedente falso. Se uma proposição é uma crença, essas duas leis da lógica indicam que qualquer coisa decorre de crenças contraditórias. Portanto, se um ator tem crenças contraditórias, ele não pode raciocinar. Se uma proposição é uma preferência, a combinação das duas leis indica que qualquer coisa decorre de preferências contraditórias. Assim, se um ator tem preferências contraditórias, ele pode escolher qualquer opção. (Tsebelis, 1998, p. 39)

A exigência de impossibilidade de preferências intransitivas se trata do axioma de transitividade das preferências e é explicada por Tsebelis (1998, p. 40) a partir de cálculos matemáticos de perda/ganho de dinheiro, a partir do exemplo: se um ator racional prefere a alternativa “a” à “b”, e prefere a alternativa “b” à “c”, então necessariamente ele prefere a alternativa “a” à “c”. Essa exigência sugere, então, que atores racionais são capazes de ordenar entre si as preferências que possuem. Ao mesmo passo que essas preferências podem e devem se alterar durante o jogo na busca por maiores ganhos e menores perdas. A terceira proposição é a obediência aos axiomas dos cálculos de probabilidade. Segundo o autor, atores

são considerados racionais quando “maximizam a sua utilidade esperado, isto é, o produto da utilidade que derivam de um evento, multiplicada pela probabilidade de que esse evento ocorra” (Tsebelis, 1998, p 40). Ou seja, atores racionais buscam o máximo de ganhos, com o mínimo de perdas, considerando, para tal fim, os cálculos de probabilidade que devem ser feitos anteriormente às decisões que levam a esses ganhos/perdas.

As exigências fracas de racionalidade são produtos de análises matemáticas, e na obra de Tsebelis não levaram em consideração eventos reais. As exigências fortes fazem essa transposição da teoria com circunstâncias reais e distinguem crenças de probabilidades e estratégias, sendo: 1) as estratégias são mutuamente ótimas em equilíbrio ou, em equilíbrio, os jogadores obedecem às prescrições da teoria dos jogos; 2) em equilíbrio, as probabilidades aproximam-se das frequências objetivas; e 3) em equilíbrio, as crenças se aproximam da realidade (Tsebelis, 1998, p.40).

Essas exigências advêm da Teoria dos Jogos: um ramo da matemática aplicada que analisa as estratégias de jogadores que optam por determinadas ações buscando maximizar ou melhorar os seus retornos. O equilíbrio citado nas três exigências acima “é definido como uma situação da qual nenhum ator tem interesse em desviar-se” (Tsebelis, 1998, p. 41). Isso significa que a estratégia de um jogador molda as estratégias utilizadas pelos outros jogadores, até que se encontre um equilíbrio entre elas. Equilíbrio esse que tende a ser mantido e desejado pelos jogadores. Se um ator muda a sua estratégia e conseqüentemente desequilibra o jogo, os outros jogadores tendem a alterar as suas estratégias também, buscando um novo equilíbrio. Assim, para entender essas exigências, devemos levar em consideração a sua principal base: a obediência às prescrições da teoria dos jogos, mais especificamente o equilíbrio entre as estratégias dos jogadores, o equilíbrio de Nash:

Assim, o conceito de equilíbrio de Nash é uma condição necessária (mas não suficiente) para a estabilidade dos resultados. Um observador não deve esperar que uma situação seja estável se ela estiver fora de equilíbrio pelo fato de um dos jogadores ter um incentivo para modificar as suas ações. Nesse sentido, o conceito de equilíbrio é tautológico no contexto de escolha racional. Os equilíbrios são, por definição, as únicas combinações de estratégias mutuamente ótimas. (Tsebelis, 1998, p. 34)

As probabilidades se aproximam das frequências objetivas quando o ator consegue, a partir das probabilidades, não só moldar sua decisão, mas remoldá-la se novas informações forem obtidas, sempre buscando o mínimo de perdas e o máximo de ganhos. Assim, quando novas informações chegam, cada jogador revisa as suas estimativas e constrói a sua jogada

(Tsebelis, 1998, p. 42). No que concerne à última exigência forte de racionalidade, jogadores têm crenças, e essas crenças influenciam na escolha da estratégia durante o jogo. E, “de acordo com as regras fortes de racionalidade, as crenças e os comportamentos não apenas têm de ser compatíveis, como têm de corresponder ao mundo real (em equilíbrio)” (Tsebelis, 1998, p. 43). De forma simplificada, em um jogo, quando crenças não correspondem ao mundo real, a consequência é uma fragilidade da estratégia do jogador.

Assim, podemos seguir as análises da Teoria dos Jogos Ocultos, uma vez que consideramos que os atores envolvidos estão sendo racionais. Ou seja, na nossa pesquisa, entendemos que os Estados Unidos seguiram as proposições de racionalidade e optaram pelo conteúdo das recomendações que levassem à realização de seus objetivos, e por isso tentamos compreender as estratégias e motivações que podem estar ocultas ao primeiro e mais superficial olhar. Como descrito:

A mudança de perspectiva é importante: não afirmo que a escolha racional pode explicar qualquer fenômeno e que não há lugar para outras explicações, mas sustento que a escolha racional é uma abordagem melhor para situações em que a identidade e os objetivos dos atores são estabelecidos, e as regras de interação são precisas e conhecidas pelos atores em interação. (Tsebelis, 1998, p.43)

Dessa forma, a tentativa é de compreender as recomendações estadunidenses, não como erros irracionais (quando levamos em consideração apenas o fator da migração), mas a partir de toda a relação política bilateral entre Estados Unidos e México, seus fatores contextuais e institucionais, ou seja, quais eram os jogos ocultos e quais estratégias foram escolhidas para buscar a efetivação dos interesses estadunidenses.

### **3.3.2 Jogos em múltiplas arenas**

Na introdução da teoria, elucidamos que quando o observador entende que um ator optou por uma escolha diferente da ótima (uma escolha subótima), provavelmente deixou escapar de seus sentidos aspectos que estão ocultos. Isso pode ocorrer quando o ator está envolvido no que Tsebelis (1998, p. 63) conceitua como subjogos. Além do jogo que acontece na arena principal, existem outros jogos entre dois ou mais participantes. Como um exemplo, imaginemos que na arena principal o jogo possui diversos jogadores que buscam o mesmo objetivo. Mas entre dois desses jogadores, há um outro jogo, com outras estratégias e com outro objetivo. Esse é um subjogo, e inclusive pode, por sua vez, ser completamente autônomo, ser isolado do jogo principal e ser resolvido por si próprio.

