



UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS

Faculdade de Direito e Relações Internacionais

Curso de Relações Internacionais – FADIR

Eduarda Azevedo Furtado de Oliveira

**A ALIANÇA HISTÓRICA ENTRE ESTADOS UNIDOS E ISRAEL:
IMPACTOS SOBRE O PROCEDIMENTO DA REVISÃO
PERIÓDICA UNIVERSAL (RPU) DA ONU**

**DOURADOS - MS
NOVEMBRO - 2018**

Eduarda Azevedo Furtado de Oliveira

**A ALIANÇA HISTÓRICA ENTRE ESTADOS UNIDOS E ISRAEL:
IMPACTOS SOBRE O PROCEDIMENTO DA REVISÃO
PERIÓDICA UNIVERSAL (RPU) DA ONU**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora da Universidade Federal da Grande Dourados, como pré-requisito para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Matheus de Carvalho Hernandez

**DOURADOS - MS
NOVEMBRO – 2018**



ATA DE DEFESA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Em 03 de dezembro de 2018, compareceu para defesa pública do Trabalho de Conclusão de Curso, requisito obrigatório para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais, a aluna **Eduarda Azevedo Furtado de Oliveira** tendo como título "A Aliança histórica entre Estados Unidos e Israel: impactos sobre os procedimentos da revisão periódica".

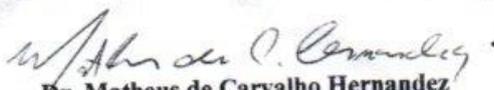
Constituíram a Banca Examinadora os professores Dr. Matheus de Carvalho Hernandez (orientador), Dr. Bruno Botti Bernardi (examinador) e Dra. Deborah Silva do Monte (examinador).

Após a apresentação e as observações dos membros da banca avaliadora, o trabalho foi considerado APROVADO.

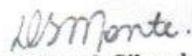
Por nada mais terem a declarar, assinam a presente Ata.

Observações: Mediante a observância das recomendações dos membros da banca, indica-se o trabalho para publicação em formato de artigo em periódico especializado

Assinaturas:


Dr. Matheus de Carvalho Hernandez
Orientador (a)

Dr. Bruno Botti Bernardi
Examinador (a)


Dra. Deborah Silva do Monte
Examinador (a)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

O48a Oliveira, Eduarda Assvedo Furtado De
A ALLIANÇA HISTÓRICA ENTRE ESTADOS UNIDOS E ISRAEL: IMPACTOS SOBRE O
PROCEDIMENTO DA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL (RPU) DA ONU [recurso
eletrônico] / Eduarda Assvedo Furtado De Oliveira. – 2018.
Arquivo em formato pdf.

Orientador: Mathesus de Carvalho Hernandez.
Coorientador: Bruno Boti Bernardi.
TCC (Graduação em Relações Internacionais)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2018.
Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:
<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Revisão Periódica Universal. 2. Estados Unidos. 3. Israel. 4. Politização. I. Hernandez,
Mathesus De Carvalho. II. Bernardi, Bruno Boti. III. Título.

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

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

AGRADECIMENTOS

O que antes parecia tão distante, hoje é uma realidade. Olhando para trás percebo o quanto adquiri conhecimentos que levarei para o resto da vida e o quanto evolui ao longo desses quatro anos de graduação. A universidade me proporcionou um crescimento pessoal imensurável e experiências inesquecíveis. Por isso, quero agradecer primeiramente aos meus professores que somaram e me ajudaram no meu processo de graduação. Quero deixar meus sinceros agradecimentos aos meus professores e orientadores Matheus de Carvalho Hernandez e Bruno Boti Bernardi com os quais tive a honra de participar de um projeto de iniciação científica e o privilégio de tê-los como orientadores.

Agradeço a minha família, as minhas tias e avós que mesmo longe sempre me apoiaram, me incentivaram e me deram todo o amor que eu precisava, em especial ao meu falecido avô que com certeza estaria muito orgulhoso dessa conquista. Agradeço principalmente a minha mãe, Andréa Azevedo, e ao meu pai, Edson Furtado, que sempre fizeram de tudo por mim. A vocês minha profunda gratidão por apoiarem minhas escolhas, por me encorajarem e me amarem incondicionalmente e por acreditarem em mim até mesmo quando eu não acreditava. Muito obrigada, sem vocês eu não chegaria até aqui.

Agradeço as minhas amigas Ana, Cris, Flávia e Marina, que apesar da distância, sempre estiveram ao meu lado me apoiando, conversando diariamente e criando memoráveis lembranças. As minhas amigas Ana Luisa, Carol Montezano e Carol Ximenes o meu sincero agradecimento por estarem presentes todos os dias dessa minha passagem por Dourados, por aguentarem meus nervosismos e por amenizarem a saudade de casa. Agradeço também aos meus amigos Julian, Mônica, Pâmela e Carol por todos os momentos compartilhados e por toda ajuda acadêmica ao longo desses anos de graduação. Vocês alegram minha vida em Dourados e me proporcionam momentos que eu nunca esquecerei.

Por fim, expresso minha gratidão a todos os professores e colegas que passaram pela minha graduação na Universidade Federal da Grande Dourados, a qual tenho orgulho de fazer parte. Agradeço por contribuírem com o amadurecimento pessoal e profissional que compõe a pessoa que sou hoje.

A todos: o meu muito obrigada!

RESUMO

A Revisão Periódica Universal (RPU) é um procedimento do Conselho de Direitos Humanos (CDH) em que todos os Estados da ONU aceitam passar por um processo de avaliação sobre sua situação em relação aos direitos humanos, recebendo recomendações que podem aceitar (*accepted*) ou apenas anotar (*noted*). A participação efetiva dos Estados Unidos da América na RPU teve início durante a administração Obama após contraditória e complexa relação do país com o CDH herdada do governo Bush. Para entender esse processo de realização das recomendações, esta pesquisa parte do pressuposto da existência de uma grande politização dos mecanismos e instituições dentro do regime de direitos humanos, visto que as recomendações feitas pelos Estados Unidos para Israel ficaram marcadas pela desatenção às violações de direitos humanos ocorridas neste país. Isto porque a relação histórica de aproximação entre os dois países citados reflete interesses comuns de segurança e parceria militar e, em vista disso, o fato de os EUA criticarem Israel em suas violações de direitos humanos seria capaz de causar efeitos diplomáticos que poderiam resultar em prejuízos à estreita relação entre eles, gerando um constrangimento internacional para Israel. Assim, o problema de pesquisa consiste em estabelecer de que maneira a relação entre os Estados Unidos da América e Israel influencia no momento da realização das recomendações no procedimento da RPU. A partir disso, a pesquisa consiste em um estudo de caso com dados qualitativos e quantitativos a partir da revisão bibliográfica e também da análise das recomendações fornecidas pela UPR-Info feitas entre EUA e Israel, tendo como objetivo demonstrar que a aproximação entre ambos os países tem impactos no mecanismo da RPU.

Palavras-chave: Revisão Periódica Universal; Estados Unidos; Israel; Politização.

ABSTRACT

The Universal Periodic Review (UPR) is a procedure of the Human Rights Council (HRC) in which all UN states agree to undergo an evaluation process on their human rights situation, receiving recommendations that they can accept or just noted. The effective participation of the United States of America in the RPU began during the Obama administration after contradictory and complex relationship of the country with the HRC inherited from the Bush administration. In order to understand this process of elaborating the recommendations, this research is based on the assumption of a great politicization of the mechanisms and institutions within the human rights regime, since the recommendations made by the United States to Israel were marked by the lack of attention to human rights violations in this country. This is because the historical rapprochement between the two countries that reflects common interests of security and military partnership and, therefore, the fact that the US criticizes Israel for its human rights violations would be capable of causing diplomatic effects that could hurt this close relationship between them, creating an international shaming for Israel. Thus, the research problem is to establish how the relationship between the United States of America and Israel influences when recommendations are made in the UPR procedure. From this, the research consists in a study of case with qualitative and quantitative data from the bibliographic review and also the analysis of the recommendations provided by UPR-Info made between the US and Israel, aiming to demonstrate that the approximation between both countries impacts on the UPR mechanism.

Keywords: Universal Periodic Review; United States; Israel; Politization.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1- CAPÍTULO 01: A REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS.....	13
1.1) A Comissão de Direitos Humanos.....	13
1.2) O Conselho de Direitos Humanos	15
1.3) A trajetória dos Estados Unidos da América no Conselho de Direitos Humanos.....	18
1.4) O mecanismo da Revisão Periódica Universal (RPU).....	23
2- CAPÍTULO 02: A ALIANÇA ENTRE ESTADOS UNIDOS E ISRAEL.....	29
2.1) A construção da aliança entre Estados Unidos e Israel.....	29
2.2) O Lobby israelense nos Estados Unidos.....	40
2.3) A posição estratégica de Israel para os EUA.....	44
2.4) A influência da religião judaico-cristã	47
3- CAPÍTULO 03: O GRAU DE POLITIZAÇÃO NO PROCEDIMENTO DA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL	50
3.1) A politização da Revisão Periódica Universal	50
3.2) Recomendações entre EUA-Israel	57
3.3) Recomendações entre EUA-Coreia do Norte	60
3.4) Comparações entre as recomendações EUA-Israel X EUA-Coreia do Norte	65
CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	71

INTRODUÇÃO

Após a Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) adquiriu a responsabilidade e o compromisso de promover internacionalmente os direitos humanos. Assim foi criada a Comissão de Direitos Humanos da ONU em 1946, a qual ficou especificamente encarregada de elaborar as normas internacionais de direitos humanos e zelar pelo seu cumprimento entre todos os países membros da organização.

Contudo, ao longo dos anos, a Comissão passou a perder credibilidade, em razão, principalmente, da falta de ação contra graves violações, dos poucos critérios para a escolha dos Estados-membros a terem assento no órgão, da ineficácia política e da constante seletividade. Em vista disto, a Comissão foi substituída pelo Conselho de Direitos Humanos (CDH) em 2006, devido à necessidade de criação de um órgão único e de alto nível para tratar dos assuntos de direitos humanos, buscando corrigir as falhas da antiga Comissão (SHORT, 2008).

Por sua vez, a Revisão Periódica Universal (RPU) foi a grande inovação trazida a partir da criação do CDH e passou a vincular-se juntamente a este órgão a tarefa de realizar revisões periódicas sobre as questões de direitos humanos dos países-membros da ONU, totalizando 193 Estados. O primeiro ciclo da revisão ocorreu entre 2008 e 2011 e o segundo se estendeu de 2012 a 2016. Em 2017, o Conselho de Direitos Humanos deu início ao 3º ciclo de avaliações do RPU que será finalizado em 2021.

As recomendações realizadas no procedimento da RPU são sugestões feitas pelos membros das Nações Unidas e por Estados observadores através da análise de diversos documentos do Estado sob Revisão (EsR) com o intuito de melhorar a situação de direitos humanos dentro deste território. Contudo, essas recomendações não são de caráter obrigatório, e, por isso, o Estado tem a opção de aceitá-las (*accepted*), momento em que se compromete em implementá-las e seguir suas orientações, ou então pode simplesmente anotá-las (*noted*).

Os Estados Unidos da América (EUA) começaram a participar da RPU a partir do governo Obama, após um período extremamente conturbado do país com o CDH, devido à relação complexa herdada da administração Bush. Esta relação melhorou apenas a partir de 2009, ano em que os EUA adquiriram um assento no CDH e passaram a participar das revisões realizadas em 2010 e 2015.

Em termos geopolíticos, o engajamento dos EUA no mecanismo reflete sua posição em relação a alguns países, historicamente, aliados ou não às suas políticas e diretrizes. Seja na quantidade (pelo excesso ou pela falta), seja no conteúdo (assertivo ou

brando) das recomendações realizadas, é possível desenvolver leituras sobre como o governo estadunidense se posiciona em relação aos temas e aos Estados sob Revisão (EsR) (TERMAN; VOETEN, 2017). Dentre essas relações, pode-se destacar a proximidade histórica com Israel, que tem levantado muitas críticas e apontado o grau de politização do mecanismo, visto que os EUA não analisam com rigor as violações de direitos humanos que acontecem dentro do território israelense. Por outro lado, para enfatizar ainda mais essa politização, pode-se observar a relação entre Estados Unidos e Coreia do Norte, que, historicamente, é marcada por grandes rivalidades e tensões, gerando recomendações mais incisivas e maiores reprovações.

A relação entre Estados Unidos e Israel é muito interessante de ser observada, visto que, desde a criação do Conselho de Direitos Humanos, os EUA tecem fortes críticas ao órgão pelo foco excessivo dado a Israel. Um dos pontos de tensão é o item 7 da agenda do CDH, que trata de forma permanente as violações de direitos humanos nos territórios palestinos, colocando Israel em evidência e desagradando os parceiros norte-americanos.

Este trabalho está delimitado pela análise da relação entre Estados Unidos e Israel e de que maneira esta relação se traduz no interior da Revisão Periódica Universal. Assim, o problema de pesquisa consiste em responder a seguinte pergunta: De que maneira a relação entre os Estados Unidos da América e Israel influencia no momento de realizar recomendações entre EUA e Israel no procedimento da RPU?

Tal pergunta será respondida partindo do pressuposto da politização do mecanismo da RPU trazido por Terman e Voeten (2017) no artigo “The relational politics of shame: Evidence from the universal periodic review”, os quais demonstram que os Estados condenam os violadores de direitos humanos de forma seletiva, baseados nas suas próprias estratégias e interesses, protegendo os aliados e sendo mais duros em suas recomendações perante os inimigos. Ademais, quando as recomendações são feitas, aquelas originadas de países estrategicamente mais próximos são aceitas pelos Estados receptores com mais frequência do que as recomendações praticamente idênticas vindas de outros Estados frente aos quais há menor grau de aproximação estratégica.

A temática foi escolhida pela relevância social que apresenta a questão dos direitos humanos, e a problemática da dificuldade da compreensão do funcionamento do sistema ONU de direitos humanos. A RPU serve como uma medida de monitoramento do quanto os Estados cumprem ou não as normas impostas pelo regime internacional de direitos humanos, realizando recomendações concretas para alertar os países sobre as questões que precisam respeitar e melhorar, sendo um mecanismo de grande importância para a proteção dos direitos humanos dentro das fronteiras nacionais. Não obstante,

também se faz relevante a análise do grau de politização deste mecanismo e como isso se traduz no caráter das recomendações para a defesa dos direitos humanos, ou seja, se as recomendações são mais brandas ou mais incisivas a depender da proximidade entre o Estado revisor e o Estado sob Revisão.

Dessa forma, o objetivo geral da presente monografia consiste em analisar de que maneira a aliança histórica entre os Estados Unidos da América e Israel age e influencia no procedimento das formulações de recomendações entre ambos os países, ou seja, as recomendações realizadas pelos Estados Unidos para Israel e vice-versa. Além disso, busca examinar o subsequente processo de aceitação ou anotação dessas recomendações dentro do mecanismo da Revisão Periódica Universal da Organização das Nações Unidas.

Para a realização do trabalho foi utilizada a revisão bibliográfica de fontes secundárias, como livros, artigos acadêmicos publicados nacionalmente e internacionalmente, e revistas especializadas na temática dos direitos humanos. Também foram utilizadas fontes primárias, como balanços documentais, relatórios, resoluções e recomendações da ONU, por meio de consultas aos documentos da Assembleia Geral desta Organização e o atual Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, bem como outras instâncias de direitos humanos que estão em conexão com o Conselho, como o Alto Comissariado para Direitos Humanos. Além disso, foram utilizados dados das recomendações sistematizados pela base de dados da UPR Info, uma organização não-governamental que trabalha com o intuito de aumentar a conscientização acerca do processo de Revisão Periódica e prover ferramentas de capacitação para os atores envolvidos.

A monografia está dividida em três capítulos. No primeiro capítulo será realizada uma contextualização histórica de todo o mandato da antiga Comissão de Direitos Humanos da ONU, tal como uma análise do processo político que resultou na substituição da Comissão pelo Conselho de Direitos Humanos, apontando suas principais falhas e críticas, além de explicar em que consiste a Revisão Periódica Universal, seu funcionamento, origem, objetivos e a participação dos Estados Unidos no CDH indo em direção à sua participação na RPU. Já o segundo capítulo irá retratar a construção histórica da aliança entre EUA e Israel e apresentar alguns fatores que podem explicar a formação desta aliança e porque ela se mantém tão forte até a atualidade, tais quais o lobby, os objetivos estratégicos e a influência religiosa. O terceiro e último capítulo retoma o problema da pesquisa, expondo a politização da Revisão Periódica e analisando as

recomendações entre EUA-Israel e, para fins de ilustração comparativa, EUA-Coreia do Norte.