Para explicar os subjogos, Tsebelis traz o conceito de *payoffs* variáveis, traduzido para o português como “valor dos resultados”. A Função de *Payoffs* é também derivada da Teoria dos Jogos, e é utilizada para definir os custos de um jogador (ou pagamentos de um jogador ao outro), a cada decisão durante o jogo, e quais os ganhos em que esses custos iniciais resultam. De forma simplificada são as recompensas, que podem ser positivas ou negativas, dependendo da ação inicial. São as recompensas previstas em cada estratégia, que justificam a escolha racional do jogador. E, ainda, em cada subjogo há uma nova recompensa sendo perseguida, que também interfere na recompensa do jogo principal. Quando subjogos interferem na situação do jogo principal, são chamados de jogos em múltiplas arenas. A análise desses jogos nos dá meios para compreender os subjogos e seus fatores contextuais, e ampliam a lente de observação para, enfim, compreender a estratégia de cada jogador na arena principal:

Resumindo, jogos em múltiplas arenas introduzem o contexto político em problemas da teoria dos jogos. Os *payoffs* dos jogadores na arena principal variam de acordo com a situação predominante em outras arenas, ou de acordo com os movimentos efetuados pelos jogadores nessas arenas. A utilidade dos jogos em múltiplas arenas reside no estudo de situações em que o contexto político é importante e a situação é tão complicada que se torna necessário referir-se a fatores exógenos. (Tsebelis, 1998, p.68).

Em jogos de múltiplas arenas, os atores tendem a maximizar seus objetivos, e para isso podem alterar suas estratégias. Quando esses jogos são analisados no mundo real, entretanto, esses atores podem ter suas ações balizadas por regras formais dos jogos políticos e sociais: as instituições. As instituições são esse conjunto de regras que coage os atores no processo de tomada de decisão. As ações dos jogadores, assim, são um ajuste ótimo às regras institucionais, e ao mesmo passo, produzem resultados políticos e sociais.

Dessa forma, quando justaposto o conceito de jogos em múltiplas arenas à presente pesquisa, encontramos que a Revisão Periódica Universal é a instituição que determina as regras e conseqüentemente molda o comportamento dos atores que participam do mecanismo. Todos os Estados participantes, assim, estão jogando na arena principal. Mas cada Estado possui subjogos com Estados determinados, seja por consequência da relação política bilateral, ou do próprio arranjo do sistema internacional. Assim, enquanto o México é revisado, está participando ao mesmo tempo do jogo na arena principal, e do subjogo apenas com os Estados Unidos, por exemplo. Podendo estar, inclusive, em mais de um subjogo com outros países ou com os Estados Unidos.

Por isso, no primeiro momento em que analisamos as recomendações estadunidenses feitas ao México, podemos entender que os temas escolhidos foram subótimos, mas só podemos concluir isso, de fato, se primeiro compreendermos quais jogos e subjogos podem estar acontecendo entre México e Estados Unidos, em quais arenas e com quais recompensas.

### **3.3.3 As recomendações estadunidenses elucidadas a partir da Teoria dos Jogos Ocultos**

No início da pesquisa consideramos que a escolha ótima dos Estados Unidos seria recomendar ao México de acordo com o objetivo da criação da Revisão Periódica Universal – a universalização dos Direitos Humanos. Entretanto, baseamos nossa pesquisa no pressuposto de Terman e Voeten (2018) que sugere que, como qualquer organização composta por Estados, a RPU é politizada, e assim, os interesses próprios desses Estados podem e estarão expostos nas recomendações como circunstância inerente à existência do mecanismo.

Assim, já considerando esse contexto de politização, passamos a considerar também o fator migratório, ou seja, a massiva emigração de mexicanos ao país vizinho, e o quanto isso influenciou e influencia a relação política entre Estados Unidos e México (contexto histórico analisado no capítulo 2). Consideramos, então, como escolha ótima que os Estados Unidos recomendariam na tentativa de diminuir a quantidade de mexicanos que adentram seu território, baseados na literatura produzida por Hernandez e Rosa (2018). Tratamos isso no capítulo dois, como a hipótese 1-B:

*Hipótese 1-B: as recomendações feitas pelos Estados Unidos ao México seriam feitas em torno da temática de desenvolvimento socioeconômico, na tentativa de moldar o fluxo migratório.*

Todavia, analisando o conteúdo das seis recomendações estadunidenses ao México durante os ciclos de 2013 e 2018, não encontramos nenhuma com o conteúdo que buscasse esse desenvolvimento socioeconômico. Seguimos, na primeira subseção do capítulo três, a possibilidade da influência de organizações da sociedade civil mexicanas, a partir do efeito bumerangue, conceituado por Keck e Sikkink (1998). As ONGs domésticas do México teriam enviado informações sobre violações de direitos humanos aos Estados Unidos e mecanismos da ONU, na tentativa de que esses, por sua vez, efetuassem a pressão “de cima para baixo”, o

que pode ter definido os temas das recomendações norte-americanas. Na subseção 2.1 tratamos dessa segunda hipótese:

*Hipótese 2: a variável interveniente no processo de tomada de decisão sobre o conteúdo das recomendações feitas pelos Estados Unidos ao México, no âmbito da Revisão Periódica Universal, pode derivar de resultado prático do efeito bumerangue – informações sobre violações de direitos humanos que podem ter sido obtidas através das campanhas de sensibilização e ativismo transnacional da sociedade civil mexicana.*

A fim de testar essa hipótese, esmiuçamos os conteúdos dos relatórios fornecidos pelas organizações da sociedade civil à Revisão Periódica Universal, nos dois ciclos em questão. E foram encontradas coincidências para quatro das seis recomendações, ou seja, 66%, concluindo que há a possibilidade de que o efeito bumerangue seja uma das variáveis intervenientes no processo de tomada de decisão dos Estados Unidos nas recomendações ao México. Mas para considerarmos essa variável como a única variável, deixaríamos de lado o pressuposto de politização das decisões tomadas no âmbito da RPU, e consideraríamos que as recomendações estadunidenses teriam como único objetivo a preferência governamental pela universalização dos direitos humanos – primeira possibilidade de escolha ótima – ou poderiam ser ainda reflexos de um governo que, pressionado domesticamente por grupos da sociedade civil norte-americana, decide apoiar ao menos parte da agenda da rede transnacional de direitos humanos voltada ao caso mexicano.

Por isso, na seção 3.2 seguimos para a constatação de um fator que também pode ser considerado interveniente no conteúdo das recomendações: todas elas foram feitas sobre temas considerados sensíveis na história mexicana nos direitos humanos, e em sua maioria, buscando o fortalecimento das capacidades estatais mexicanas, a partir da política estadunidense de *Law Enforcement* – que na tradução literal para o português seria “aplicação de leis”, ou seja, a atividade de garantir que as leis de uma área sejam obedecidas. Esse fator restou resumido na terceira hipótese:

*Hipótese 3 – a variável interveniente no processo de tomada de decisão sobre o conteúdo das recomendações feitas pelos Estados Unidos ao México, no âmbito da Revisão Periódica Universal, deriva de uma constatação estadunidense do México como um Estado Falido ou Frágil.*

Essa hipótese também foi constatada a partir da análise da bibliografia de Cingolani (2013) e Moll (2014). Cruzadas as recomendações e os tipos de capacidade estatal elencados por Cingolani (2013), encontramos que as recomendações propõem melhorias nas capacidades de: 1) cobertura relacional, em 6 das 6 recomendações (100%); 2) jurídica, em 5 das 6 recomendações (83,33%); e 3) coercitiva (16,66%). Ao mesmo passo que a literatura produzida por Moll (2014), concluimos que os Estados Unidos buscam a influência em questões internas mexicanas, como forma de prevenção de uma possível *spillover*, um transbordamento dessas questões ao país vizinho. E a questão interna principal mexicana é o narcotráfico, que enfraquece as instituições mexicanas e suas capacidades estatais. Ou seja, os temas são coincidentes com a tentativa de “salvação” pelos Estados Unidos do México, considerado por aquele como um Estado com debilidades em termos de capacidades estatais.

Com essas possibilidades de variáveis intervenientes no processo de tomadas de decisão no tema das recomendações dos Estados Unidos ao México, podemos considerar a decisão de cada tema, de cada recomendação, uma escolha subótima, em razão da ausência da dimensão socioeconômica e migratória? Ou seja, os Estados Unidos deixaram de buscar os seus próprios interesses da melhor forma possível? A resposta a partir da Teoria dos Jogos Ocultos é não, os Estados Unidos não deixaram de buscar os seus interesses, mas estavam jogando em múltiplas arenas que, de início, não foram observadas por nós.

Não existe produção de verdades absolutas na ciência, e não é o objetivo dessa pesquisa encontrar qual foi, efetivamente, a variável interveniente nas recomendações estadunidenses ao México. Principalmente porque a possibilidade de ser só uma é mínima. De todo modo, analisamos a fundo fatores que podem, muito provavelmente, ter influenciado nos temas escolhidos para as recomendações.

As ONGs e as informações sobre violações de direitos humanos ao governo norte-americano podem ser um dos jogos ocultos em que o ator Estados Unidos estava envolvido. Da mesma forma, o narcotráfico é um tema sensível na relação política entre esses países e a tentativa de fortalecimento das instituições mexicanas pode ser um objetivo estadunidense em outro jogo oculto.

Não encontramos dados que validassem a hipótese de que os Estados Unidos recomendariam buscando a melhoria socioeconômica mexicana, com o objetivo fim de moldar o fluxo migratório mexicano para o território estadunidense. Mas não podemos descartar completamente que o tema migratório, também sensível à relação política, não seja

mais um dos jogos ocultos. Talvez não tenhamos podido encontrar qual a estratégia adotada pelos Estados Unidos para ir ao encontro desse *payoff*. Podem existir outros jogos, inclusive, que passaram despercebidos aos nossos olhos. Mas isso não desacredita as hipóteses e dados aqui constatados, deixando aberta essa agenda de pesquisa na relação bilateral México-Estados Unidos e em outros casos no âmbito da RPU.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou compreender as variáveis intervenientes no processo de tomada de decisão dos Estados Unidos e do México em suas recomendações da Revisão Periódica Universal. Os dois países passaram por dois ciclos como revisores e revisados e a nossa proposta foi analisar cada uma das recomendações, além da relação política dos dois países para visualizar essas variáveis com mais profundidade. No primeiro capítulo partimos da revisão bibliográfica sobre a extinta Comissão de Direitos Humanos, o posterior Conselho de Direitos Humanos, e de seu mecanismo, a Revisão Periódica Universal.

A universalização dos direitos humanos é parte intrínseca da promoção à cooperação internacional – cerne da Organização das Nações Unidas/ONU. Parte hoje materializada pelo Conselho de Direitos Humanos e seu mecanismo de revisão: a Revisão Periódica Universal/RPU. A criação do Conselho ocorre em 2006, após a extinção da Comissão de Direitos Humanos, que por sua vez havia sido criada em 1946, em um contexto de pós-guerra e reorganização do sistema internacional por parte da ONU (Short, 2008, p. 180). Apesar de sua contribuição inestimável ao desenvolvimento de instrumentos de direitos humanos, a Comissão foi extinta pois sofria algumas críticas, como a ausência de “adesão dos Estados membros considerados violadores desses direitos, má atuação e dedicação em situações de violações sistemáticas, tempo insuficiente de sessão para tratar do tema, além da politização e da seletividade” (Pereira e Camara, 2019, p. 12).

Ainda, entre essas acusações havia a principal de que os Estados participantes tomavam decisões baseadas em seus próprios interesses políticos e não nos princípios dos direitos humanos. Um exemplo descrito por Hernandez e Rosa (2018, p. 132) é de que, à época, os representantes estadunidenses tendiam a condenar violações de direitos humanos cometidas por Estados considerados adversários, e se abstinham quando as denúncias tratavam de países considerados aliados. Os autores, ainda, descrevem:

Assim, ao observarmos a política externa dos EUA para os direitos humanos e o seu engajamento na Revisão Periódica Universal, veremos o grau de politização desse organismo. Ainda que a reforma do sistema de direitos humanos no início da primeira década dos anos 2000 tenha gerado fortes debates, ela tinha alguns consensos: de que a Comissão de Direitos Humanos havia falhado, de que era necessária uma nova organização com um status maior e de que a maquinaria institucional da ONU no campo dos direitos humanos precisava ser fortalecida. (Hernandez e Rosa, 2018, p. 132).