Por fim, os resultados da pesquisa são de natureza exploratória, panorâmica e descritiva, desenvolvendo apenas uma hipótese sobre a politização da RPU. Logo, o trabalho não pretende propor uma explicação definitiva sobre o mecanismo, mas sim explorar um dos pontos presentes no procedimento que é alvo de tantas críticas, uma vez que um dos principais argumentos e promessas para a sua criação foi seu funcionamento objetivo.

1- CAPÍTULO 01: A REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

O presente capítulo tem como objetivo fazer uma contextualização histórica da Comissão de Direitos Humanos da ONU, elucidando os motivos pelos quais foi substituída pelo Conselho de Direitos Humanos, destacando suas principais falhas e críticas. Ademais, detalha todo o funcionamento do mecanismo da Revisão Periódica Universal, inovação trazida pelo CDH, e a trajetória dos Estados Unidos tanto no Conselho quanto na RPU. É de extrema importância entender o trabalho do Conselho e principalmente da RPU, uma vez que ambos são grandes instrumentos de proteção dos direitos humanos.

1.1) A Comissão de Direitos Humanos

Depois da Segunda Guerra Mundial e com o crescimento da preocupação de proteger os direitos humanos, a ONU criou em 1946 a Comissão de Direitos Humanos. Esta comissão era vinculada ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC), responsável por fiscalizar os membros das Nações Unidas, auxiliar e criar normas nos assuntos referentes aos direitos humanos no cenário internacional.

A Comissão foi criada pela resolução E/204 e foi o primeiro órgão internacional encarregado de definir padrões de comportamento e monitorar o cumprimento dessas regras de direitos humanos em todos os países membros. Foi a Comissão quem elaborou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, um dos documentos bases para os direitos humanos até os dias atuais e também o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (MARIE, 1975, p.357).

Durante seus primeiros anos, sua função era estabelecer parâmetros e normas internacionais de direitos humanos, tendo um poder extremamente restrito, visto que não podia agir frente a nenhuma denúncia de violação desses direitos. Apesar do bloco dos Estados ocidentais ocupar a grande maioria dos assentos na ONU, não era de interesse destes conferir à Comissão o poder de examinar casos específicos das alegadas violações, uma vez que este recurso poderia ser usado contra eles mesmos (ALSTON, 1992, p. 141).

Além disso, a Comissão sofreu um período de produção normativa bem retraída, em razão de forças políticas dos Estados Unidos começarem a se incomodar com a tendência da vinculação dos tratados internacionais de direitos humanos, pois a incorporação de tratados pode ser prejudicial aos próprios países caso não cumpram suas

normas. (ASLTON, 1992, p. 134). Faltava vontade política dos Estados em ampliar a atuação da Comissão, uma vez que estes poderiam ser alvos do mecanismo que estavam desenvolvendo. Assim, havia uma forte resistência dos países membros em estabelecer procedimentos para receber essas denúncias e atribuir à Comissão maior poder de ação.

Essa situação só começou a mudar a partir de 1967 com a adesão maciça de novos membros, principalmente de países subdesenvolvidos, que passaram a exercer forte pressão para que a Comissão fosse utilizada como forma de condenar as violações de direitos humanos. Para isso, a ela foi atribuída por meio da confidencialidade e avaliação em sessões fechadas, através das Resoluções 1235 e 1503, procedimentos para receber e fiscalizar as denúncias de tais violações em países específicos, podendo analisar as situações denunciadas e emitir recomendações ao ECOSOC (ASANO, 2008, p.40).

A Comissão era dividida em cinco grupos regionais¹, o que acabou gerando uma desproporcionalidade de fiscalização entre alguns Estados. A grande crítica era que a mesma focou suas atividades e resoluções em alguns países específicos como Israel, África do Sul e Chile, deixando de lado outros Estados violadores de direitos humanos (FORSYTHE, 2009, p 15). Além disso, a partir da década de 1980, os Estados passaram a questionar a confidencialidade das denúncias e da atuação da Comissão, visto que as violações continuavam acontecendo e os responsáveis por elas não paravam de agir. Outro ponto importante foi que, no contexto da Guerra Fria, os Estados passaram a utilizar a Comissão como mecanismo de suas políticas externas, apoiando ou até mesmo patrocinando as resoluções para diminuir as influências dos seus opositores no cenário internacional (ASANO, 2008, p. 41-42).

A Comissão de Direitos Humanos foi de extrema importância para a temática dos direitos humanos, uma vez que foi responsável pela elaboração de normas internacionais e pela ampliação de tratados internacionais sobre o assunto, além de ter aprimorado diversos procedimentos de análise, denúncia e fiscalização dos Estados violadores de direitos humanos. No tocante ao sucesso da Comissão, Katherine Short reconhece:

É possível afirmar que a maior conquista da Comissão está no simples fato de ter passado a existir. Sendo o primeiro organismo mundial com Estados com qualidade de membros focado exclusivamente em direitos humanos, transformou-se numa organização de referência para Estados e indivíduos, tanto para dar conselhos como para receber reclamações. Seu poder investigativo trouxe à tona alguns dos mais terríveis abusos de direitos humanos no mundo e proporcionou o ímpeto necessário para que houvesse mudança. Encorajou governos a agir de forma a melhorar seu histórico de

¹ O Grupo Africano, Grupo Asiático, Grupo da América Latina e Caribe, Grupo da Europa e Outros e o Grupo do Leste Europeu.

direitos humanos, em evidente esforço para evitar críticas por parte da Comissão. Contudo, suas realizações em garantir e lutar pelos direitos humanos foram ofuscadas por uma crise de credibilidade (SHORT, 2008 p. 177).

Assim, em 2006, a Comissão de Direitos Humanos foi extinta em razão da sua perda de confiabilidade e das falhas atribuídas ao longo do seu desenvolvimento, como a instabilidade política e a ineficiência em inovar nos assuntos pertinentes aos direitos humanos. As principais críticas estavam relacionadas à presença de Estados-membros considerados violadores de direitos humanos na Comissão e poucos critérios para a escolha dos países a terem assento no órgão. Além disso, criticava-se também a falta de ação da Comissão, que não tomava atitudes adequadas contra as graves violações (SHORT, 2008, p.177) e o alto grau de politização², tornando um órgão seletivo e parcial. Por exemplo, um quarto das resoluções feitas pela Comissão para países específicos se concentrava no caso de Israel, enquanto nenhuma delas tratava das violações de direitos humanos na China (FREEDMAN, 2011, p. 289). Isso tudo levou a um grave problema de déficit de credibilidade, o que resultou na substituição da Comissão de Direitos Humanos da ONU pelo Conselho de Direitos Humanos (CDH) das Nações Unidas em 2006.³

1.2) O Conselho de Direitos Humanos

As negociações para a substituição da Comissão pelo Conselho começaram em setembro de 2005 na “Cúpula Mundial de Chefes de Estados e de Governo”, em que foi citada brevemente a criação do Conselho. As discussões se concentraram na composição, nos procedimentos e nas funções do novo órgão e em quais aspectos da Comissão deveriam ser mantidos, removidos ou reformados para o Conselho. O documento A/60/L.1 dessa reunião declarou que “de acordo com nosso compromisso de fortalecer ainda mais o mecanismo de direitos humanos das Nações Unidas, resolvemos criar um Conselho de Direitos Humanos” (A/60/L.1, para 157, nossa tradução⁴). Assim, no dia 15 de março de 2006 foi aprovada a Resolução 60/251 pela Assembleia Geral, a qual criou o Conselho de Direitos Humanos da ONU e determinou todo seu mandato. As principais

² Lyons, Baldwin e McNemar (1977) definiram a politização de organizações internacionais como quando os países, buscando promover suas próprias agendas políticas, introduzem questões controversas não relacionadas.

³ Sobre a extinção da Comissão de Direitos Humanos ver: SHORT, K., “Da Comissão ao Conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de Direitos humanos confiável? ”. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sur/v5n9/v5n9a08.pdf>>. Acesso em: 24 de outubro de 2018.

⁴ Pursuant to our commitment to further strengthen the United Nations human rights machinery, we resolve to create a Human Rights Council.

mudanças dispostas na Resolução são os princípios fundadores do CDH, questões de filiação e eleição, procedimentos e mecanismos, e o mecanismo da Revisão Periódica Universal. Essas mudanças refletem algumas das mais sérias críticas feitas à Comissão antes e durante as negociações de reforma (FREEDMAN, 2011, p. 75).

Nos primeiros parágrafos do documento, a Assembleia Geral declarou⁵ todo o reconhecimento pelo trabalho realizado pela extinta Comissão, mas que era preciso corrigir suas falhas, afirmando a importância de garantir a universalidade, objetividade e não seletividade nas questões de direitos humanos e a eliminação da politização do órgão.

Dessa forma, a visão geral do mandato do Conselho se situa nos parágrafos 1, 2, 3 e 4 da Resolução, a qual determinou que o Conselho estaria subordinado apenas à Assembleia Geral e iria prestar auxílio somente nos assuntos referentes aos direitos humanos. Além disso, o Conselho deveria tratar da promoção e proteção dos direitos humanos, direitos civis, sociais, políticos, econômicos e culturais de forma igualitária, baseando-se nos “princípios da universalidade, imparcialidade, objetividade, não seletividade, comunicação e cooperação internacional”⁶. Também foi atribuído o poder de abordar situações de violações de direitos humanos e fazer recomendações sobre isso, uma ferramenta prática e política para encorajar e ajudar os Estados a cumprir com as obrigações de direitos humanos (FREEDMAN, 2011, p. 81).

O parágrafo 5 da Resolução 60/251 se baseou na estrutura da antiga Comissão para definir as funções do Conselho, mas fez algumas alterações. Assim, o Conselho seria responsável por analisar as violações, possibilitar assistência e educação na temática de direitos humanos, dedicar-se para evitar novas violações, atuar em situações de emergência e servir de espaço institucional para fóruns internacionais a respeito dos direitos humanos. Em seguida, no seu parágrafo 6, a resolução também estabeleceu um sistema de procedimentos especiais no primeiro ano de funcionamento do Conselho, em que este deveria, por meio de especialistas independentes, revisar, melhorar ou modificar os mandatos e mecanismos da extinta Comissão.

Buscando uma solução para as diversas críticas sofridas pela Comissão, a resolução supracitada, no seu parágrafo 7, trouxe algumas mudanças significativas e determinou que a adesão dos membros seria embasada na distribuição geográfica equitativa com 47 Estados-membros, e não mais 53 membros como anteriormente na Comissão. Além disso, os membros seriam eleitos diretamente e individualmente por

⁵ GA Resolução 60/251.

⁶ NAÇÕES UNIDAS. General Assembly Resolution 60/250, 23 de dez. de 2005.

votação secreta da maioria absoluta dos integrantes da Assembleia Geral, atuando pelo período de três anos, sendo limitada apenas uma reeleição para mandatos consecutivos.

Em seguida, o parágrafo 8 estabeleceu que todos os Estados-membros da ONU poderiam aderir ao Conselho, tendo que respeitar um critério de adesão que seria baseado nos esforços realizados para promover e proteger os direitos humanos e nas promessas e compromissos assumidos. Ademais, foi dada à Assembleia Geral o poder de suspender os membros que cometam graves e sistemáticas violações aos direitos humanos, cláusula importante que permite ao país ser condenado conforme seu histórico e registro de direitos humanos (ALSTON, 2006, p. 202). Em 2011, por exemplo, a Líbia veio a ser o primeiro Estado a ser suspenso do CDH.

A principal mudança que o Conselho trouxe, nos parágrafos 5 e 9 da resolução, foi a implementação da Revisão Periódica Universal (RPU)⁷, um mecanismo de extrema importância por meio do qual todos os Estados da ONU aceitam passar por um critério de avaliação a cada quatro anos e meio sobre sua situação em relação aos direitos humanos, recebendo recomendações sobre a promoção e proteção desses direitos. O objetivo é melhorar a situação de direitos humanos dentro dos territórios nacionais, fiscalizar o cumprimento das obrigações e compromissos internacionais assumidos pelos países, consultar e promover o engajamento de órgãos de direitos humanos nacionais e internacionais na cooperação com o Conselho para alcançar os objetivos deste.

Outra mudança fundamental disposta no parágrafo 10 foi sobre as reuniões e sessões de encontro, que na Comissão eram realizadas apenas uma vez ao ano durante seis semanas com possibilidade de ter reuniões extraordinárias. No Conselho, ficou determinado que os encontros ocorreriam três vezes ao ano por pelo menos dez semanas, podendo ainda haver a convocação de reuniões especiais. Essas sessões especiais foram uma das formas de responder à crítica de que a Comissão não lidava de maneira adequada com as crises e graves situações de violações de direitos humanos (FREEDMAN, 2011, p.96). Sobre as reuniões especiais, Short afirma:

Sérias críticas à Comissão referiam-se ao seu fracasso em criar mecanismos eficientes para lidar com crises de direitos humanos urgentes. A Comissão era geralmente incapaz de reagir antes de sua reunião anual, o que dava margem para que os Estados agissem com relativa impunidade. Tal problema foi endereçado pelo Conselho com a previsão das “sessões especiais, quando necessárias, realizadas a pedido de um membro do Conselho com o apoio de um terço dos membros”. A maior quantidade de reuniões *ad-hoc* também contribuiu para aliviar o grande acúmulo de trabalho que o Conselho desenvolveu ao longo de seu processo de transição. As sessões especiais

⁷ Universal Periodic Review (UPR)

podem ser convocadas com apenas um terço dos membros do Conselho (SHORT, 2008, p. 184).

Como forma de utilizar a experiência de outros atores e garantir a legitimidade entre a sociedade civil e os Estados que não são membros do Conselho, o parágrafo 11 da Resolução impôs a obrigação ao órgão de garantir a contribuição mais efetiva de agências especializadas, outras organizações intergovernamentais, instituições nacionais de direitos humanos, organizações não-governamentais, bem como de Estados que não são membros do Conselho. O parágrafo seguinte também exige que o Conselho trabalhe de forma transparente, justa e imparcial, permitindo a participação de atores não-estatais, sendo uma resposta a uma das críticas à Comissão.

Dessa forma, o Conselho de Direitos Humanos foi criado com o objetivo de melhorar os trabalhos da antiga Comissão, atuando de uma forma menos politizada, para promover a proteção e prevenção dos abusos de direitos humanos. Ainda, é uma maneira para que os Estados trabalhem coletivamente a fim de alcançar liberdades e direitos fundamentais para todos os indivíduos. A seguir, será demonstrada a instável trajetória dos Estados Unidos no CDH, que desde a sua criação, vem passando por períodos de tensão.

1.3) A trajetória dos Estados Unidos da América no Conselho de Direitos Humanos

Os Estados Unidos da América, apesar de serem um dos grandes promotores do chamado regime internacional⁸ de direitos humanos⁹, participando de diversas negociações, possuem historicamente uma tensa relação com esse regime. Isto porque, muitas vezes, não aderem às instituições e acordos multilaterais dele resultantes (HERNANDEZ; ROSA, 2017, p. 01).

Sua relação com o Conselho de Direitos Humanos também se mostrou bastante conturbada ao longo da existência do órgão. Durante a administração de George W. Bush (2001-2009), os Estados Unidos apoiaram e, em certa medida, até contribuíram para a substituição da Comissão de Direitos Humanos pelo Conselho. Dentre os motivos que

⁸ Krasner (1982, p. 186) define os regimes internacionais como um tipo de instituição internacional formado por um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões adotados e estabelecidos pelos Estados para regular ou moldar sua interação em torno de uma área temática particular.

⁹ O regime internacional dos direitos humanos se sustenta nos princípios da dignidade, do igual valor e da igualdade em direitos “de todos os membros da família humana”, sem nenhum tipo de distinção “por motivos de raça, sexo, idioma ou religião”, bem como na inalienabilidade, universalidade, interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos (Declaração Universal de Direitos Humanos, 1948, preâmbulo).

justificavam essa ação estavam a politização do primeiro órgão e a necessidade de fortalecer a maquinaria institucional da ONU em termos de direitos humanos. Segundo Hernandez e Rosa (2017, p. 07) “os EUA de Bush foram uma das principais vozes a defender a necessidade da reforma”. Nesse sentido, o presidente Bush chegou a declarar o estabelecimento de um novo órgão como uma prioridade de reforma primordial para alcançar uma organização forte, eficaz e responsável¹⁰.

Contudo, quando da aprovação do projeto que substituiu a Comissão por 170 votos a favor, o país norte americano estava entre os quatro que foram contrários, juntamente com Israel, Ilhas Marshall e Palau. Um dos motivos para isso foi que o então embaixador dos EUA, John Bolton, insistiu que a resolução deveria ter critérios mais rigorosos para que os Estados pudessem aderir ao Conselho, não se limitando aos esforços realizados para promover e proteger os direitos humanos e às promessas e compromissos assumidos. Ele defendia que os países com os piores registros de direitos humanos deveriam ser impossibilitados de se tornarem membros, visto que a falta de garantia de uma adesão credível resultaria, segundo ele, no fato de o Conselho não se tornar melhor do que a Comissão (FREEDMAN, 2009, p. 06).

Além disso, os Estados Unidos queriam que o Conselho fosse um órgão principal da ONU, que o número de membros fosse reduzido para no máximo vinte representantes, o que, segundo os norte-americanos, diminuiria a probabilidade de eleição de violadores de direitos humanos e que os mesmos fossem eleitos por maioria qualificada (2/3) dos integrantes da Assembleia Geral. Ademais, com a reforma do órgão, a divisão de grupos regionais do Conselho desfavoreceu os Estados Unidos e os países da Europa Ocidental, pois a maioria dos assentos seriam compostos por Estados representantes da Ásia e da África.

Embora Bolton tenha feito diversas demandas e críticas sobre o Conselho, sua posição na ONU e a posição do governo Bush em geral fizeram com que suas ideias recebessem pouco apoio. O apoio de Bolton à invasão do Iraque arruinou ainda mais sua capacidade de coordenar a ONU em direitos humanos (FREEDMAN, 2009, p. 07). Assim, com todos esses insucessos do governo Bush em modificar a proposta do mandato do Conselho, eles votaram contra a criação do novo órgão, alegando que as mudanças esperadas não haviam sido executadas e que a credibilidade dos membros não era garantida, sendo então o Conselho pouco diferente do antigo órgão. Nesse sentido, Hernandez e Rosa argumentam:

¹⁰ “U.S. Priorities for a Stronger, More Effective United Nations”, publicação do Departamento de Estado dos Estados Unidos, 17 de junho de 2005.

Com o transcorrer das negociações, os EUA, naquele momento muito criticados pelas formas de combate ao terrorismo e, especialmente, pela invasão ao Iraque à revelia da ONU, não tiveram muitas de suas demandas atendidas (HERNANDEZ; ROSA, 2017, p. 01).

Não obstante, os Estados Unidos tiveram uma forte participação nas sessões e atividades do Conselho, atuando como membro observador, o que lhe dava o direito de estar presente em todas as sessões e participar de todas as discussões, mas sem direito a voto. Entretanto, continuaram a criticar veemente o órgão em razão de todos os motivos acima citados e ainda pelo foco que o Conselho dava às violações cometidas em Israel em comparação com a falta de atenção aos abusos cometidos em outras partes do mundo.

Essa participação como membro observador durou até o final da Sétima Sessão, quando, em 2008, a tensão existente chegou ao seu auge, pois não apoiavam o rumo que o CDH estava traçando. Assim, a Câmara e o Senado estadunidenses aprovaram o boicote político e orçamentário ao novo Conselho de Direitos Humanos durante os anos de 2008 e 2009. As razões do boicote foram: perseguição a Israel; negligência com Cuba, regimes ditatoriais e islâmicos; e falhas em resolver problemas da antiga Comissão (UNITED STATES, 2007a).

Além disso, o distanciamento norte-americano do Conselho se intensificou em maio de 2008, quando os EUA não quiseram concorrer novamente à cadeira do Conselho. Em junho do mesmo ano, o porta-voz do Departamento de Estado norte-americano anunciou que o país só iria fazer parte do CDH se ficasse comprovado que essa entrada atenderia totalmente aos interesses dos Estados Unidos, além de criticar mais uma vez o foco excessivo que estavam dando a Israel (HERNANDEZ; ROSA, 2017, p. 11).

Dessa forma, essa relação só começou a mudar em 2009 quando o democrata Barack Obama assumiu a presidência dos EUA, e, juntamente com a Embaixadora Susan Rice, nomeada como Representante Permanente para as Nações Unidas, apresentaram um discurso mais engajado em ações multilaterais e regimes e instituições internacionais. Em fevereiro do mesmo ano, o então presidente anunciou que os Estados Unidos iriam participar da 10ª sessão do Conselho, já que estavam afastados desde as duas últimas sessões. Então, depois de muitas tensões, os EUA voltaram efetivamente ao Conselho em março de 2009, quando se candidataram a uma cadeira e foram posteriormente eleitos.

A partir de então, os Estados Unidos passaram a se engajar na principal inovação institucional trazida pelo Conselho: o mecanismo da Revisão Periódica Universal (RPU). A partir da 5ª sessão do ciclo foi que começaram a fazer recomendações efetivamente e voltaram a enviar recursos financeiros ao Conselho, que estava sofrendo com o boicote

de Bush. Durante o primeiro ciclo da RPU que ocorreu entre 2008 e 2011, os EUA participaram do mecanismo e realizaram um total de 465 recomendações endereçadas a 129 países, tendo ao todo 193 Estados revisados. Os Estados que mais receberam recomendações foram Egito (11), Uganda (10), Butão (8), Papua Nova Guiné (8), Turquia (8), Brunei (7), Coreia do Norte (7), Ilhas Salomão (7), Nepal (7) e Samoa (7).

Conforme demonstrado no gráfico abaixo, das 465 recomendações sugeridas, 340 foram aceitas (73,12%) e 125 anotadas (26,88%). O termo *accepted* refere-se a quando o Estado aceita a recomendação recebida para buscar melhorar internamente o que foi apontado. Como as recomendações não possuem caráter obrigatório, as mesmas podem ser anotadas (*noted*)¹¹, uma espécie de meio-termo entre a rejeição e a aceitação (HERNANDEZ; ROSA, 2017, p. 17).

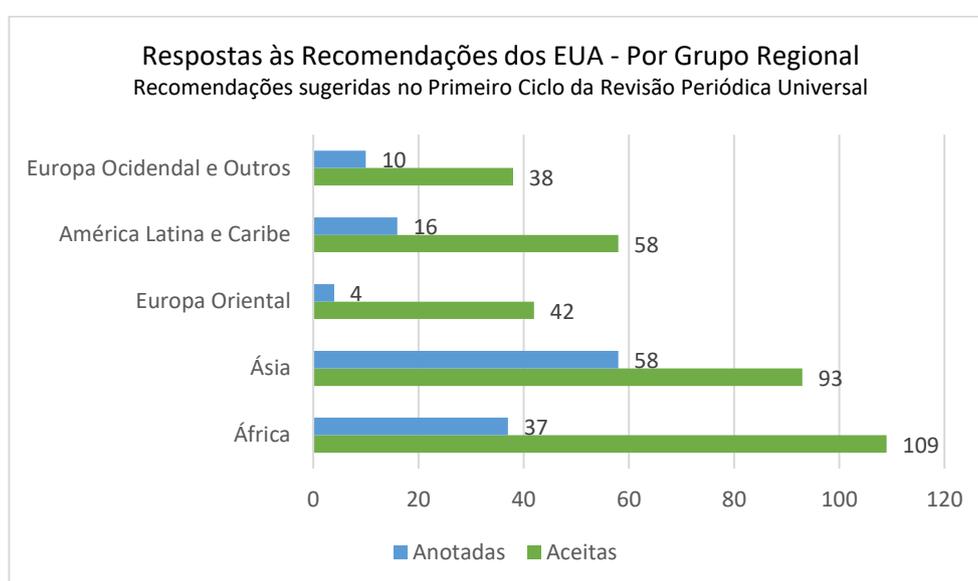


Gráfico de elaboração da autora com base em dados da UPR Info

Em seguida, no segundo ciclo, que ocorreu entre 2012 e 2016, foram observadas algumas mudanças. Em comparação ao primeiro ciclo, o número de recomendações aumentou em 100 unidades, somando um total de 565. O número de países que as receberam também subiu e se estendeu para 192.

A porcentagem de recomendações aceitas sofreu uma queda de 3,74%, o que significa que 392 delas ou 69,38% foram aceitas. Consequentemente, o número de anotadas subiu na mesma proporção e, ao final do ciclo, os Estados Unidos tiveram respostas negativas a 173 recomendações, ou 30,62% do total. O gráfico abaixo explicita estes dados.

¹¹ Para melhor compreensão, preferi traduzir o termo *noted* como anotado, mas esta não é uma tradução oficial do sistema ONU, nem mesmo da UPR-Info, ONG que se dedica à sistematização da RPU.

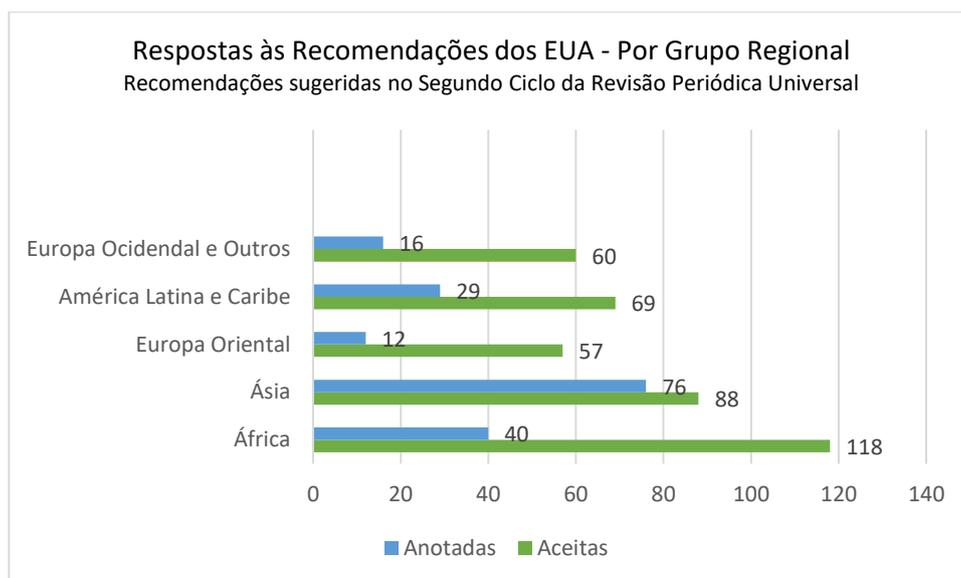


Gráfico de elaboração da autora com base em dados da UPR Info

Assim, a partir dessas primeiras comparações, percebe-se um maior engajamento por parte dos Estados Unidos no segundo ciclo da RPU. O aumento da quantidade de recomendações juntamente com a extensão geográfica por elas atingida mostra que o governo de Obama buscou compensar o desengajamento ocorrido durante a gestão de Bush.

Contudo, atualmente, a relação com o Conselho de Direitos Humanos voltou a ficar tensa com a eleição de Donald Trump em 2017. Desde sua campanha presidencial em 2016, Trump já se mostrava muito crítico à ONU e seus órgãos de direitos humanos, criando uma imagem internacional de que teria um governo parecido com o também republicano Bush, mais desengajado das instituições multilaterais.

Nikki Haley, atual embaixadora dos EUA na ONU, após sua primeira ida à sessão do CDH em Genebra, em junho de 2016, teceu diversas críticas ao Conselho, voltando a defender a ideia do governo Bush de que o órgão precisava passar por sérias mudanças, e, caso elas não ocorressem, o Conselho não seria um bom investimento em matéria de tempo, dinheiro e capital aos olhos de Trump¹². Uma das mudanças defendidas insiste em temas já discutidos por Bush quando da criação do Conselho, que seria a modificação do processo eleitoral, para evitar que países considerados sistemáticos violadores de direitos humanos pudessem ocupar assento no órgão. Para eles, deveriam existir regras para impedir que países com históricos ruins no quesito direitos humanos entrassem no Conselho.

¹² HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. O cartão amarelo de Trump para o Conselho de Direitos Humanos da ONU. 2017. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2017/O-cartão-amarelo-de-Trump-para-o-Conselho-de-Direitos-Humanos-da-ONU>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

Outro ponto muito importante que era comum tanto no governo Bush quanto no governo Obama é a remoção do chamado item 7 da agenda do Conselho, o qual trata de forma permanente as questões de direito humanos nos territórios palestinos ocupados, colocando em evidência o Estado de Israel. Isso desagradou os Estados Unidos, pois são um aliado histórico de Israel, e o foco nele traz uma imagem negativa do país no cenário internacional.

Assim, diante de todas essas críticas e descontentamento do EUA com o Conselho, o país norte-americano anunciou a sua saída do CDH no dia 19 de junho de 2018¹³, justificando-se com base nessas pretensões não atendidas. Além disso, os Estados Unidos não gostaram de uma resolução do órgão aprovada em maio do mesmo ano que se mostra favorável à investigação das mortes de militantes palestinos pelo Exército de Israel no referido mês. Zeid Ra'ad al-Husseini, o então Alto Comissário para Direitos Humanos da ONU até setembro deste ano – quando foi substituído pela ex-presidenta chilena Michelle Bachelet, vinha tecendo fortes críticas sobre a atual política migratória estadunidense. Isso tudo só reforçou a insatisfação com o Conselho, o que culminou no anúncio oficial da saída dos EUA do órgão.

1.4) O mecanismo da Revisão Periódica Universal (RPU)

A grande inovação trazida pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU foi o mecanismo da Revisão Periódica Universal, a qual possui a missão de realizar uma revisão periódica sobre a situação dos direitos humanos em cada país membro da organização, que totaliza 193 Estados. O mecanismo tem como base a Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal de Direitos Humanos, os instrumentos de direitos humanos dos quais os países fazem parte, seus compromissos voluntários, incluindo aqueles assumidos nas circunstâncias das eleições para o órgão das Nações Unidas e, quando oportuno e aplicável, o direito humanitário internacional¹⁴.

O parágrafo 5(e) da Resolução 60/251 determina os princípios orientadores e os conceitos que o Conselho deve seguir. Nesse sentido é de responsabilidade do Conselho:

¹³ HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. O cartão vermelho de Trump para o Conselho de Direitos Humanos da ONU. 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-cartao-vermelho-de-trump-para-o-conselho-de-direitos-humanos-da-onu/>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

¹⁴ De acordo com a definição amplamente aceita do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, o Direito Internacional Humanitário é um conjunto de normas que procura limitar os efeitos de conflitos armados. Protege as pessoas que não participam ou que deixaram de participar das hostilidades, e restringe os meios e métodos de combate. O Direito Internacional Humanitário (DIH) é também designado por Direito da Guerra e por Direito dos Conflitos Armados.

Empreender uma revisão periódica universal, baseada em informação objetiva e confiável, do cumprimento por cada Estado de suas obrigações e compromissos em direitos humanos, de maneira a garantir a universalidade da cobertura e a igualdade de tratamento com relação a todos os Estados; a revisão deve ser um mecanismo cooperativo, baseado num diálogo interativo, com o total envolvimento do país em causa e tendo em consideração as suas necessidades de desenvolvimento de capacidades; tal mecanismo complementar e não duplicará o trabalho dos órgãos convencionais; o Conselho desenvolverá as modalidades e a alocação de tempo necessária para o mecanismo de revisão periódica universal dentro de um ano após a realização de sua primeira sessão (tradução da autora)¹⁵.

A revisão possui como objetivos proporcionar uma melhoria na situação dos direitos humanos dentro dos Estados, a execução das obrigações e compromissos internacionais assumidos pelos países e a participação de órgãos de direitos humanos nacionais e internacionais na cooperação com o Conselho. Além disso, de acordo com a Resolução de criação da RPU, o mecanismo proporciona um maior engajamento da sociedade civil, o compartilhamento de práticas positivas no tema dos direitos humanos entre os países avaliadores e sob revisão e a inclusão de diversos pontos de vista advindos de países diferentes e uma conduta objetiva, transparente, construtiva, não confrontante e não politizada enquanto complementa mecanismos internacionais de direitos humanos.

Entretanto, apesar de o documento supracitado caracterizar a RPU como objetiva e não politizada, na prática, esta afirmativa nem sempre se mostra verdadeira. Isto porque, como será demonstrado no decorrer do presente trabalho, é possível observar que algumas das recomendações feitas pelos Estados Unidos exprimem certa proximidade ou rivalidade com o país sob revisão, como no caso das recomendações elaboradas para Israel, foco da referida monografia.

A RPU é composta por um ciclo que possui três estágios principais. A primeira etapa envolve a coleta de informações sobre o Estado sob Revisão – EsR¹⁶ referente à sua situação atual quanto aos direitos humanos. O Conselho determinou uma série de diretrizes que os Estados devem seguir para preparar o documento. Neste, o país revisado irá realizar um relatório governamental limitado a vinte páginas incluindo avanços em relação ao ciclo anterior e desafios que ainda precisa enfrentar, e também deve informar sobre as práticas do país em relação às normas e recomendações internacionais de direitos humanos, se no país existem mecanismos para fiscalizar os avanços na área de violação

¹⁵ Undertake a universal periodic review, based on objective and reliable information, of the fulfilment by each State of its human rights obligations and commitments in a manner which ensures universality of coverage and equal treatment with respect to all States; the review shall be a cooperative mechanism, based on an interactive dialogue, with the full involvement of the country concerned and with consideration given to its capacity-building needs; such a mechanism shall complement and not duplicate the work of treaty bodies; the Council shall develop the modalities and necessary time allocation for the universal periodic review mechanism within one year after the holding of its first session.