O Conselho de Direitos Humanos, então, nasce como uma promessa de que a universalização dos direitos humanos não teria mais o obstáculo da politização. Com o mesmo intuito, em 2006 aconteceu a criação da RPU, principal mecanismo de revisão dos Estados por seus pares em matéria de direitos humanos, realizada em ciclos de 4 anos e meio. Cada país é sabatinado ao fim de cada ciclo, e as informações chegam aos países revisores em três relatórios: um do próprio país, um da ONU com um compilado de informações e recomendações do Alto Comissariado para Direitos Humanos, e por fim relatórios produzidos por ONGs, sociedade civil e possíveis interessados. Com essas informações os países revisores fazem recomendações aos países revisados, tendo como objetivo o cumprimento das normas nacionais e internacionais de direitos humanos. O país revisado tem a liberdade de aceitar ou não, mas, quando aceita, assume um compromisso de realizar a recomendação dentro do período do próximo ciclo, o que pode (e será) monitorado pelos países revisores na próxima revisão.

Apesar da tentativa, Terman e Voeten (2018) argumentam que a politização é intrínseca ao Conselho de Direitos Humanos e à RPU, por serem formados por Estados que, por sua vez, são atores políticos invariavelmente. Para chegar a essa conclusão, os autores realizaram uma pesquisa quantitativa, analisando mais de 44.000 recomendações no âmbito da RPU em duas etapas: exame do comportamento de Estados revisores e exame do comportamento de Estados revisados. A partir de cálculos categorizaram seus graus de severidade, níveis de aceitação e quais países entre os 193 eram considerados aliados ou não.

Para entender a abordagem e a conclusão dos autores é imprescindível lembrar que a Revisão Periódica Universal é um mecanismo baseado no conceito de *naming and shaming*, ou nomeando e constrangendo (Kerk e Sikink, 1998). O nome faz jus ao sentido literal do verbo *constranger*, uma vez que, segundo Muñoz (2014) ocorre o *shaming* quando um Estado opta por trazer à comunidade internacional informações sobre violações de direitos humanos cometidas por um segundo Estado, na tentativa de que o constrangimento tenha consequências nas ações violadoras. No âmbito da RPU isso é feito através das recomendações.

A partir dessa premissa, Terman e Voeten (2018) concluíram que, primeiramente, países tendem a recomendar de forma mais branda aos seus aliados. E seguem descrevendo que, mesmo quando um país recomenda de forma mais severa a um aliado, buscando a universalização dos direitos humanos, o país que recebe a recomendação tende a aceitá-la mais facilmente, já que busca não comprometer a boa relação entre eles. A segunda conclusão

reforma o argumento de que a politização da RPU pode trazer resultados positivos através do processo de *shaming*. Um Estado que sofre o constrangimento por parte de seu aliado tende mais à mudança do que quando é constrangido por demais países – por tentar manter a aliança militar, financeira ou política.

Falseando a hipótese de Terman e Voeten (2018), Hernandez e Rosa (2019) analisaram as recomendações entre os Estados Unidos e o Triângulo Norte (Guatemala, Honduras e El Salvador) e México, que são considerados aliados por Terman e Voeten (2018), questionando se esses Estados manteriam a tendência esperada por esses autores mesmo com um assunto espinhoso entre eles: a migração. Assim, em sua pesquisa, Hernandez e Rosa (2019) propuseram que, quando se tratava de países que possuíam muitos emigrantes em direção aos Estados Unidos, principalmente indocumentados, a variável que definiria a severidade e o nível de aceitação das recomendações entre esses países e os EUA seria a própria migração, e não o fato de esses países serem aliados ou não. E concluíram que, nesse caso, a RPU foi “uma oportunidade política institucionalmente normatizada da qual os Estados podem se valer para, mais do que constranger ou criticar, explicitar seus interesses e agendas diante de atores poderosos” (Hernandez e Rosa, 2019).

Das hipóteses de Terman e Voeten (2018) e Hernandez e Rosa (2019) que nascem as hipóteses dessa pesquisa. Inicialmente, refinamos a análise para abranger apenas Estados Unidos e México, para garantir profundidade à análise. Utilizamos, ainda, como premissa básica, a conclusão de Terman e Voeten (2018) de que a Revisão Periódica Universal é um mecanismo político. Enfim, analisamos se Estados Unidos e México, por serem aliados, recomendaram de forma mais branda um ao outro, e se tenderam a aceitar as recomendações. Ou se, seguindo a análise de Hernandez e Rosa (2018), a migração massiva de mexicanos ao território estadunidense se torna a principal variável interveniente das recomendações entre México e Estados Unidos, sobrepondo-se à aliança bilateral. Isso faria com que as recomendações fossem mais severas, porque os Estados Unidos recomendariam tentando moldar o fluxo migratório, e o México, por sua vez, recomendaria buscando maior proteção dos direitos humanos de seus nacionais residentes no país vizinho.

Assim, no segundo capítulo nos aprofundamos na teorização de Terman e Voeten (2018), e revisamos bibliograficamente a relação política entre México e Estados Unidos à época das revisões e como a migração de mexicanos ao território estadunidense influenciou essas relações. Nos dois ciclos em que os Estados Unidos foram revisados, o presidente americano era Barack Obama. Os mexicanos eram Felipe Calderón e Enrique Peña Nieto

consecutivamente. Já no primeiro ciclo em que o México foi revisado pelos Estados Unidos, o presidente americano era Barack Obama, e o mexicano Felipe Calderón. No segundo, eram Donald Trump nos Estados Unidos e Enrique Peña Nieto no México. Por fim, seguimos às primeiras hipóteses:

*Hipótese 1-A: as recomendações feitas pelo México aos Estados Unidos seriam feitas em uma tentativa de melhoria das condições de seus nacionais que hoje residem no país vizinho, documentados ou não.*

*Hipótese 1-B: as recomendações feitas pelos Estados Unidos ao México seriam feitas em torno da temática de desenvolvimento socioeconômico, na tentativa de moldar o fluxo migratório.*

Para testar a hipótese 1-A, nos debruçamos sobre as recomendações mexicanas enquanto os Estados Unidos eram o país sob revisão. Isso ocorreu em dois ciclos. No primeiro o México recomendou três vezes, e no segundo, quatro vezes. Analisando o conteúdo dessas recomendações, concluímos que 72% delas foram classificadas diretamente com o tema migratório, enquanto 28% foram classificadas indiretamente – ou seja, 100% das recomendações mexicanas aos Estados Unidos tem como objetivo a proteção dos direitos humanos de seus nacionais no país vizinho, direta ou indiretamente. Ainda, 100% delas foram classificadas nos graus mais elevados de severidade, de acordo com a metodologia da UPR.info (4 e 5). No primeiro ciclo, os Estados Unidos apoiaram 100% das recomendações, enquanto, no segundo, 100% delas foram apenas observadas.

Esses números comprovam a hipótese 1-A, baseada no trabalho de Hernandez e Rosa (2019), e complementam a hipótese de Terman e Voente. Concluímos, assim, que a migração é a principal variável interveniente, quando esmiuçamos os conteúdos, os graus de severidade e o nível de aceitação das recomendações do México ao Estados Unidos. Entretanto isso não ocorre quando passamos à análise da hipótese 1-B, de que as recomendações feitas pelos Estados Unidos ao México foram feitas com o objetivo similar de moldar o fluxo migratório.

Mesmo que a maioria das recomendações (um pouco mais de 67% delas) tenham sido classificadas como severas, por recomendar ações específicas e gerais (segundo a UPR.info), nenhuma das recomendações tem em seu conteúdo a busca por melhorias socioeconômicas no México, que poderiam vir a diminuir o fluxo migratório em direção à fronteira norte. Não há citações às condições de trabalho, níveis salariais, fome, educação,

saúde, saneamento básico. Nem mesmo há qualquer citação a contenção de imigrantes centro-americanos que têm utilizado o México como trânsito até os EUA. Os temas mais recorrentes no conteúdo das recomendações foram “desaparição forçada” e “tortura”. Ainda, ao tratar do nível de aceitação de recomendações, no caso do México como país revisado pelos Estados Unidos, a taxa percentual de recomendações apoiadas é de 100%. Esse dado é uma sinalização de que a hipótese de Terman e Voeten (2018), nesse ângulo, está correta: o México, mesmo recebendo recomendações severas e específicas sobre temas que lhe são caros, aceitou todas.

O terceiro e último capítulo buscou analisar, assim, teorias que pudessem responder à pergunta remanescente: qual a variável interveniente no processo de tomada de decisão dos Estados Unidos nas recomendações feitas ao México na RPU? A primeira subseção trata da segunda hipótese:

*Hipótese 2: a variável interveniente no processo de tomada de decisão sobre o conteúdo das recomendações feitas pelos Estados Unidos ao México, no âmbito da Revisão Periódica Universal, pode derivar de resultado prático do efeito bumerangue – informações sobre violações de direitos humanos, que podem ter sido obtidas através das campanhas de sensibilização e ativismo transnacional da sociedade civil mexicana.*

De acordo com Kerk e Sikkink (1998), o efeito bumerangue acontece quando a sociedade civil organizada doméstica, que geralmente não têm possibilidade de influência sobre o processo de tomada de decisão de seus governos, fornece informações sobre as violações de direitos humanos à rede transnacional, e entre atores governamentais democráticos. Essas informações servem de base para uma pressão “de fora para dentro”, buscando a promoção dos direitos humanos no país em questão. Realmente como um bumerangue que é jogado ao alto e retorna na mesma direção. Consideramos, assim, que as ONGs mexicanas enviaram informações sobre as violações de direitos humanos mexicanas à comunidade internacional, incluindo os Estados Unidos, e estes, por sua vez, utilizaram essas informações para pressionar o México no âmbito da RPU.

Para realizar essa análise, cruzamos o conteúdo das recomendações com os relatórios apresentados pelas ONGs mexicanas nos dois ciclos e buscamos por coincidências. Foram encontradas coincidências em quatro das seis recomendações, totalizando 66%. Mas em uma das duas recomendações em que não houve a coincidência direta, encontramos respaldo

empírico suficiente para concluir que os temas somente ganharam projeção pública e espaço na agenda política em razão da incidência política e legal das ONGs mexicanas. Assim, confirma-se a hipótese 2, de que a variável interveniente no processo de tomada de decisão sobre o conteúdo das recomendações feitas pelos Estados Unidos ao México, no âmbito da Revisão Periódica Universal, pode derivar de resultado prático do efeito bumerangue. Mas não necessariamente isso exclui a possibilidade de outras variáveis que podem ter influenciado concomitantemente o processo decisório.

Buscamos encontrar essas outras variáveis e observamos um fator significativo nas recomendações estadunidenses: há em seus conteúdos um direcionamento claro ao fortalecimento das instituições e leis mexicanas. Passamos, assim, a questionar se esse direcionamento poderia demonstrar uma projeção dos interesses práticos estadunidenses de intervenção. Analisamos essa projeção a partir de dois conceitos da ciência política: o de Capacidades Estatais, e o de Estado Falido. Assim, na segunda subseção, analisamos a terceira hipótese:

*Hipótese 3 – a variável interveniente no processo de tomada de decisão sobre o conteúdo das recomendações feitas pelos Estados Unidos ao México, no âmbito da Revisão Periódica Universal, deriva de uma constatação estadunidense do México como um Estado Falido ou Frágil.*

Um Estado é considerado falido quando não possui a habilidade de: a) manter a ordem pública interna; b) controlar suas fronteiras e territórios; c) manter funcionando sistemas legislativos e judiciários independentes; d) prover bens públicos, como saúde, educação, infraestrutura, oportunidade econômica etc. (Rotberg, 2004, p. 1-10). Entretanto, o conceito que após o 11 de setembro foi recorrentemente utilizado na análise da ausência dessas condições em determinados Estados – principalmente pelos Estados Unidos (como nos casos do Iraque e Afeganistão), atualmente é operado com muito cuidado. A autodeterminação, a autonomia soberana, e a autoestima coletiva são ganhos importantes na política internacional (Coronado e Alejo, 2014, p. 69).