¹⁶ State under Review – SuR

dos direitos humanos e se a sociedade civil foi ouvida para a elaboração do documento. A cooperação estatal é um componente essencial nesse processo (FREEDMAN, 2011, p. 300), e as organizações da sociedade civil têm a função essencial de contestar a versão oficial dos fatos emitidos pelo Estado por meio de outros relatórios enviados *online* ao sistema das Nações Unidas. Assim, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) organiza uma versão final de todos os documentos recebidos e então a ONU prepara um terceiro documento e a versão final dos três é compartilhada com os membros da organização.

Essas diretrizes definidas pelo Conselho agregam um diferencial para o procedimento da RPU, uma vez que, se realizados de acordo, o resultado é um relatório avaliativo que faz uma análise profunda das situações de direitos humanos do país, tanto boas quanto ruins, dando lugar a compromissos para a assistência futura e de cooperação de outros países (VENGOECHEA-BARRIOS, 2008, p. 109).

Em seguida, o segundo estágio é a revisão da realidade dos direitos humanos dos EsR pelos Grupos de Trabalhos, que se baseiam nos documentos supracitados e são compostos por todos os 47 membros do Conselho. Estados observadores podem participar da revisão no Grupo de Trabalho, mas não podem intervir ativamente nas discussões. Por ano, 42 Estados passam por este processo, que é dividido em três sessões de três horas e meia de Grupos de Trabalho, ocorridas em Janeiro/Fevereiro, Maio/Junho e Outubro/Novembro em Genebra-Suíça, cada uma dedicada a, no máximo, 14 membros.

Para facilitar a revisão, um grupo de três relatores, conhecidos como “Troikas”, é selecionado por meio de um sorteio na sequência das eleições para os membros do Conselho da Assembleia Geral para prestar assistência ao país revisado. Cada Estado em análise terá uma Troika diferente.

Deste processo resulta a elaboração de um Relatório Final do Grupo de Trabalho no qual estão listadas as recomendações ao país examinado. Em seguida, o EsR deve se posicionar sobre as recomendações que recebeu, podendo aceitá-las (*accepted*) ou anotá-las (*noted*).

Como explicitado por Hernandez e Rosa (2017) o termo *noted* pode ser considerado uma das modalidades da politização do mecanismo da RPU. Os referidos autores argumentam:

Politicamente, o *Noted* é um meio-termo entre a rejeição e a aceitação, isto é, ao assinalar *Noted*, o posicionamento estatal ocupa uma zona nebulosa entre a não aceitação e a não rejeição. Por isso, aos olhos dos Estados, ele é uma nomenclatura interessante, pois muitas vezes suaviza os efeitos de constrangimentos de não aceitar determinadas recomendações. (HERNANDEZ; ROSA, 2017, p. 17).

Sendo assim, os Estados podem recorrer à nomenclatura quando desejam rejeitar diplomaticamente uma recomendação, evitando se comprometer em concretizar as ações nelas contidas sem excluir a validade daquela indicação.

Por outro lado, os ativistas e o próprio *staff* do Conselho não consideram o *noted* necessariamente como uma rejeição. Pelo contrário, acreditam ser uma brecha que pode ser utilizada como forma de pressionar, interna e externamente, o Estado para que converta o *noted* em aceitação na prática (HERNANDEZ; ROSA, 2017, p. 18).

Além disso, importante frisar que as recomendações realizadas na RPU são propostas desenvolvidas pelos membros da ONU e Estados observadores que deveriam buscar a melhoria na situação dos direitos humanos do país revisado. Contudo, devido às influências políticas das relações entre países avaliadores e revisados, outros objetivos acabam entrando em cena, resultando em recomendações mais ou menos brandas de acordo com essas relações. Esse ponto será analisado com mais detalhes no decorrer do presente trabalho, tratando mais especificamente sobre as recomendações dos Estados Unidos para Israel.

Por fim, quando o Estado aceita essas recomendações, o mesmo assume o compromisso de implementá-las e seguir suas orientações, passando-se, então, para a terceira e última fase do ciclo, que consiste no posicionamento do EsR e o *follow-up*. Nesta fase, o país revisado deve relatar o seu engajamento na resolução de questões de violações de direitos humanos e na promoção de práticas positivas no cenário internacional. Nos próximos ciclos, espera-se que os Estados forneçam dados sobre as recomendações anteriores e o que têm feito para melhorá-las, além de indicar as medidas tomadas para o desenvolvimento na temática dos direitos humanos.

Pode-se resumir todo o procedimento através do diagrama abaixo para melhor compreensão do complexo mecanismo que é a Revisão Periódica Universal.



Diagrama de elaboração da autora com base em dados do site oficial das Nações Unidas.

Com o consentimento do Estado examinado, a comunidade internacional pode e deve prestar assistência à implementação das recomendações e prestar auxílio para a construção de capacitação e assistência técnica. A implementação e o cumprimento dessas recomendações servirão de base para a realização da revisão seguinte (VENGOECHEA-BARRIOS, 2008, p. 111). Enquanto isso, a sociedade civil, juntamente com outros países e organizações internacionais podem monitorar os avanços e retrocessos.

Esta última fase é a mais crítica e importante de todo o procedimento da RPU, visto que o sucesso do mecanismo depende da implementação das recomendações nos Estados revisados para que realmente se tenha uma melhoria na situação de direitos humanos no mundo. Além disso, assim como outros regimes internacionais, o regime de direitos humanos enfrenta alguns desafios em relação à falta de poder de *enforcement*, ou seja, as recomendações feitas aos Estados não possuem caráter vinculante e muito menos obrigatório. Isso quer dizer que as mesmas não precisam ser aceitas e, ainda, quando o forem, não existem medidas claramente definidas a serem tomadas contra os países que não cumprem com seus compromissos assumidos na RPU, apesar de sofrerem certa pressão internacional.

Importante esclarecer que a escolha dos países revisados acontece conforme uma divisão por Grupos Regionais e depois por ordem alfabética, sendo que os Estados têm a

possibilidade de se voluntariar para o procedimento. Além disso, os países podem se pronunciar durante as revisões, e, se assim o desejarem, devem se registrar e, para isso, possuem quatro dias a partir da abertura do prazo de uma semana antes das sessões dos Grupos de Trabalho. Os EsR terão 70 minutos para se pronunciar e outros países que se inscreveram para o Diálogo Interativo têm 140 minutos, divididos igualmente entre todos os inscritos, seguindo uma ordem alfabética a ser iniciada pela escolha de uma letra pelo presidente do CDH. Se desistiram de se manifestar, o Estado deve informar o Secretariado do Conselho pelo menos trinta minutos antes de iniciar a sessão do Grupo.

Por fim, ao final deste ciclo, será iniciado um novo em quatro anos e meio, em que todos os países serão revisados novamente seguindo todo o procedimento acima exposto. Entre um ciclo e outro, os Estados devem emitir um relatório¹⁷ que será como uma espécie de prestação de contas a respeito das ações decorrentes das recomendações recebidas.

O primeiro ciclo da revisão ocorreu entre 2008 e 2011 e o segundo entre 2012 e 2016. O terceiro ciclo de revisões da RPU iniciou-se em 2017 e se estenderá até 2021, período no qual sofrerá algumas mudanças administrativas elaboradas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Entre elas estão o prolongamento da duração de cada ciclo para cinco anos, novas orientações para Estados e organizações da sociedade civil, produção de matrizes, e a publicação de todos os relatórios governamentais referentes ao período entre ciclos.

Dessa forma, com o conhecimento acerca do Conselho de Direitos Humanos e do mecanismo da Revisão Periódica Universal passamos para o estudo da relação entre Estados Unidos e Israel. Importante se faz entender a aliança entre ambos os países para posteriormente compreender como ela se traduz nas recomendações da RPU dos Estados Unidos para Israel e vice-versa.

¹⁷Mid-term Report

2- CAPÍTULO 02: A ALIANÇA ENTRE ESTADOS UNIDOS E ISRAEL

O presente capítulo irá apresentar uma análise histórica sobre o início da aproximação entre Estados Unidos e Israel, destacando as variações desta relação de acordo com as diferentes conjunturas e interesses norte-americanos. O período analisado compreende desde a criação do Estado de Israel em 1948 até os dias atuais. Além disso, serão examinados três possíveis fatores que podem explicar como essa relação se mantém tão forte até a atualidade, tais quais o lobby israelense, o objetivo estratégico dos Estados Unidos em Israel e a influência religiosa.

2.1) A construção da aliança entre Estados Unidos e Israel

A criação do atual Estado de Israel remete à origem do sionismo político¹⁸ ainda no século XIX, mas a sua criação de fato foi ocorrer apenas em 14 de maio de 1948, baseando-se na resolução 181 das Nações Unidas, a qual determinou a partilha da Palestina e a formação de dois Estados, um árabe e um judeu. Além disso, a cidade de Jerusalém ficaria sob controle internacional por ser uma cidade sagrada tanto para cristãos, mulçumanos e judeus.

A relação entre os Estados Unidos e Israel começou antes mesmo do surgimento do Estado judeu, uma vez que a votação sobre a partilha palestina causou uma grande divisão política na liderança norte-americana. De um lado o *lobby* judaico estava exercendo forte pressão nos políticos ligados a ele, e do outro lado, a grande parte da burocracia manifestava-se contrária à criação do Estado de Israel por acreditar que o mesmo seria um Estado incapaz de se defender, e por isso, precisaria a todo tempo da ajuda militar estadunidense. Nestes termos, Samuel Feldberg afirma:

As relações entre os EUA e Israel iniciaram-se, portanto, ainda antes do surgimento do Estado judeu, na forma de uma disputa pela influência que os EUA poderiam exercer na decisão pela partilha da Palestina e subsequente criação do Estado de Israel. (FELDBERG, 2008, p. 37)

Dessa forma, em 1947, o Presidente Truman votou a favor da criação do Estado israelense como uma maneira de resolver os problemas dos refugiados judeus na Europa, de compensar o reconhecimento da URSS ao país israelense no contexto da Guerra Fria e pelo interesse no petróleo da região. Mas, um dos grandes fatores que levou os EUA a

¹⁸ O sionismo político moderno, fundado por Theodor Herzl, é um movimento político que defende a autodeterminação do povo judeu e criação de uma pátria judaica independente.

apoiarem os israelenses foi o componente humanitário, devido à sensibilidade do presidente e da opinião pública com a causa judaica frente a todo sofrimento decorrido do Holocausto.

É minha responsabilidade ver que a nossa política em Israel se encaixa com a nossa política ao redor do mundo; segundo; deve-se desejar ajudar a construir na Palestina um Estado democrático forte, próspero, livre e independente. É necessário ser livre suficiente e forte o suficiente para fazer seu povo autossustentável e seguro. (Discurso do Presidente Truman em 28 de outubro de 1948, tradução da autora)¹⁹.

Assim, os Estados Unidos tiveram uma participação fundamental na criação do Estado de Israel e tornaram-se o principal aliado israelense na disputa com os países árabes alinhados com a União Soviética (FELDBERG, 2008, p. 21). Apesar dessa aliança ter passado por um período de afastamento, pode-se dizer que ambos construíram uma relação muito firme que perdura até os dias atuais.

Durante os anos 50 a aliança entre Estados Unidos e Israel ficou um pouco abalada e só veio a se concretizar no início dos anos 1960. Esse afastamento se deu pois, no contexto pós-Guerra até o início da década de 50, a Inglaterra era a principal fornecedora de armamento para Israel. Contudo, com o final da Segunda Guerra Mundial, a Inglaterra, que estava passando por um desgaste econômico e que antes era a potência mais influente no Oriente Médio devido ao seu interesse pelo petróleo, precisou redistribuir suas bases nos territórios orientais. Esta situação abriu uma margem para que os Estados Unidos entrassem na região.

Os primeiros anos da administração Eisenhower (1953-1961) foram marcados pela defesa do interesse nacional estadunidense e por uma política de contenção que acarretou em uma política anticomunista, apoiando os aliados da região como oposição das forças pró-soviéticas. Assim, era interesse do governo fortalecer os laços com os países árabes e incentivar os movimentos nacionais associados ao Ocidente, isso porque, os Estados Unidos precisavam conter a influência da URSS e ainda, tinham grande preocupação com o acesso ao petróleo na região.

Neste período, o Oriente Médio ficou marcado pela ascensão de Gamal Abdel Nasser no Egito, uma figura nacionalista e que passou a projetar o país como potência regional, situação que preocupou muito os Estados Unidos. Isto porque o Egito se aliou

¹⁹ It is my responsibility to see that our policy in Israel fits in with our policy through the world; second; it is must desire to help build in Palestine a strong, prosperous, free and independent democratic state. Is must be large enough, free enough, and strong enough to make its people self-supporting and secure. (Speech by President Truman on October 28, 1948). Disponível em: <<https://www.jewishvirtuallibrary.org/president-truman-address-on-israel-in-madison-square-garden-october-1948>>.

aos soviéticos por adotar consideráveis políticas de reforma social, o que representou uma grande ameaça para a segurança norte-americana, tornando-se uma pauta de destaque na agenda do então Secretário de Estado John Dulles.

Assim, essa tentativa de se aproximar do Egito afastou os Estados Unidos de Israel, o que mais tarde se tornaria um problema na relação entre ambos. Em uma reunião com os membros do governo egípcio em 1953, Dulles declarou:

Os EUA consideram o Oriente Médio uma área em perigo que tem sido até hoje negligenciada pelos EUA, que no passado talvez tenham concentrado demasiadamente seu interesse em Israel como resultado da pressão de grupos nos EUA. O novo governo está buscando uma visão equilibrada do Oriente Médio, não direcionada nem contra os árabes, nem contra os judeus. (BEN ZVI, 1993, p. 31 apud FELDBERG, 2008, p. 70).

Além disso, neste mesmo ano, com as relações abaladas, Israel demonstrou interesse em desviar as águas do Alto Jordão junto da Ponte Bnot Yaakov (na zona desmilitarizada entre Israel e Síria) e transportá-la para imigração no deserto do Neguev. Quase simultaneamente a este incidente, Israel lançou um ataque retaliatório contra o vilarejo de Qibya em resposta às infiltrações de um grupo de bandoleiros árabes, resultando na morte de mais de cinquenta civis (FELDBERG, 2008, p. 77).

Os EUA, então, uniram-se com outros países do Conselho de Segurança e condenaram a postura de Israel. Esses acontecimentos marcaram a primeira crise entre Estados Unidos e Israel e foram suficientes para que o governo estadunidense demonstrasse seu descontentamento com a política israelense frente a seus vizinhos, o que distanciou ainda mais os dois países.

Em seguida, em 1956, após Nasser anunciar a nacionalização do Canal de Suez, tropas francesas, inglesas e israelenses atacaram a zona do canal e a Península do Sinai meses depois. Inglaterra e França tinham o objetivo de recuperar suas posições de influência no Oriente Médio e derrotar Nasser. Por sua vez, os israelenses queriam enfraquecer o Egito, uma vez que o exército egípcio estava sendo abastecido por armamentos soviéticos e também liberar o acesso ao porto de Eilat²⁰. Esta foi a chamada Guerra de Suez, a qual representou uma forte aproximação de Israel com a França e Inglaterra, que passaram a fornecer armamento e tecnologia para Israel, a fim de contrabalancear as armas egípcias fornecidas pela URSS.

Em meio a esses conflitos, os Estados Unidos levaram a questão à Assembleia Geral para tentar resolver os confrontos. Assim, devido às pressões, Inglaterra e França

²⁰ O porto de Eilat é o único porto israelense no Mar Vermelho, localizado na ponta norte do Golfo de Aqaba. O mesmo é de extrema importância econômica e estratégica para Israel.

concordaram em retirar suas tropas do Egito, e Israel consentiu em recuar e evacuou quase toda a área que havia ocupado, tendo mantido a Faixa de Gaza e a extremidade sul do Sinai. Diante desta recusa em não abandonar essas duas posições, a ONU, apoiada pelos EUA, estava organizando impor sanções a Israel, e só retirou a proposta após o governo israelense concordar em deixar os territórios conquistados.

Dessa forma, percebe-se a tensa relação entre Estados Unidos e Israel nos anos 1950 e a dificuldade em convergir os interesses. Essa situação só começou a melhorar na década de 60 com a nova configuração do Oriente Médio advinda da Guerra de Suez e dos novos padrões de política externa do presidente John F. Kennedy, o qual diferenciou-se significativamente do seu antecessor.

A política externa de Kennedy buscava ampliar suas áreas de influência para países do Terceiro Mundo, a fim de evitar o expansionismo soviético e ampliar a política de contenção. Além disso, por conta da administração herdada de Eisenhower, os EUA não tinham muitos aliados no Oriente Médio. Assim, o novo governo procurou se comprometer em criar novos laços com os países da região para afastar as tensões advindas do governo anterior. Paradoxalmente, buscou promover a reaproximação com Nasser, o principal líder radical do mundo árabe e, por outro lado, passou a fornecer armas defensivas a Israel. Este período foi importantíssimo para que os Estados Unidos entendessem que Israel era um parceiro fundamental na política de contenção.

Além disso, Kennedy rompeu com o bloqueio de armas a Israel, momento em que este estava procurando um aliado forte que substituísse a relação com a França, até então a base da política externa israelense. Ademais, os EUA estavam preocupados com a proliferação nuclear e o programa de Israel, visto que se sentiam ameaçados frente às modernas armas fornecidas ao Egito pelos soviéticos, o que fez com que os Estados Unidos fornecessem (e não vendessem) os primeiros mísseis Hawk e outros armamentos bélicos a Israel. Com isso, “Israel se tornou o primeiro país fora da OTAN a receber tecnologia tão avançada, transformando-se no maior receptor de ajuda militar dos EUA no período pós-Segunda Guerra Mundial” (FELDBERG, 2008, p. 113).

No final de 1962, Kennedy se reuniu com a ministra israelense de Relações Exteriores, Golda Meir, e firmaram o mais profundo comprometimento dos EUA com Israel na história das relações entre ambos os países. A justificativa do então presidente para esta aproximação foi que os Estados Unidos tinham interesse no reconhecimento e direito de existência de nações soberanas no Oriente Médio e que, por isso, não deixariam de ter relações com os países árabes. Em contrapartida, os norte-americanos esperavam que essa relação fosse uma via de mão dupla, uma vez que os EUA reconheciam que este

relacionamento poderia gerar tensões para eles na região e que então, “a segurança de Israel dependeria de sua atitude com os árabes mas também dos EUA” (FELDBERG, 2008, p. 121).

O envolvimento de Israel com tecnologia nuclear militar remete à criação do Estado em 1948 com a imigração de diversos cientistas conhecedores deste processo, uma vez que o território sofre com a falta de recursos naturais e possuíam interesses em construir uma política defensiva para o país. Então, em 1952 foi criada as bases para o programa nuclear em parceria com cientistas franceses, resultando na fundação sigilosa da Comissão de Energia Atômica que ficava sob controle do Ministério da Defesa.

Os EUA desconheciam esse programa nuclear, o que mais tarde geraria um pequeno período de tensão entre os dois países. Em 1960 os Estados Unidos descobriram a existência de um reator nuclear secreto em Dimona²¹ e, logo depois, o primeiro ministro israelense, Ben Gurion, admitiu que Israel estava construindo um reator de 24 MW com objetivos pacíficos. O governo norte-americano aceitou publicamente as declarações israelenses de que a construção do reator era pacífica, mas pressionou fortemente para a realização de inspeções internacionais para verificar se não era de fato destinado para fins militares.

A partir deste momento, os EUA praticariam uma política que combinaria, em um primeiro momento, coerção e mais tarde incentivos, para evitar o desenvolvimento de um programa nuclear abrangente e com objetivos militares. O principal componente desses incentivos seria a ampla ajuda na criação de um arsenal convencional (e o apoio econômico necessário para a sua aquisição). Segundo Hersh, posteriormente, haveria mudança na orientação norte-americana, com a percepção de Israel como potência nuclear capaz de dissuadir a URSS de ameaçar nuclearmente os aliados dos EUA na região (FELDBERG, 2008, p. 125).

A preocupação dos Estados Unidos estava centrada no desenvolvimento do programa nuclear israelense, tendo sido intensificada quando Israel não assinou o Tratado de Não-Proliferação Nuclear, o que manteve constante a ameaça de utilização do seu armamento frente aos seus inimigos. Entretanto, apesar dessa preocupação, como citado acima, os EUA mudaram sua orientação e perceberam que a existência de tecnologia nuclear no território israelense poderia ser utilizada como forma de proteção durante a Guerra Fria contra a URSS.

Outro fato que auxiliou na intensificação dos laços entre Estados Unidos e Israel foi a Guerra dos Seis Dias em junho de 1967. Nesta época quem estava ocupando a

²¹ Dimona é uma cidade israelense do distrito Sul, localizada no deserto do Negueve. As instalações de Dimona são chamadas oficialmente de “Centro de Pesquisa Nuclear do Neguev”.

presidência norte-americana era Lyndon B. Johnson, o qual sinalizou pela continuidade das relações com Israel, tendo aumentado inclusive o fornecimento de armamentos modernos e sofisticados, como os aviões Phantom F4. Além disso, ambos firmaram o primeiro grande acordo de fornecimento de armas pelos EUA para Israel, com a entrega dos modernos aviões Skyhawk A4 e tanques Sherman, cujos valores eram superiores ao total de todas as armas fornecidas pelos norte-americanos aos israelenses de 1948 a 1965 (GREEN, 1984, p.187 apud FELDBERG, 2008, p. 133).

A Guerra de Junho de 1967, também conhecida como a Guerra dos Seis Dias, tem por motivos imediatos o aumento das tensões entre Israel e seus vizinhos e as complicadas relações entre os países árabes envolvidos. A disputa entre eles se intensificou ao longo dos anos anteriores, especialmente com a Síria, que estava explorando incessantemente os recursos hídricos localizados na fronteira entre ambos os países e o aumento do número de atentados por guerrilheiros palestinos a partir da Síria, da Jordânia e da Faixa de Gaza, o que causou um aumento nas ações militares israelenses.

Além disso, os regimes nacionalistas instalados na Síria e no Egito passaram a representar uma ameaça à segurança de Israel, uma vez que estes eram abastecidos por armamentos soviéticos. Dessa forma, tendo em vista esse problema de segurança nacional, Israel precisava tomar uma atitude frente ao desenvolvimento dos seus vizinhos rivais.

Nasser, com sua aproximação com a Síria e com o aumento das hostilidades frente a conjuntura interna de Israel que favorecia o conflito, a fim de preservar sua liderança no mundo árabe, enviou suas tropas para o deserto do Sinai, sobrevoando em baixa altitude o reator israelense, e expulsou as forças de paz da ONU que estavam no local desde 1956. Isto foi a gota d'água para o conflito. Assim, no dia 5 de junho de 1967, Israel iniciou um ataque às três fontes com ênfase ao ataque às bases aéreas egípcias. Ao final, durante os seis dias seguintes, a Força Aérea Israelense impôs uma derrota total a seus vizinhos, tendo destruído os aviões e as pistas das bases aéreas egípcias e manteve o domínio da Península do Sinai à sudoeste, da Cisjordânia à leste e das Colinas de Golã à nordeste e da Faixa de Gaza à margem oriental do Canal de Suez, e da costa do Mediterrâneo até Sharm-el-Sheikh, reabrindo o estreito de Tiran.

Com o término da guerra e Israel saindo como vencedor, o interesse dos Estados Unidos não mais era a manutenção do equilíbrio de poder. Agora, havia a necessidade de garantir a superioridade qualitativa e quantitativa das forças israelenses (FELDBERG, 2008, p. 159).

Como consequências do conflito, o Conselho de Segurança da ONU reagiu e votou a Resolução 242, que pedia a retirada completa das Forças Armadas Israelenses dos territórios ocupados e o respeito à soberania de cada Estado, para que se possa ter segurança e paz dentro das fronteiras nacionais. Ainda, a política dos Estados Unidos para o Oriente Médio foi modificada, favorecendo Israel, que passou a apresentar uma diferença militar qualitativa em relação aos seus inimigos árabes, estabelecendo-se, a partir de então, os EUA como seu principal fornecedor de armamentos.

Logo no início da década de 70, o Egito iniciou uma “Guerra de Atrito” que consistiu em uma sequência de bombardeios e ataques aéreos e terrestres às posições de Israel no Canal de Suez. O objetivo dos egípcios era amedrontar e enfraquecer as forças israelenses. Esse período também foi de extrema importância para a aliança dos Estados Unidos e Israel, como expõe Magnoli:

Para os Estados Unidos, Israel agora se tornara uma peça fundamental no tabuleiro da Guerra Fria na região, para contrabalançar a influência soviética sobre os países árabes. Afinal, o Egito e a Síria estavam recebendo modernos armamentos dos soviéticos, bem como assessoria militar. [...] A par disso, os “falcões” israelenses também tinham em mente a redução da dependência de Israel de fornecimento de armas dos americanos. Afinal, o embargo armamentista imposto pela França a Israel em 1967 deixou o país à mercê da boa vontade de Washington. (MAGNOLI, 2003, p.443).

Em seguida, a eleição de Richard Nixon não mudou muita coisa na política externa de aproximação com Israel, uma vez que os Estados Unidos continuaram com o intenso alinhamento e com a política de manutenção da superioridade militar israelense. A Guerra do Yom Kippur se destaca como um outro acontecimento que fortaleceu ainda mais os laços entre EUA e Israel.

Entre os anos 1967 e 1973 Israel conseguiu expandir significativamente seu território, devido ao seu sucesso na tomada dos territórios árabes e a construção dos assentamentos em área palestina. Em vista disto, os governantes árabes entenderam que era preciso realizar uma ação militar conjunta para recuperar as terras perdidas e também a honra árabe que estava debilitada frente às derrotas na Guerra dos Seis Dias.

A deflagração da Guerra de Yom Kippur (1973) foi resultado direto da humilhante derrota imposta por Israel aos países árabes, em 1967, e esses últimos poderiam ter, efetivamente, vencido o exército israelense não fosse a massiva ajuda que esse recebeu dos norte-americanos. Essa firme disposição dos Estados Unidos para defender seu maior aliado no Oriente Médio enfureceu as lideranças árabes, que usaram o petróleo como arma política, expresso no plano de embargo de outubro de 1973 (FERABOLLI, 2007, p. 80).

Após a tentativa de um acordo fracassado em que a proposta era a reabertura do canal de Suez e a retirada parcial das tropas israelenses, o Egito juntamente com a Síria atacaram novamente Israel. Assim, no dia 6 de outubro de 1973, em um sábado no dia do Yom Kippur²², as tropas egípcias e sírias iniciariam um ataque conjunto a Israel, primeiramente no Sinai e no Canal de Suez e depois nas Colinas de Golã. De início, o ataque estava pesando positivamente para os árabes, uma vez que conseguiram reconquistar áreas importantes na Península do Sinai e nas Colinas de Golã, tendo em vista os modernos armamentos fornecidos pelos soviéticos.

Frente a esse momento de derrota, Israel precisava com urgência da reposição do seu armamento e munição perdida e os Estados Unidos responderam imediatamente. Ao perceberem que os israelenses poderiam partir para a utilização do seu arsenal nuclear, os EUA se engajaram profundamente no fornecimento de milhares de equipamentos a Israel.

Nixon e Kissinger haviam reconhecido a necessidade, não só de apoiar seu aliado e cliente, mas também de transmitir à URSS a mensagem de que seu apoio à agressão não seria deixado sem resposta. A evolução das posições dos Estados Unidos permite concluir que a decisão de iniciar o abastecimento de armas a Israel teria sido composta pela combinação do interesse de evitar uma derrota israelense com a urgência de evitar um rompimento da nítida linha que separa um conflito convencional de um conflito nuclear (FELDBERG, 2008, p. 186).

Apesar de Israel ter saído vitorioso da guerra, Egito e Síria saíram fortalecidos, visto que conseguiram realizar uma baixa significativa no exército israelense, e então desconstruir o mito da invencibilidade de Israel. Assim, a guerra fez com que o governo dos EUA mudasse suas ações, reconhecendo a necessidade de envolver mais ativamente os árabes nas negociações com os israelenses. Isto porque, a Guerra do Yom Kippur gerou grandes consequências, sendo uma delas o boicote dos países árabes produtores de petróleo e membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) aos países que apoiaram Israel, como os Estados Unidos. Com a restrição da venda, o preço do barril de petróleo aumentou drasticamente, causando quedas nas bolsas de valores e uma crise no capitalismo, que ficou conhecida como a Crise do Petróleo.

Por isso, os anos de 1973 a 1979 foram o período para o “processo de paz”, em que os Estados Unidos, diante dessa crise econômica mundial, sentiram a necessidade de

²² O Yom Kipur é o Dia do Perdão, sendo uma das datas mais importantes do judaísmo. No calendário judaico começa no crepúsculo que inicia o décimo dia do mês hebreu de *Tishrei* (que coincide com setembro, outubro ou novembro), continuando até ao seguinte pôr do sol. Os judeus tradicionalmente observam esse feriado com um período de jejum de 24 horas e oração intensa.

buscar a paz e o equilíbrio árabe-israelense, tanto que, em 1978, os EUA intermediaram as negociações dos Acordos de Camp David²³, em que Egito e Israel se comprometeram a negociar em boa-fé e assinar um tratado de paz (SCHOENBAUM, 1993, p. 212). Além disso, em 1988 o líder da Organização para a Libertação da Palestina (OLP), Yasser Arafat, por intermédio de Ronald Reagan, reconheceu o direito de Israel de existir e renunciou ao terrorismo, o que resultou na primeira reunião oficial entre EUA e Palestina no mesmo ano. Três anos depois, em 1991, já na administração de George H. W. Bush, o presidente norte-americano estabeleceu um canal de comunicação direta entre Israel e os países árabes, culminando na Primeira Conferência Nacional do Oriente Médio, também conhecida como Conferência de Madrid.

Em 1995, durante o governo de Bill Clinton, o Congresso dos Estados Unidos aprovou uma lei determinando que o país deveria reconhecer Jerusalém como a capital de Israel, transferindo a embaixada para essa cidade, mas, por questões de segurança, essa medida foi adiada durante 12 anos. Em seguida, na política do governo de George W. Bush, desde sua posse até o 11 de setembro, houve apoio a Israel, enquanto distanciava sua administração do conflito árabe-israelense. Bush rapidamente desenvolveu um relacionamento próximo com o primeiro-ministro israelense, Ariel Sharon, dando apoio à American Israel Public Affairs Committee (AIPAC), uma organização de lobby pró-israelense (FREEDMAN, 2012, p. 38).

Ainda durante a administração Bush, os EUA se comprometeram com a segurança de Israel, fornecendo uma ajuda externa de 60% do total do orçamento destinado à ajuda estrangeira, e, comprometeram-se a fornecer 30 bilhões de dólares em assistência de segurança na próxima década. Além disso, o presidente apoiou formalmente a construção de assentamentos israelenses na Cisjordânia e em Jerusalém Oriental. Por ser um grande conservador sobre as questões de terrorismo, George W. Bush e os primeiros-ministros israelenses, Ariel Sharon e posteriormente Ehud Olmert, também conservadores, se aliaram ainda mais depois do ataque de 11 de setembro, o que reforçou o relacionamento entre os países (FREEDMAN, 2012, p. 70).

Em seguida, a relação entre Estados Unidos e Israel durante o governo de Barack Obama se deteriorou um pouco, devido ao antagonismo entre o presidente norte-americano e o Primeiro-ministro israelense, Benjamin Netanyahu, visto que, logo no

²³ Camp David é uma base militar e casa de campo localizada no Condado de Frederick (Maryland), que serve ao presidente dos Estados Unidos e a sua família, para descansar e mesmo trabalhar, como ocorreu nos encontros que resultaram nos Acordos de Camp David, patrocinados pelo presidente Jimmy Carter, negociados na casa de campo e assinados na Casa Branca pelo Presidente Anwar Sadat do Egito e pelo Primeiro-Ministro Menachem Begin, de Israel, em 17 de Setembro de 1978.

início do seu mandato, Obama criticou a iniciativa de Netanyahu de expandir a construção de assentamentos israelenses na Cisjordânia, apoiada por Bush. Ademais, em maio de 2011, o presidente norte-americano se pronunciou a favor de um Estado palestino com base nas fronteiras de 1977 – territórios ocupados na Guerra do Yom Kippur, o que foi completamente descartado pelo Primeiro-ministro israelense. Em 2016, o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou uma resolução que condenou os assentamentos israelenses em territórios palestinos, em que a votação foi marcada pela primeira abstenção norte-americana sobre o tema nesse órgão, sendo que das outras vezes, o tema era apoiado pelos EUA. Em resposta, Netanyahu acusou Barack Obama de “conspirar” contra Israel. Entretanto, mesmo com algumas conturbações, Obama também promoveu a segurança de Israel, concordando em continuar a financiar a assistência de segurança ao país, acordada durante o governo Bush, e ainda renovou este acordo, aumentando o valor para 38 bilhões de dólares, o maior pacote neste tema da história norte-americana e adicionou 205 milhões de dólares para apoiar o sistema antimísseis Iron Dome de Israel.