A literatura sobre capacidades estatais, por sua vez, destrincha como e onde estão essas incapacidades, e o que pode ser chamado aqui de Estado frágil em conceitos multidimensionais com diferentes formas de análise. Cingolani (2013, p. 27) sistematiza alguns desses conceitos e descreve que a capacidade do Estado, em regra, significa um

agrupamento das seguintes dimensões do poder estatal: a) coercitiva/militar, b) fiscais, c) administrativa/burocrática, d) industrializante, e) cobertura relacional/territorial, f) jurídica, e por fim, g) política. Demonstramos naquela subseção que o México possui, realmente, desafios em algumas áreas que poderiam ser consideradas como fragilidades às capacidades estatais. Um exemplo é o alto índice de corrupção da polícia mexicana, no acesso da população à bens públicos, e o alto índice de violência e de poder dos operadores do narcotráfico no país.

Mas o mais importante era compreender se os Estados Unidos consideravam o México um Estado frágil ou falido, e se isso havia influenciado o conteúdo das recomendações. Seguimos, dessa forma, dois caminhos de análise. No primeiro pormenorizamos mais uma vez o conteúdo de cada recomendação a fim de categorizar cada uma delas de acordo com a classificação de capacidades estatais tratadas por Cingolani (2013, p. 27). As mais citadas foram as capacidades 1) cobertura relacional, em 6 das 6 recomendações (100%); 2) jurídica, em 5 das 6 recomendações (83,33%); e 3) coercitiva (16,66%).

As recomendações se enquadram dentro da capacidade jurídica, quando tratam de uma tentativa de limitação da intervenção estatal. Como a recomendação número 2, que requiere uma adjudicação transparente dos membros das forças de segurança por violações de direitos humanos. Já as que se enquadraram como capacidade relacional buscam um fortalecimento das instituições estatais mexicanas. Uma delas é a recomendação número 6: estabelecimento da Fiscalía (Ministério Público autônomo). A recomendação número 1 foi a única categorizada como capacidade coercitiva, por recomendar a implementação da Lei de Combate ao Tráfico, ou seja, recomenda um fortalecimento da capacidade mexicana de controlar conflitos internos.

O outro caminho foi a análise bibliográfica de Coronado e Alejo (2014) e Moll (2014). Coronado e Alejo (2014) analisam e concluem que o México é considerado um Estado falido, ao mesmo passo que analisam a militarização da relação entre Estados Unidos e México. Segundo os autores, houve um fortalecimento considerável das forças armadas, ou seja, na infraestrutura militar: em termos e pessoal, armamento ou equipamento, na tentativa de conter o aumento da violência que o crescimento do narcotráfico mexicano tem acarretado. Felipe Calderón, presidente mexicano durante o segundo ciclo do México na Revisão Periódica Universal – e o primeiro sendo revisado pelos Estados Unidos – se elege com essa

promessa: uma intensificação da guerra às drogas. E o faz realmente, com o estímulo unilateral da agenda de segurança e defesa estabelecidas pelos Estados Unidos.

Já Moll (2014) faz uma análise da narrativa construída pela mídia de massas estadunidenses de um México frágil e perigoso aos norte-americanos, que tem como objetivo, na verdade, a construção de seu salvador: os Estados Unidos. A imprensa, assim, não define apenas o “lado ruim”, mas também o “lado bom” que pode levar as benesses da democracia e do fortalecimento de leis, mas que, no fundo, pretende expandir sua força hegemônica e aumentar a dependência do México em relação ao seu país vizinho.

Nos dois caminhos encontramos que os temas das recomendações estadunidenses no âmbito da RPU são coincidentes com a tentativa de “salvação” pelos Estados Unidos do México, considerado por aquele como um Estado falido, o que corrobora com a comprovação da hipótese 3. Entendemos então que pode haver um agrupamento de fatores que poderiam ser tratados como variáveis intervenientes no processo de tomada de decisão do conteúdo dessas recomendações. Esse agrupamento, enfim, foi analisado através da Teoria dos Jogos Ocultos, produzida por George Tsebelis (1998), na última subseção do terceiro capítulo.

A análise dos Jogos Ocultos parte da seguinte pergunta: por que um ator racional, diante de variadas possibilidades de escolha, opta por uma que não é, aos olhos do observador, a melhor escolha (chamada pelo autor de escolha ótima)? Segundo Tsebelis (1998), só podemos entender as decisões do ator sem antes conhecer as motivações que derivam de todos os jogos dos quais, naquele momento, ele está participando. Como observadores podemos nos enganar, ou por não conhecermos todas as opções, ou por achar que uma ação seria ótima quando na verdade não é. O contexto inicialmente ignorado pelo observador são os chamados Jogos Ocultos.

Esse contexto pode estar sendo ignorado porque o ator está envolvido no que Tsebelis (1998, p. 63) conceitua como subjogos. Além do jogo que acontece na arena principal, existem outros jogos entre dois ou mais participantes. Dentro desses jogos há outras perdas e outros ganhos que o ator busca, além das perdas e ganhos perseguidos na arena principal – são os jogos em múltiplas arenas. Ainda, o autor descreve que esses jogos, por sua vez, possuem regras e mecanismos de coerção de seus jogadores (Tsebelis, 1998, p. 68). Transpostas à vida real, essas regras são as instituições – esse conjunto de regras que coage os atores no processo de tomada de decisão. As ações dos jogadores, assim, são um ajuste ótimo às regras institucionais, e ao mesmo passo, produzem resultados políticos e sociais.

Dessa forma, quando justaposto o conceito de jogos em múltiplas arenas à presente pesquisa, encontramos que a Revisão Periódica Universal é a instituição que determina as regras e conseqüentemente molda o comportamento dos atores que participam do mecanismo. Todos os Estados participantes, assim, estão jogando na arena principal. Mas cada Estado possui subjogos com Estados determinados, seja por consequência da relação política bilateral, ou do próprio arranjo do sistema internacional. Assim, enquanto o México é revisado, está participando ao mesmo tempo do jogo na arena principal, e do subjogo apenas com os Estados Unidos, por exemplo. Podendo estar, inclusive, em mais de um subjogo com outros países ou com os Estados Unidos.