Por fim, no final de 2017, Donald Trump reconheceu Jerusalém como a capital de Israel, cumprindo com a lei de 1995 adotada pelo Congresso Nacional durante o governo de Bill Clinton, e ainda, pediu ao Departamento de Estado para iniciar o processo de transferência para Jerusalém da embaixada norte-americana. O Primeiro-ministro israelense se mostrou extremamente agradecido com a decisão de Trump, o que intensificou ainda mais a estreita relação existente entre os países. Finalmente, em maio de 2018, a embaixada norte-americana foi oficialmente transferida para Jerusalém em meio a grandes protestos na Faixa de Gaza. O discurso de Benjamin Netanyahu demonstra bem o quão forte estão os laços entre Estados Unidos e Israel na atualidade.

Nós não temos outros melhores amigos no mundo. Vocês representam Israel e vocês representam Jerusalém. Obrigado [...]. Hoje, a embaixada da nação mais poderosa da terra, nosso maior aliado, os Estados Unidos da América, hoje, sua embaixada se abriu aqui [...]. E, exatamente 70 anos atrás, o presidente Truman se tornou o primeiro líder mundial a reconhecer o recém-nascido estado judeu. Em dezembro passado, o presidente Trump se tornou o primeiro líder mundial a reconhecer Jerusalém como nossa capital. E hoje, os Estados Unidos da América estão abrindo sua embaixada aqui em Jerusalém. Obrigado. Obrigado, Presidente Trump, por ter coragem de cumprir suas promessas. Obrigado, Presidente Trump, e obrigado a todos, por fazer a aliança entre os Estados Unidos e Israel mais forte do que nunca [...]. Meus amigos, esse é um ótimo dia para Israel. É um ótimo dia para a América. É um ótimo dia para nossa fantástica parceria. Mas acredito que também é um ótimo dia para a paz (Discurso do Primeiro-ministro Benjamin Netanyahu em 14 de maio de 2018, tradução da autora)²⁴.

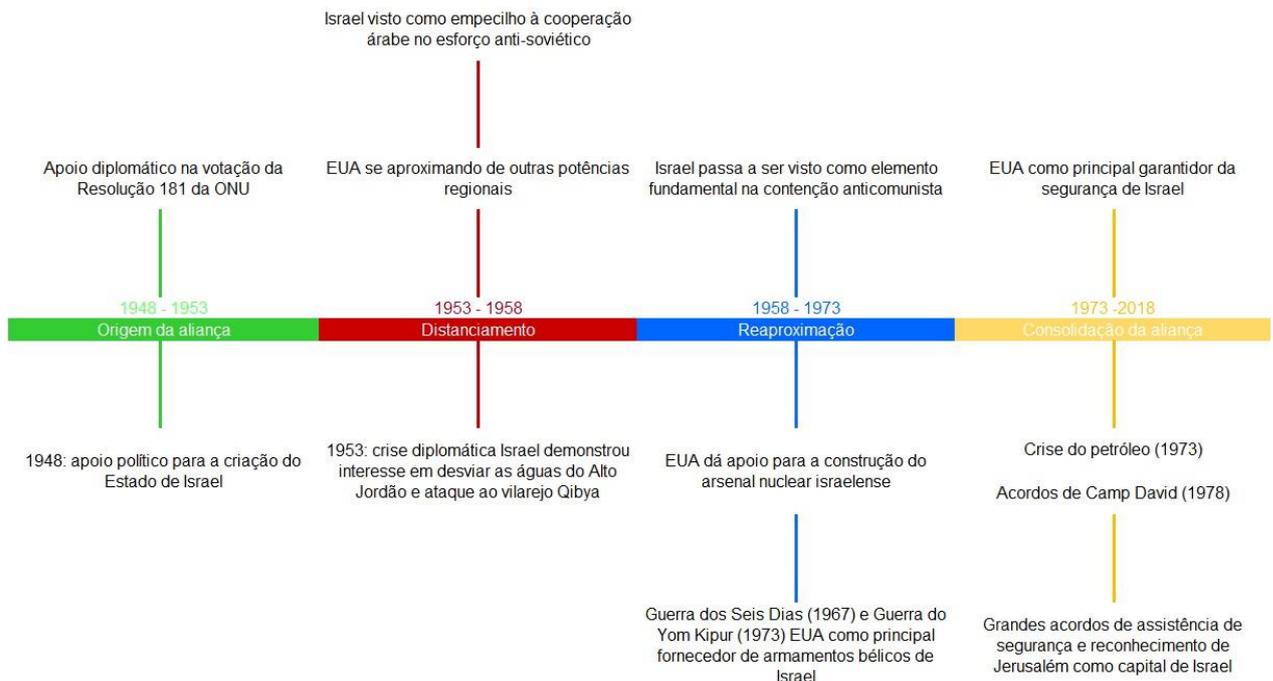
²⁴ We have no better friends in the world. You stand for Israel and you stand for Jerusalem. Thank you [...]. Today, the embassy of the most powerful nation on earth, our greatest ally, the United States of America, today its embassy opened here [...]. And exactly 70 years ago today, President Truman became the first world leader to recognize the newborn Jewish state. Last December, President Trump became the first world leader to recognize Jerusalem as our capital. And today, the United States of America is opening its

Dessa forma, a presente seção teve por objetivo demonstrar os pontos de variação na aliança entre Estados Unidos e Israel. Primeiramente, o início da aproximação se deu durante o Governo Truman, o qual apoiou e incentivou a criação do Estado de Israel, visto que o sofrimento e as perdas do Holocausto deveriam ser compensados. Entretanto, durante a gestão Eisenhower, essa aliança passou por um período de distanciamento, uma vez que Israel era visto como um empecilho à cooperação árabe no esforço antissoviético e, por isso, foi um momento em que dificilmente havia convergência de interesses. Por fim, a reaproximação de fato iniciou-se com a nova política de Kennedy nos anos 1960, o qual assegurou a posição dos Estados Unidos como parceiro do país judaico e um importante aliado no Oriente Médio. O interesse dos Estados Unidos não mais era a manutenção do equilíbrio de poder, mas sim garantia da supremacia israelense em contraponto à supremacia egípcia aliada à URSS.

Enfim, o período compreendido depois da Guerra do Yom Kippur e durante o governo de Jimmy Carter foi marcado por processos de paz entre Israel e os países árabes, sendo intermediados pelos EUA, o que resultou nos Acordos de Camp David. Nos anos seguintes, a relação EUA-Israel se manteve intacta, tendo George W. Bush se aliado ainda mais com o país no combate ao terrorismo e nas questões de ajuda militar. Por sua vez, Obama se distanciou um pouco de Israel, mas ainda sim fez o maior acordo de assistência militar da história norte-americana. Por fim, o governo de Donald Trump se mostra fiel em relação à amizade com Israel, uma vez que em meio a tantos conflitos e tensões, reconheceu Jerusalém como a capital israelense, transferindo a embaixada norte-americana para lá. A seguir serão analisados alguns fatores que podem explicar a formação da aliança Estados Unidos e Israel e porque ela se mantém tão forte até a atualidade.

Dessa forma, para melhor entendimento, a síntese do período acima descrito pode ser observada na linha do tempo abaixo, que retrata a construção da aliança entre Estados Unidos e Israel de 1948 até os dias atuais.

embassy right here in Jerusalem. Thank you. Thank you, President Trump, for having the courage to keep your promises. Thank you, President Trump, and thank you all, for making the alliance between America and Israel stronger than ever [...]. My friends, this is a great day for Israel. It's a great day for America. It's a great day for our fantastic partnership. But I believe it's also a great day for Peace (Speech by Benjamin Netanyahu on 14 May, 2018). Disponível em: <<http://www.netanyahu.org.il/en/news/1419-prime-minister-benjamin-netanyahu-s-remarks-at-the-opening-of-the-us-embassy-in-jerusalem>>.



Linha do tempo de elaboração da autora com base em revisões bibliográficas.

2.2) O Lobby israelense nos Estados Unidos

De acordo com Robert Putnam, o qual contribuiu para a análise da política externa com a *Teoria dos Jogos de Dois Níveis*, a política interna e a externa estão ligadas e frequentemente uma influencia a outra. Isto acontece, pois, as negociações internacionais podem ser concebidas como um jogo de dois níveis, isto é, no nível nacional há diversos grupos domésticos que buscam atingir seus interesses e para isso, pressionam o governo a adotar políticas favoráveis, e os políticos, por sua vez, buscam o poder construindo coalizões com esses grupos para atenderem alguns desses interesses. Por outro lado, no nível internacional, os governos procuram maximizar suas capacidades de atender às pressões domésticas e ao mesmo tempo, tentam diminuir as consequências negativas das evoluções externas (PUTNAM, 1988, p. 434).

Cada líder político nacional está presente em ambos os tabuleiros. Do outro lado do tabuleiro internacional sentam as contrapartes estrangeiras, ao lado das quais sentam diplomatas e outros assessores internacionais. Em volta do tabuleiro doméstico e atrás do líder nacional, sentam-se figuras partidárias, parlamentares, porta-vozes das agências domésticas, representantes de grupos-chave de interesses e os assessores políticos do próprio líder. A incomum complexidade desse jogo de dois níveis torna-se clara quando ações que são racionais para um jogador em determinado tabuleiro (como aumentar os preços da energia, conceder território ou limitar a importação de carros) podem ser imprudentes para esse mesmo jogador em outro tabuleiro. Entretanto, existem

poderosos incentivos para que haja coerência entre esses dois jogos. (PUTNAM, 1988, p.434, tradução da autora)²⁵.

A partir disso, tendo em vista a teoria de Putnam, pode-se dizer que existe uma grande participação dos poderes institucionais nacionais no processo de tomada de decisões internacionais. Assim, a presente seção irá abordar a influência que essas demandas domésticas exercem no processo de formação da política externa norte-americana, mais precisamente a atuação do poderoso lobby pró-israelense nos Estados Unidos, partindo do pressuposto de Mearsheimer e Walt (2006) de que o resultado da convergência de interesses dos dois países, bem como a construção da aliança é dado pela atuação dos grupos de lobby pró-Israel nos EUA.

Ainda segundo os autores, o lobby israelense consiste em um termo de coalizão de indivíduos e organizações que trabalham para conduzir a política externa norte-americana na direção pró-Israel. O uso deste termo não se refere a um movimento unificado que atua com a presença de um líder central, mas sim, pela atuação de diversos grupos individuais em locais variados e que há muito tempo vêm regendo a vida política estadunidense. Eles também destacam que o lobby está presente desde os anos 1930 e que está presente em diferentes áreas de atuação e em quase todos os extratos da sociedade (MEARSHEIMER, WALT, 2006, p. 40).

O lobby israelense segue duas estratégias para promover o apoio dos EUA a Israel. A primeira é a pressão exercida tanto no Congresso norte-americano quanto no Poder Executivo para que apoiem Israel no futuro, e a segunda é propagar um discurso político favorável ao país, divulgando apenas o lado israelense nos debates públicos. Isto é feito a fim de que o apoio a Israel seja visto como uma escolha política inteligente e também para evitar que se espalhe uma discussão mais nuançada das relações entre os EUA e Israel, o que pode levar os norte-americanos a favorecerem uma política diferente (MEARSHEIMER, WALT, 2006, p. 40). Por isso, Mearsheimer e Walt afirmam que “se não fosse a capacidade do lobby de trabalhar efetivamente dentro do sistema político

²⁵ Each national political leader appears at both game boards. Across the international table sit his foreign counterparts, and at his elbows sit diplomats and other international advisors. Around the domestic table behind him sit party and parliamentary figures, spokesperson for domestic agencies, representatives of key interest groups, and the leader’s own political advisors. The unusual complexity of this two-level game is that moves that are rational for a player at one board (such as raising energy prices, conceding territory, or limiting auto imports) may be impolitic for that same player at the other board. Nevertheless, there are powerful incentives for consistency between the two games (PUTNAM, 1988, p.434).

americano, a relação entre Israel e os Estados Unidos seria muito menos íntima do que é hoje”²⁶.

O lobby é composto por diferentes grandes grupos, estando inclusos cristãos, judeus, cristãos-evangélicos, neoconservadores, republicanos e intelectuais liberais norte-americanos, os quais procuram convergir os interesses em prol de Israel. Isto faz com que o lobby tenha diferentes entendimentos em relação a determinadas políticas israelenses específicas. Existem também diversas organizações do lobby, como o *American-Israel Public Affairs Committee* (AIPAC), a *Conference of Presidents of Major Jewish Organisations* e o *Jewish Voice for Peace*. Por sua vez, a AIPAC é considerada a organização mais poderosa e influente no Congresso norte-americano, e de acordo com seu próprio site²⁷, a missão é fortalecer, proteger e promover o relacionamento entre os EUA e Israel, a fim a aumentar a segurança dos dois países.

Além disso, a AIPAC pede a todos os membros do Congresso para apoiar Israel, influenciando os principais jornais dos Estados Unidos, as eleições presidenciais, as universidades, entre outros. O sucesso da AIPAC se deve à sua capacidade de recompensar os políticos que apoiam a agenda israelense e punir aqueles que vão contra. Ademais, sendo o dinheiro algo fundamental para as campanhas eleitorais, a organização garante que os aliados recebam o apoio financeiro necessário e fará questão de contribuir para as campanhas dos candidatos rivais daqueles vistos como hostis a Israel (MEARSHEIMER, WALT, 2006, p. 43).

A AIPAC é tão influente no Capitol Hill que até mesmo um ex-integrante da organização relatou que membros e funcionários do Congresso procuram a AIPAC quando precisam de informações, e muitas vezes ela é chamada para elaborar discursos, trabalhar na legislação, aconselhar sobre táticas, fazer pesquisas, coletar patrocinadores e ordenar votos. Assim, fica evidente que parte importante do Poder Legislativo norte-americano está firmemente comprometido em apoiar Israel (MEARSHEIMER, WALT, 2006, p. 43).

O lobby pró-Israel também exerce muita influência no Poder Executivo, visto que os eleitores judeus americanos possuem um peso significativo nas eleições presidenciais, pois, apesar de representarem um pequeno número da população, fazem grandes doações para as campanhas dos candidatos. Além disso, os eleitores judeus são

²⁶ Were it not for the lobby's ability to work effectively within the American political system, the relationship between Israel and the United States would be far less intimate than it is today (MEARSHEIMER, WALT, 2006, p. 40, tradução da autora).

²⁷ <https://www.aipac.org/>

bastante participativos nas eleições e estão concentrados em estados importantes para a determinação dos resultados eleitorais.

Organizações do lobby, como a AIPAC supracitada, garantem que os críticos a Israel não exerçam cargos importantes na política externa para não afetarem os interesses israelenses, priorizando que indivíduos pró-Israel ocupem posições significativas no Executivo. Na administração Bush esta situação ficou bem clara quando grandes nomes pró-Israel exerceram funções importantes na política externa norte-americana, como Elliot Abrams e John Bolton, os quais pressionaram fortemente por políticas favorecidas por Israel e apoiadas por organizações do lobby (MEARSHEIMER, WALT, 2006, p. 44).

Além de influenciar diretamente a política do governo norte-americano, o lobby se esforça para moldar as percepções do público sobre Israel e o Oriente Médio. Não é interessante para ele que tenha um debate aberto sobre as questões envolvendo Israel, pois isto pode fazer com que os americanos questionem o nível de apoio oferecido. Por isso, as organizações do lobby pró-Israel se esforçam severamente para influenciar a mídia, os *think tanks* e a academia, instituições fundamentais na formação da opinião popular.

A perspectiva do lobby sobre Israel é amplamente refletida na grande mídia, visto que grande parte dos comentaristas americanos são pró-Israel, havendo poucos especialistas que criticam os comportamentos israelenses e apoiam posições pró-árabes. Apesar de normalmente o relato da mídia sobre notícias envolvendo Israel ser um pouco mais imparcial do que o comentário editorial, ainda é possível perceber a incidência do lobby, pois este organiza campanhas, manifestações e boicotes contra veículos de notícia cujos conteúdos são considerados anti-Israel (MEARSHEIMER, WALT, 2006, p. 44). Neste sentido, James Petras relata a influência do lobby na hora de noticiar os conflitos entre israelenses e palestinos:

A manobra de propaganda do Lobby de se concentrar exclusivamente em ataques palestinos isolados e esporádicos e ignorar as execuções sistemáticas diárias de Israel tornou-se a tarifa diária oferecida pela elite política dos EUA e pela mídia de massa para o público americano. Isso serve para legitimar e justificar a defesa do Lobby por submeter o povo palestino à fome e sua proposta de que o Congresso dos Estados Unidos ofereça um pacote de ajuda adicional de US \$ 10 bilhões para o restabelecimento dos israelenses na Cisjordânia (PETRAS, 2006, p. 11, tradução da autora)²⁸.