Por isso, no primeiro momento em que analisamos as recomendações estadunidenses feitas ao México, podemos entender que os temas escolhidos foram subótimos, mas analisamos nessa pesquisa outros subjogos em que México e Estados Unidos estavam envolvidos. A influência das informações enviadas pelas ONGs mexicanas pode ser um deles, assim como a tentativa estadunidense de fortalecimento das instituições mexicanas e extensão de força hegemônica. Da mesma forma, o narcotráfico é um tema sensível na relação política entre esses países e a tentativa de fortalecimento das instituições mexicanas pode ser um objetivo estadunidense em outro jogo oculto.

## REFERÊNCIAS

- 8<sup>th</sup> Annual U.S.-Mexico Bilateral High Level Dialogue on Human Rights, U.S. Department of State, 2016.
- 2019 Yearbook of Immigration Statistics. **Table 2: Persons obtaining Lawful Permanent Resident Status by Region and Selected Country of Last Residence: Fiscal Years, 2017 to 2019**, U.S. Department of Homeland Security, 2019.
- ABRAHAM, Meghna. **A new chapter for human rights: a handbook on issues of transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council. Geneva, Switzerland: International Service for Human Rights (ISHR); Friedrich Ebert Stiftung (FES), 2006.**
- ALSTON, Philip, “**The Commission on Human Rights**”, **The United Nations and Human Rights: a Critical Appraisal**, Philip Alston (ed), *Oxford, Clarendon Press*, 1992.
- Amnesty International Submission for the UN Universal Periodic Review 9th Session of the UPR working group, November/December 2010.
- Amnesty International Submission for the UN Universal Periodic Review 17th Session of the UPR working group, October/November 2013.
- ANAYA MUÑOZ, Alejandro. **Processos Transnacionais e Domésticos na Definição da Política de Direitos Humanos do México**. Human Rights Quarterly, Volume 31, Número 1, fevereiro de 2009, pp. 35-58 (Artigo).
- ANAYA MUÑOZ, Alejandro. **Política exterior y derechos humanos durante el gobierno de Felipe Calderón**. Foro Internacional 213-214, LIII, 2013 (3-4), 771-793.
- ANAYA MUÑOZ, Alejandro. **Los derechos humanos en y desde las Relaciones Internacionales** / Alejandro Anaya Muñoz – México, D.F.: 1<sup>a</sup> ed., Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2014.
- ANAYA MUÑOZ, Alejandro. **Política exterior y derechos humanos durante el sexênio de Enrique Peña Nieto**. Foro Internacional (FI), LIX, 2019, núm. 3-4, cuad. 237-238, 1049-1075.
- APODACA, Clair. **Understanding U.S. human rights policy : a paradoxal legacy** / Clair Apodaca. United States. Routledge, 2006.
- BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta** / Zygmunt Bauman; tradução Carlos Alberto Medeiros. – 1. Ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2017.
- BARBOSA, Rubens. **Cúpula das Américas: o diálogo entre EUA e a América Latina e o Caribe encontra-se hoje em um dos piores momentos desde o fim da Guerra Fria. Democracia Política e o Novo Reformismo**, São Paulo, 14 de junho de 2022. Disponível em: <https://gilvanmelo.blogspot.com/2022/06/rubens-barbosa-cupula-das-americas.html#more>. Acesso em: 05/07/22
- PEREIRA, Bruna Letícia Marinho; CAMARA, Lisa Belmiro, “**La participación de España, Italia y Grecia en el mecanismo del Examen Periódico Universal (EPU) en el ámbito de la migración**”, Documentos de Trabajo IELAT, No 127, Octubre 2019.
- CASTRO, Rafael; MÉNDEZ, Cecília, etall. **U.S.-Mexico Security Cooperation 2018-2024**. UC San Diego, 2020.

CARRARO, Valentina. **The United Nations Treaty Bodies and Universal Periodic Review: Advancing Human Rights by Preventing Politicization?** *Human Rights Quarterly*, Volume 39, Number 4, November 2017, pp. 943-970 (Article)

CINGOLANI, L. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. **Working paper**, n. 31. Maastricht: Graduate School of Governance, 2013. 58 p.

ALTO COMISSARIADO PARA OS DIREITOS HUMANOS / NAÇÕES UNIDAS. Compilação preparada pelo Gabinete do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, para sessão da RPU, 2013.

CONTRERA, Flávio; MARIANO, Karina L. P.; MENEZES, Roberto G. **A Retórica da Ameaça e Securitização: A política migratória dos Estados Unidos na administração Trump**. *Rev. Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 37, nº 108, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/3710802/2022>

CORONADO, Jame A. Preciado; ALEJO, Angel L. Florido. **The Militarization of Mexico-US Relations: Ungovernable areas and Failed State? US National Security Concerns in Latin America and the Caribbean: The Concept of Ungoverned Spaces and Failed States**, 2014, p. 61-79.

ARGENTINA, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. **Derechos Humanos y un Nuevo Orden Global**. Res. Diplomática (RD). *Revista del Servicio Exterior de la Nación (ISEN)*, 2007, p. 50.

DE SOUZA, Marília Carolina Barbosa. **O Conceito de Áreas Não-Governadas ou Black-Spots e os Desafios Políticos e Teóricos para a Agenda de Segurança do Pós Guerra Fria**. Ensaio do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais da UNESP. Vol. 14. 2012. ISSN: 2176-8773

DONELLY, Jack. **International Human Rights**. Second Edition, Westview Press, 1998. 216 p.

DURAND, Jorge. **Historia mínima de la migración México-Estados Unidos** / Jorge Durand – 1ª ed. – Ciudad de México : El Colegio de Mexico, 2016.

DURAND, Jorge. Política Migratoria: Entre el discurso, la práctica y la conyuntura. Foro Internacional – Universidad de Guadalajara – Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE/México, 2019. Págs. 1021-1047.

FORSYTHE, David. 2011. **US foreign policy and human rights: situating Obama**. *Human Rights Quarterly*, v. 33, n. 3.

FORSYTHE, P. David, “**Turbulent Transition: From the Un Human Rights Commission to the Council, in the United Nations: Past, Present, and Future**”. *Scott Kaufman e Alissa Warters eds.*, 2009.

FREEDMAN, Rosa. “**New Mechanisms of the UN Human Rights Council**.” *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 29/3, 2011.

FREEDMAN, Rosa. “**Failing to Protect: The UN and the Politicisation of Human Rights**”. London, *Oxford University Press*, 2015.

FREEDMAN, Rosa. “**The United Nations Human Rights Council: A Critique and Early Assessment**”. Tese (Doutorado) - *Curso de Philosophy, University Of London*, London, 2009.

Índice de aceitação da migração. Instituto de Pesquisa GALL UP WORLD POLL, dez/2018.

GERRING, John. 2007. **Case Study Research: principles and practices** / John Gerring. Cambridge University Press. 1th edition. USA, 2007.

GOUNET, Thomas. O toyotismo. In: \_\_\_\_\_. **Fordismo e toyotismo na civilização do automóvel**. São Paulo: Boitempo, 1999.

HELMAN, Gerald B. e RATNER, Steven R. Saving Failed States. *Foreign Policy*, Issue 89 (Winter 1992), pp. 3-18

HEER, David M. **Immigration in America's future: social Science findings and the policy debate** / David M. Heer. United States: Routledge, 2018. Cap. 4.

HERNANDEZ, Matheus de Carvalho; ROSA, William Torres Laureano da. 2011. **Excepcionalismo americano e as violações de direitos humanos no pós-11 de setembro**. *Carta Internacional*, v. 6, n. 1.

HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. 2017a. **O cartão amarelo de Trump para o Conselho de Direitos Humanos da ONU**. *Nexo*, 8 ago. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/ensaio/2017/O-cartão-amarelo-de-Trump-para-o-Conselho-de-Direitos-Humanos-da-ONU>.

HERNANDEZ, Matheus de Carvalho; ROSA, William Torres Laureano da. 2018. **Os EUA e a revisão periódica universal do Conselho de Direitos Humanos da ONU**. *Estudos Internacionais*, v. 6, n. 1.

\_\_\_\_\_. Human Rights Council. Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/60/251, \_\_\_\_\_, 2006, disponível em: <[https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251\\_En.pdf](https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251_En.pdf)>, acesso em 10/08/22.

\_\_\_\_\_. Human Rights Council. Resolution 5/1. Institution Building of the United Nations Human Rights Council. 18/06/07.

Human Rights Watch Submission for the UN Universal Periodic Review 24th Session of the UPR working group, March 2018.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. 272 p. ISBN - 13: 978- 8537818008

MERTUS, Julie. **Bait and Switch: Human Rights and U.S. Foreign Policy** / Julie Mertus. 1. Ed. Routledge, 2005.

MERTUS, Julie. **The United Nations and human rights : a guide for a new era** / Julia A. Mertus. 2nd. ed. Routledge, 2009.

MESSMER, HAKEN, et al. **Fragile State Index**. Found for peace, Washington/DC/USA, 2017.

MOLL, Roberto. **México: Estado falido? Percepções por parte da imprensa dos Estados Unidos**. Territorialidades e entrecruzamentos geopolíticos na América Latina / organização Luis Fernando Ayerbe. - 1. ed. - São Paulo : Cultura Acadêmica : Fundação Memorial da América Latina, 2014.

MONTEIRO, Leandro N. (2006). **O Conceito de Estados Fracassados nas Relações Internacionais: Origens, Definições e Implicações Teóricas**. Dissertação de mestrado (134 p.). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Universidade de Campinas e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

NETO, Helion Póvoa. **A criminalização das migrações na nova ordem internacional**. In: NETO, Helion Póvoa e FERREIRA, Ademir Pacelli (org). *Cruzando fronteiras disciplinares: um panorama dos estudos migratórios*. Rio de Janeiro, Renan, 2005, p.297-309.

\_\_\_\_\_. *People and Corruption: Latin America and The Caribbean*, International Transparency, 2017.

RADFORD, Jynnah; NOE-BUSTAMANTE, Luis. 2019. **Facts on US Immigrants, 2017**. **Pew Research Center**, 3 jun. Disponível em: <http://www.pewhispanic.org/2018/09/14/facts-on-u-s-immigrants/>. Acesso em: 31 out. 2019.

REPETTO, Fabián. **Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina**/Fabián Repetto. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, 2004.

SCHMIDT, Markus. United Nations. *International Human Rights Law*. Oxford University Press, p. 391-418, 2010

SHORT, Katherine. **From Commission to Council: Has the United Nations succeeded in creating a credible Human Rights Body?** SUR – *Internacional Journal on Human Rights*. Year 5. Number 9. São Paulo, 2008. P. 146.171.

SIKKINK, Kathryn. **Razones para la esperanza** / Kathryn Sikkink. Traducido por: Sebastián Villamizar Santamaría – 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2018.

SMITH, R. **Textbook in International Human Rights** . Oxford: Oxford University Press, 3ª ed., 2007.

AYERBE, Luis Fernando (org.). **Territorialidades e entrecruzamentos geopolíticos na América Latina** – 1. Ed. – São Paulo : Cultura Academica : Fundação Memorial da América Latina, 2014.

TERMAN, Rochelle; VOETEN, Erik. 2018. **The relational politics of shame: evidence from the universal periodic review**. *The Review of International Organizations*, v. 13, n. 1.

TSEBELIS, George. (1998), **Jogos Ocultos: escola racional no campo da política comparada**. São Paulo, Edusp.

UNITED NATIONS. Resolution 9(2), 21/06/46.

UNITED NATIONS. **General Assembly Resolution 60/250**, 23 de dez. de 2005.

UNITED NATIONS – General Assembly, sixty-fourth session. *Report of the International Court of Justice. 1 August 2007 - 31 July 2008. Request for Interpretation of the Judgment of 31 March 2004 in the Case concerning Avena and Other Mexican Nationals (Mexico v. United States of America)*, New York, 2008, p. 42-45.

UNITED NATIONS – General Assembly, fifty-ninth session for Human Rights Commission. A/59/565, 2004.

UNITED STATES OF AMERICA. Memorandum for acting undersecretary of defense, U.S. Secretary of Defense, 2019.

UNITED STATES OF AMERICA. Memorandum for director office of management and budget, Secretary of Defense, 10/06/21.

U.S. Foreign Assistance by Country, ForeignAssistance.Gov, acesso em: 10/08/22.

U.S. Department of Defense – DOD authorizes support to counter drug border security, 2018.

Viegas e Silva, Marisa. "**O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas**", SUR 18 (2013), acesso 7 Jul. 2022, <https://sur.conectas.org/o-conselho-de-direitos-humanos-das-nacoes-unidas/>