²⁸ The Lobby's propaganda ploy of focusing exclusively on isolated and sporadic Palestinian attacks and ignoring Israel's daily systematic executions has become the daily fare offered by the US political elite and the mass media to the American public. This serves to legitimize and justify the Lobby's advocacy for starving the Palestinian people into submission and its proposal that the US Congress give an additional \$10 billion dollar aid package to resettle Israelis in the West Bank (PETRAS, 2006, p. 11).

Dessa forma, fica evidente o poder que o lobby israelense exerce na formulação da política externa norte-americana, tendo influenciado, por exemplo, na criação do Estado de Israel e na Guerra do Iraque em 2003. Ainda, para reforçar o poderio do lobby pró-Israel, Donald Trump, em um discurso para a AIPAC no decorrer da sua campanha presidencial, declarou-se "um novato na política, mas não no apoio ao Estado judeu" e também prometeu mudar a Embaixada norte-americana para Jerusalém, que designou como a "capital eterna do povo judeu".

2.3) A posição estratégica de Israel para os EUA

De acordo com Kenneth Waltz (1979), o sistema internacional é regido pelo princípio ordenador da anarquia e pela distribuição das capacidades de poder dos Estados, os quais buscam a todo momento contrabalancear o poder no cenário internacional. No período da Guerra Fria, o sistema internacional ficou pautado pelo princípio organizador da bipolaridade, que ficou conhecido pelo confronto dos Estados Unidos e União Soviética, as duas superpotências que emergiram pós Segunda Guerra Mundial. Apesar de não ter acontecido um embate direto entre ambos, o período ficou marcado por uma longa corrida armamentista e pelo predomínio da propaganda e poder ideológico.

A Segunda Guerra Mundial mal havia terminado quando a humanidade mergulhou no que pode razoavelmente ser considerado como uma Terceira Guerra Mundial, apesar de ser muito peculiar. Pois, como observou o grande filósofo Thomas Hobbes: "A guerra não consiste apenas na batalha ou no ato de lutar, mas num intervalo de tempo em que a vontade de lutar pela batalha é suficientemente conhecida" (Hobbes, capítulo 13). A Guerra Fria entre os dois blocos dos EUA e da URSS, que dominou completamente o cenário internacional na segunda metade do curto século XX, foi inquestionavelmente uma extensão de tempo. Gerações inteiras cresceram sob a sombra de batalhas nucleares globais que, acreditava-se, poderiam surgir a qualquer momento e devastar a humanidade (HOBSEAWM, 1995, p. 226, tradução da autora)²⁹.

As consequências políticas da Guerra Fria resultaram em um mundo polarizado, em que de um lado os Estados Unidos sustentavam a política de contenção ao comunismo e controlavam o mundo capitalista, e de outro, a União Soviética, que exercia sua influência através das zonas ocupadas pelo Exército Vermelho e outras Forças Armadas

²⁹ The Second World War had barely ended when humanity plunged into what can reasonably be regarded as a Third World War, though a very peculiar one. For, as the great philosopher Thomas Hobbes observed, "War consisteth not in battle only, or the act of fighting; but in a tract of time, wherein the will to contend by battle is sufficiently known" (Hobbes, chapter 13). The Cold War between the two camps of the USA and the USSR, which utterly dominated the international scene in the second half of the Short Twentieth Century, was unquestionably such a tract of time. Entire generations grew up under the shadow of global nuclear battles which, it was widely believed, could break out at any moment, and devastate humanity.

Comunistas no término da Guerra. Neste sistema bipolar, os Estados Unidos e a União Soviética representavam um perigo constante um para o outro, visto que havia um cenário de incerteza e eles poderiam se prejudicar mutuamente (WALTZ, 1979, p. 234).

Quanto à política de "contenção", é aquela que procura, por todos os meios, evitar a guerra para (1) bloquear a expansão do poder soviético, (2) expor as falsidades das pretensões soviéticas, (3) induzir uma retração do controle e influência do Kremlin, e (4) em geral, também fomentam as sementes da destruição dentro do sistema soviético a ponto de o Kremlin ser levado, pelo menos, a ponto de modificar seu comportamento para se adequar aos padrões internacionais geralmente aceitos [...] Um dos ingredientes mais importantes do poder é a força militar. No conceito de "contenção", a manutenção de uma forte postura militar é considerada essencial por duas razões: (1) como uma garantia definitiva de nossa segurança nacional e (2) como um pano de fundo indispensável para a condução da política de "contenção." Sem força militar agregada superior, em ser e prontamente mobilizável, uma política de "contenção" - que é, de fato, uma política de coerção calculada e gradual - não é mais do que uma política de blefe (United States Objectives and Programs for National Security, 1950, tradução da autora)³⁰.

Assim, o *National Security Council* instituiu uma política de contenção à ameaça soviética, prevendo princípios gerais de atuação. Ainda, a possibilidade de expansão do comunismo fez com que os Estados Unidos construíssem uma rede de proteção contra a disseminação dos ideais soviéticos, forçando-os a adotarem uma política externa mais internacionalista. Esta política se traduziu na “escolha de uma estratégia para promover o interesse nacional por meio da construção de uma ordem cooperativa liderada pelos Estados Unidos, garantindo a existência de um ambiente internacional estável e favorável à expansão norte-americana” (PECEQUILO, 2003, p. 126).

Foi esse contexto de balanceamento de ameaças que contribuiu para que os Estados Unidos apoiassem a criação do Estado de Israel, uma vez que a URSS já havia reconhecido a criação do mesmo e, por isso, os EUA tinham que conter o aumento da influência soviética na região. Ter um aliado no Oriente Médio era uma estratégia muito importante para os Estados Unidos em face do cenário de bipolaridade e expansão da União Soviética. Assim, é preciso observar o envolvimento dos EUA no Oriente Médio

³⁰ As for the policy of "containment," it is one which seeks by all means short of war to (1) block further expansion of Soviet power, (2) expose the falsities of Soviet pretensions, (3) induce a retraction of the Kremlin's control and influence, and (4) in general, so foster the seeds of destruction within the Soviet system that the Kremlin is brought at least to the point of modifying its behavior to conform to generally accepted international standards. [...] One of the most important ingredients of power is military strength. In the concept of "containment," the maintenance of a strong military posture is deemed to be essential for two reasons: (1) as an ultimate guarantee of our national security and (2) as an indispensable backdrop to the conduct of the policy of "containment." Without superior aggregate military strength, in being and readily mobilizable, a policy of "containment"--which is in effect a policy of calculated and gradual coercion--is no more than a policy of bluff (United States Objectives and Programs for National Security, 1950). Disponível em: <<https://fas.org/irp/offdocs/nsc-hst/nsc-68.htm>>.

relacionado à sua preocupação com a contenção e do possível enfrentamento em uma guerra nuclear com a URSS e também, com o acesso ao petróleo da região (FELDBERG, 2008, p. 67).

Durante os anos 50, como já retratado acima, Israel e Estados Unidos passaram por um momento de distanciamento, visto que este estava praticando a “política da boa vizinhança”, em que procurava flexibilizar as negociações com os diversos países árabes para aumentar sua influência na região. A grande pauta para a política externa norte-americana era manter o equilíbrio de poder no Oriente Médio, sendo que a prioridade máxima era conter as forças soviéticas e pró-soviéticas na região.

Já na década de 60 houve a reaproximação entre Estados Unidos e Israel, pois havia a necessidade de contrabalancear os modernos armamentos soviéticos fornecidos ao Egito. O próprio presidente John Kennedy elucidou que era imprescindível o surgimento de uma política dos EUA mais comprometida em manter um equilíbrio de armas entre os árabes e Israel (GAZIT, 2015, p. 414). O apoio ao programa nuclear israelense se deu, principalmente, para garantir a superioridade dele na esfera securitária na região do Oriente Médio. Por isso, “os Estados Unidos tornaram-se o principal fornecedor de armas de Israel, enviando, em dezembro de 1968, cinquenta aviões Phantom F4, os mais modernos jatos então disponíveis” (FELDBERG, 2008, p. 54). Assim, Israel, juntamente com a Arábia Saudita e o Irã, se tornaram uma das bases dos interesses norte-americanos no Oriente Médio.

Além disso, havia uma preocupação dos Estados Unidos quanto a uma desestabilização na região caso eclodissem mais conflitos, tendo em vista o constante sentimento de ameaça e insegurança presenciado por Israel, o que prejudicaria o jogo estratégico dos EUA na política de acesso a recursos energéticos. As crises de fornecimento de petróleo durante a Primeira Guerra e Segunda Guerras Mundiais definiriam a importância do Oriente Médio, já não somente como rota de comércio, mas também como fonte de suprimento da matéria-prima que passaria a mover todo o mundo industrializado. (FELDBERG, 2008, p.27).

Ao final da Grande Guerra, os Estados Unidos eram a grande potência mundial e representava 35% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial, por isso, este gigante da produção necessitava do petróleo para poder seguir mantendo a supremacia global (PULIDO, 2007, p. 77). Além do Oriente Médio ser uma grande rota de comércio entre os continentes, a região representa a principal fonte de suprimento do insumo que move a economia mundial.

No início desse relacionamento, o interesse direto dos EUA nos países árabes esteve ligado à localização geográfica deste e sua vulnerabilidade. Estes países ocupam uma área no entroncamento da Europa, Ásia, África, controlam a rota mais curta da Europa para o sul da Ásia e o Extremo Oriente e estão estrategicamente localizados no flanco leste da Otan (FELDBERG, 2008, p. 71).

Por isso, no cálculo estratégico dos Estados Unidos, o interesse geopolítico era fundamental para a obtenção do controle de rotas estratégicas e de investimento econômico a longo prazo. Além disso, no começo dos anos 90 e especialmente depois do ataque terrorista de 11 de setembro, o apoio norte-americano a Israel tem sido justificado pelo fato dos dois Estados serem constantemente ameaçados por grupos terroristas oriundos do mundo árabe ou muçulmano, e por um conjunto de outros Estados que apoiam esses países. Israel é visto como um aliado crucial na chamada guerra contra o terror, pois seus inimigos são considerados inimigos dos EUA (MEARSHEIMER, WALT, 2006, p. 32).

Dessa forma, a política externa norte-americana se concentrava em conter a influência soviética e manutenção do equilíbrio de poder e também a garantia de acesso ao petróleo, mercados e oportunidades de investimento na região. Assim, Israel representa um grande aliado regional controlável, uma vez que, enquanto esse vínculo for mantido, o apoio aos israelenses torna-se uma garantia da presença dos EUA na região, tanto economicamente quando politicamente e militarmente.

2.4) A influência da religião judaico-cristã

De acordo com Mokhtar Bem Barka, um especialista em Estados Unidos e Oriente Médio, o fator religioso tem grande impacto nos EUA, uma vez que essa religiosidade é histórica e remete ao século XVII, quando os judeus começaram a ir para os Estados Unidos. Para ele, é a tradição compartilhada judaico-cristã que une os dois povos. O elo entre Estados Unidos e Israel é antes de tudo, religioso, visto que o fator religioso nos EUA é mais forte do que em outros países democráticos e isto se relaciona com o “excepcionalismo americano”³¹, devido a sua forte convicção de ser um “povo abençoado por Deus”. Em suas palavras:

³¹ De acordo com Hernandez e Rosa (2011) “pode-se dizer que, de certa forma, a política externa americana seria expressa pela ideia de excepcionalismo, referindo-se à (auto) percepção de que os EUA diferem qualitativamente das outras nações desenvolvidas por percepção está fundamentada na 'origem única' do país, em seu credo nacional, sua evolução histórica e em suas distintivas instituições políticas e religiosas. Refere-se ainda às qualidades distintivas que procederiam de sua "ímpar" comunidade política definida pelos valores liberais-democráticos”. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC000000122011000300025&script=sci_arttext>.

O “fator religioso” tem enorme impacto nos EUA. Essa religiosidade é histórica, remonta ao século XVII, quando judeus começam a ir aos Estados Unidos. É conectada à certeza de que eles, os americanos, foram os escolhidos de Deus, como dita a Bíblia. Nasce então nos americanos a certeza de que eles vivem na Nova Jerusalém. Amar Israel, especialmente para os evangélicos, os protestantes conservadores, faz parte da fé cristã. De fato, você não pode ser cristão se não amar Israel. Amar a Grande Israel, aquela de Abraão, como na Bíblia, é obedecer à vontade de Deus. Por isso, em 1948, sob a presidência de Harry Truman, os Estados Unidos foram o primeiro país a ratificar Israel, como novo Estado. A criação de Israel passa a ser uma profecia cumprida. Israel torna-se o principal aliado dos EUA. Os evangélicos, inclusive aqueles fundamentalistas, passam ainda a ter maior influência na política exterior dos EUA sob George W. Bush (BARKA, 2014)³².

No começo, quando a expressão apareceu pela primeira vez em 1899, "judaico-cristão" servia apenas para designar conexões entre o judaísmo e o cristianismo na antiguidade, entretanto, algumas décadas depois, o termo começou a ser usado para se referir a valores ou crenças compartilhadas por judeus e cristãos, a uma perspectiva religiosa ocidental comum (SILK, 2015, p. 65). Neste sentido elucidada o jornalista judeu Trude Weiss-Rosmarin:

Hoje percebemos, como nunca desde o nascimento do Cristianismo, quão íntimas são as relações das duas religiões, tão íntimas e insolúveis que elas são verdadeiramente, basicamente uma, que elas têm uma descendência comum, uma visão comum, esperança, missão, enfrentar um comum inimigo e um destino comum, deve alcançar uma vitória comum ou compartilhar uma morte comum. Falamos agora, com um entendimento ainda inadequado, mas em constante expansão, da herança judaico-cristã. Compreendemos, como não compreendemos em todos os mil e novecentos anos, que o judaísmo e o cristianismo são parceiros na grande obra da redenção do mundo e do desdobramento progressivo do espírito do mundo (SILK, 2015, p. 68 apud WEISS-ROSMARIN, tradução da autora)³³.

Por sua vez, é possível observar a proximidade religiosa dos neoconservadores com a religião judaica desde o período de apoio e reconhecimento à criação do Estado de Israel. Diversos evangélicos cristãos exercem influência na Câmara dos deputados, como Gary Bauer, Jerry Falwell, Ralph Reed e Pat Robertson, os quais acreditam que o renascimento de Israel é parte da profecia bíblica, e, por isso, apoiam sua agenda expansionista e acham que pressionar Israel é contrário à vontade de Deus (MEARSHEIMER, WALT, 2006, p. 41).

³² “As fatais afinidades religiosas entre EUA e Israel”. Entrevista de Mokhtar Ben Barka a Carta Capital publicada em 03/08/2014, 05:09. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/811/as-fatais-afinidades-religiosas-entre-eua-e-israel-333.html>> Acesso: 24 de agosto de 2018.

³³ Today we realize, as never since Christianity's birth, how intimate are the relations of the two religions, so intimate and insoluble that they are truly, basically one, that they have a common descent, a common vision, hope, mission, face a common foe and a common fate, must achieve a common victory or share a common death. We speak now, with still inadequate but steadily expanding understanding, of the Judeo-Christian heritage. We comprehend, as we have not comprehended in all of nineteen hundred years, that Judaism and Christianity are partners in the great work of world-redemption and the progressive unfolding of the world-spirit (SILK, 2015, p. 68 apud WEISS-ROSMARIN).

Como já explicitado anteriormente, o lobby judaico tem uma forte presença no Congresso norte-americano. Uma das razões para esse sucesso é que alguns membros-chave são cristãos sionistas, como Dick Arme³⁴, que disse em um de seus discursos em 2002 que sua prioridade número um na política externa era proteger Israel. Normalmente, o que se espera de um congressista norte-americano é que sua prioridade seja a “proteção da América”, mas, há também diversos senadores e deputados que trabalham para fazer com que a política externa dos EUA apoie os interesses de Israel (MEARSHEIMER, WALT, 2006, p. 42).

Dessa forma, tendo em vista a quantidade de judeus presentes nos EUA e toda a influência que estes exercem na política externa norte-americana, pode-se dizer que a identidade religiosa entre os dois países consiste em uma provável variável que explica tanto a construção da aliança quanto na sua perpetuação. Assim, tanto o lobby israelense, quanto os fatores estratégicos, militares e religiosos representam algumas das possíveis circunstâncias relacionadas à manutenção da forte aliança existente entre Estados Unidos e Israel, a qual se manifesta também na ONU e, visivelmente, no CDH, tema do próximo capítulo.

³⁴ Richard Keith Arme é um economista e político americano. Ele era um representante dos EUA do 26º distrito congressional do Texas e do Líder da Maioria da Casa.

3- CAPÍTULO 03: O GRAU DE POLITIZAÇÃO NO PROCEDIMENTO DA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL

A crítica sobre a politização dos organismos de direitos humanos da ONU é bem antiga, tanto que a extinta Comissão foi reformada para o atual Conselho de Direitos Humanos tendo como um dos argumentos o alto grau de politização, tendo se tornado um órgão seletivo e parcial. O CDH foi criado para tentar acabar com essa politização e assim, promover condutas objetivas e não seletivas. Contudo, como será demonstrado no presente capítulo, nem sempre isso se traduz na realidade. Para isso, será feito dois estudos de caso para melhor visualização da politização do mecanismo, sendo as recomendações entre Israel e Estados Unidos, aliados históricos, e, para efeitos de ilustração comparativa e não sistemática, Estados Unidos e Coreia do Norte, que mantêm relações tensas.

3.1) A politização da Revisão Periódica Universal

A Revisão Periódica Universal, principal inovação trazida pela criação do Conselho de Direitos Humanos em 2006, tem como objetivo melhorar a situação dos direitos humanos dos Estados-membros da ONU e acompanhar a aplicação destes dentro dos territórios nacionais. O documento de criação da RPU previa que o mecanismo seria movido por condutas objetivas e não politizadas, entretanto, na realidade, essa afirmativa nem sempre se mostra verdadeira. Como será demonstrado no decorrer deste capítulo, a politização traz diversas consequências, entre as quais podem ser citadas a forma como o Estado sob revisão rejeita as recomendações, como um Estado faz recomendações aos outros e ainda, os temas presentes nelas.

Rosa Freedman (2015) define a politização como uma busca política de agendas nacionais em que Estados ou grupos regionais com objetivos comuns assumem a forma de seletividade, parcialidade e viés. O autor acrescenta ainda que a politização seria parcialmente entendida pelas falhas dos Estados membros da ONU, e em parte pela própria ONU, liderada pelos Estados, o que tornaria o órgão refém do ambiente político internacional (FREEDMAN, 2015, p. 20).

Por sua vez, nomear e constranger³⁵ é uma ação política de punição por publicidade destinada a causar danos à reputação moral dos Estados. Teoricamente, o

³⁵ A expressão “nomear e constranger” foi traduzida do inglês “naming and shaming”, utilizada no artigo “Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem” por Emilie M. Hafner-Burton (2008), a qual define como uma estratégia popular para impor normas e leis internacionais de direitos humanos.

constrangimento foi lançado como uma ferramenta poderosa para proteger os direitos humanos, uma vez que coloca os países violadores de direitos humanos no centro das atenções do cenário internacional, o que aumenta a consciência global das atrocidades cometidas por eles. Ao constranger um Estado, há uma grande chance de este sofrer punições legais e/ou econômicas, fazendo com que, pelo menos na teoria, sejam mais cautelosos com as garantias dos direitos humanos (DEMERITT, 2012, p. 603).

Por sua vez, há diversas críticas em relação à politização das instituições internacionais de direitos humanos. Muitos afirmam que tais instituições são muito politizadas, uma vez que os Estados condenam as violações dos direitos humanos de forma seletiva, com base nos seus interesses estratégicos, protegendo seus amigos e aliados. Neste sentido, a politização debilita a credibilidade do constrangimento³⁶ e, portanto, sua eficácia (TERMAN; VOETEN, 2017, p. 1).

A forma como e se ocorrerá a nomeação e o constrangimento podem depender de quando e onde serão apontados os holofotes para o Estado, ou seja, quando e onde serão expostas suas violações aos direitos humanos. Isto quer dizer que Organizações, sejam ONGs, mídias de notícias ou a ONU, constroem de forma seletiva, uma vez que alguns países que praticam abusos terríveis não são alvos de muita publicidade, enquanto outros recebem muita atenção (HAFNER-BURTON, 2008, p. 694).

Terman e Voeten (2017) argumentam que o constrangimento interestatal é um exercício inerentemente político que opera através de relações estratégicas, não apesar delas. Isto quer dizer que embora a probabilidade de um Estado criticar seus aliados seja baixa, qualquer crítica que eles tecerem se torna muito mais influente justamente por conta dessa parceria preexistente.

O constrangimento interestatal é um exercício inerentemente relacional e político, mediado por laços estratégicos entre o constrangedor e o alvo. Quando se trata de violações dos direitos humanos, os Estados condenarão seus amigos e aliados menos duramente, a fim de manter um relacionamento valioso. Da mesma forma, no entanto, os laços estratégicos fornecem uma importante fonte de alavancagem. Em um ambiente politizado, os governos esperam ser constrangidos por seus inimigos e podem facilmente ignorar tais comentários como uma tentativa cínica de manchar a reputação de seus países. Isso não é tão fácil se amigos ou aliados oferecerem o escrutínio. Os Estados levarão a sério a humilhação quando emanarem de um parceiro estratégico, a fim de evitar danificar o relacionamento. Em suma, a eficácia do constrangimento depende da relação entre a fonte e o alvo (TERMAN; VOETEN, 2017, p. 2, tradução da autora)³⁷.

³⁶ O termo “shaming”, utilizado por Terman e Voeten (2017) no artigo “The relational politics of shame: Evidence from the universal periodic review”, foi traduzido para “constrangimento” a fim de facilitar o entendimento. Dessa forma, no decorrer do presente trabalho será empregado esta tradução.

³⁷ Interstate shaming is an inherently relational and political exercise, mediated by strategic ties between shamer and target. When it comes to human rights violations, states will condemn their friends and allies less harshly in order to maintain a valuable relationship. By the same token, however, strategic ties provide

Este cenário sustenta o ceticismo generalizado das instituições internacionais de direitos humanos, visto que depende em grande parte da relação de amizade ou de inimizade dos Estados envolvidos, condenando ou não os infratores de direitos humanos de forma seletiva, não se preocupando puramente com estes direitos. Esta perspectiva pode ser encontrada no mecanismo multilateral mais elaborado de direitos humanos no sistema internacional: a Revisão Periódica Universal. Segundo o estudo realizado por Terman e Voeten (2017), há fortes evidências de que os Estados poupam seus parceiros estratégicos no processo de revisão, tecendo comentários mais leves. Mas, quando Estados aliados oferecem críticas, suas recomendações são mais propensas a serem aceitas pelo Estado sob Revisão, em comparação com recomendações substancialmente idênticas vindas de outros países menos alinhados.

Neste sentido, a politização do mecanismo diminui relativamente as funções da RPU, que é fornecer informações objetivas sobre os violadores de direitos humanos e colocar pressão social sobre os infratores, pois, na realidade, esta perspectiva não se sustenta. Os referidos autores argumentam que a RPU já tem um design político por si só, uma vez que é um espaço que dá oportunidade para os Estados opinarem publicamente sobre os comportamentos domésticos de outros governos, sendo então, extremamente difícil separar a política externa dos seus interesses internos no momento de fazer recomendações. Por isso, se o mecanismo tem tanta importância no cenário internacional, é muito provável que seja por conta dessas interações políticas, não porque o processo se apresenta como uma avaliação imparcial e objetiva dos direitos humanos (TERMAN; VOETEN, 2017, p. 7).

Não obstante, a RPU é principalmente um mecanismo de supervisão intergovernamental e, portanto, é um empreendimento profundamente político. Embora várias reformas processuais tenham sido feitas na reforma da extinta Comissão de Direitos Humanos para o Conselho, este continua sendo um órgão intergovernamental que opera na premissa de que os Estados são os principais atores. Por isso, apesar de prever um procedimento objetivo e não politizado, é inevitável a presença de influências políticas nas relações dos Estados na RPU (ABEBE, 2009, p. 19).

Tendo em vista que os Estados na maioria das vezes se comportam para promover seus interesses materiais, eles se esforçam para evitar entrar em atrito com

an important source of leverage. In a politicized environment, governments expect to be shamed by their enemies, and can easily brush off such commentary as a cynical attempt to sully their country's reputation. That is not so easy if friends or allies offer the scrutiny. States will take shaming seriously when it emanates from a strategic partner in order to avoid damaging the relationship. In short, the efficacy of shaming is conditional on the relationship between source and target (TERMAN; VOETEN, 2017, p. 2).

Estados cujos interesses são alinhados. Como há uma grande troca de bens, sejam eles de natureza econômica, militar ou política, a quebra dessa aliança traria grandes prejuízos ao país, e por isso, prefere tecer recomendações mais brandas do que constranger internacionalmente um Estado parceiro. Assim, este tipo de seletividade nas recomendações pode colocar em risco a credibilidade da RPU, visto que os Estados não estão preocupados (pelo menos não apenas) com a situação de direitos humanos, mas sim em manter boas relações com países aliados e constranger os inimigos.

É possível, por exemplo, perceber uma abordagem cooperativa na formulação das recomendações durante os Grupos de Trabalho, sendo que há uma prática muito comum dos Estados de elogiarem seus aliados para não gerar um constrangimento internacional. Esta abordagem não está de acordo com o princípio estabelecido de que a RPU deve ser conduzida de uma forma “objetiva, transparente, não seletiva, construtiva, não conflituosa e não politizada”, o que muitas vezes acaba tendo as mesmas práticas politizadoras da tão criticada antiga Comissão (ABEBE, 2009, p. 20).

Por sua vez, a análise do constrangimento interestatal na RPU pode ser vista de duas formas. Primeiro, parte-se do pressuposto de que os governos variam sua avaliação a depender dos laços políticos com o Estado sob Revisão, apesar de na teoria serem obrigados a agir de forma objetiva. Pelo fato dos Estados não aceitarem muito bem as acusações de abuso dos direitos humanos, os avaliadores preferem amenizar suas críticas a fim de manter o relacionamento saudável. Mas, quando um EsR é constrangido por um parceiro estratégico, este tende a confiar nos parâmetros do seu parceiro e então, o alvo levará essas críticas mais a sério para preservar a relação. Por outro lado, deve-se investigar quando o EsR “aceita” as recomendações, que em termos institucionais significa que o Estado deverá acompanhar esse tema durante a sua próxima revisão e, em termos políticos, quer dizer que o país estará assumindo um compromisso público de que irá melhorar em determinada questão, ficando sujeito às pressões internas e externas (TERMAN; VOETEN, 2017, p. 7).

Ao decidir aceitar ou não uma recomendação, os Estados devem levar em conta o contexto político, porque as recomendações revelam sinais muito diferentes dependendo da fonte. Em um ambiente politizado, os governos interpretam as críticas de seus inimigos como uma tentativa cínica de manchar a reputação de seus países. Não apenas há poucos incentivos para cumprir esses casos, como também podem gerar custos por parte do EsR, se eles forem vistos como “prostração” do inimigo. Por outro lado, as recomendações têm um significado muito diferente quando provenientes de um Estado que compartilha fortes laços políticos, econômicos ou de segurança com o alvo. Como há poucos incentivos estratégicos para criticar os amigos, o constrangimento, nesse caso, serve como um sinal confiável que reflete as preferências do crítico em relação a uma norma em particular. Neste contexto, o EsR é mais propenso a aceitar a

recomendação, a fim de evitar danificar uma parceria valiosa (TERMAN; VOETEN, 2017, p. 8, tradução da autora)³⁸.

A fim de avaliar a validade desses argumentos, Terman e Voeten (2017, p. 8) fizeram um estudo focalizando em quatro tipos de relações estratégicas, que englobam o apoio à política externa, aliança militar formal, armamentos e ajuda ao desenvolvimento. Estes laços foram escolhidos pois oferecem uma ampla amostra de relacionamentos estratégicos que provavelmente influenciarão as críticas interestatais na RPU. Primeiro, utilizaram o apoio da política externa analisando o grau de afinidade geopolítica. Isto quer dizer que os Estados têm maiores chances de aceitarem recomendações advindas de outros Estados que compartilham a mesma posição ideológica, como por exemplo, países neoliberais tendem a receber melhor as críticas de países neoliberais, enquanto podem facilmente ignorar as críticas daqueles que não seguem este caminho. Isso leva a duas hipóteses testáveis: espera-se que os Estados sejam mais tolerantes para com aqueles que compartilham sua ideologia geopolítica e que os Estados são mais propensos a aceitar recomendações vindas daqueles que compartilham a mesma ideologia geopolítica.

Em segundo lugar, foi analisado os efeitos de alianças militares formais sobre as interações do Estado na RPU. Alianças militares formais dependem da confiança de que os Estados estarão à disposição em caso de necessidade/emergência. Caso haja um constrangimento entre eles, esta confiança pode perder força e sabotar uma parceria mutuamente benéfica. Assim, os Estados são mais tolerantes com Estados com os quais compartilham uma aliança militar formal. Se os parceiros de aliança criticam uns aos outros, também pode haver um incentivo mais forte para aceitar a recomendação, a fim de reduzir as preocupações sobre um relacionamento conflituoso (TERMAN; VOETEN, 2017, p. 9).

Ademais, os autores examinaram outras duas formas de laços que geram algum tipo de dependência: exportações de armas e ajudas em geral. Foi possível perceber que importadores de armas e os receptores de ajuda podem temer criticar seu fornecedor

³⁸ When deciding whether or not to accept a recommendation, states must factor in political context, because recommendations reveal very different signals depending on the source. In a politicized environment, governments interpret criticism by their enemies as a cynical attempt to sully their country's reputation. Not only are there few incentives to comply in such cases, doing so may confer costs on the part of the SuR if they are seen as "kowtowing" to the enemy. On the other hand, recommendations mean something very different when coming from a state that shares strong political, economic, or security ties with the target. Since there are few strategic incentives to criticize friends, shaming in this case serves as a credible signal reflecting the critic's preferences on a particular norm. In this context, the SuR is more likely to accept the recommendation in order to avoid damaging a valuable partnership (TERMAN; VOETEN, 2017, p. 8).

severamente, para não estragarem essa relação valiosa. Ao mesmo tempo, os exportadores de armas e os doadores de ajuda enfrentam incentivos semelhantes em relação aos seus beneficiários, isto é, também se beneficiam com a manutenção dessa relação e por isso, tendem a não constranger seus parceiros. Dessa forma, tanto os Estados fornecedores de armas e ajudas quanto os receptores são incentivados a serem mais brandos e mais tolerantes em suas recomendações de direitos humanos em relação a seus aliados (TERMAN; VOETEN, 2017, p. 9).

Por outro lado, essas relações são assimétricas, envolvendo uma disparidade de poder entre o país doador e o receptor. Embora ambos se beneficiem de um relacionamento estratégico, os Estados exportadores de ajuda e armamentos exercem maior influência sobre os beneficiários do que vice-versa. Se um doador ou exportador de armas oferece críticas, isso pode ser interpretado pelo Estado-alvo como um sinal de que o relacionamento está em risco e por isso, os importadores de armas são mais propensos a aceitar recomendações de seus exportadores, e, do mesmo modo, os beneficiários da ajuda são mais propensos a aceitar recomendações vindas de seus doadores para evitar um constrangimento internacional e uma possível tensão nessa relação tão preciosa (TERMAN; VOETEN, 2017, p. 10).

Neste sentido, Esarey e Demeritt (2016, p. 3) fizeram uma análise sobre os efeitos da nomeação e constrangimento nas relações de ajuda econômica, e notaram que entre os Estados em que os volumes de doações eram menores no passado, o doador passou a doar ainda menos se o receptor recebesse uma condenação do Conselho de Direitos Humanos. Entretanto, entre os países com histórico de grandes ajudas, não se verificou diferença entre Estados condenados e não condenados.

Verificamos que as resoluções da ONU que condenam os abusos dos direitos humanos por um beneficiário de ajuda estão associadas a níveis mais baixos de ajuda bilateral agregada àquele beneficiário quando os recebimentos de ajuda agregados já são baixos, mas com receitas de auxílio estáveis ou aumentadas quando eles já são altos. Essa evidência é consistente com a conclusão de que o efeito total de nomear e constranger a ajuda externa é punir os Estados politicamente marginais, mas recuar as relações político-cliente-patrão, deixando o abusador de direitos humanos em grande parte impune (ESAREY; DEMERITT, 2016, p. 3, tradução da autora)³⁹.

³⁹ We find that UN resolutions condemning human rights abuse by an aid recipient are associated with lower levels of aggregate bilateral aid to that recipient when its aggregate aid receipts are already low, but with stable or increased aid receipts when they are already high. This evidence is consistent with the conclusion that the total effect of naming and shaming on foreign aid is to punish politically marginal states, but to retrench politically important patron-client relationships while leaving the human rights abuser largely unpunished (ESAREY; DEMERITT, 2016, p. 3).

Em suma, os doadores cortam a ajuda aos receptores condenados com os quais eles têm pouco interesse político direto, enquanto apoiam e reforçam a relação com aqueles que obtêm maiores benefícios políticos. A consequência máxima disso é que retira a punição dos violadores de direitos humanos politicamente importantes e sujeita os Estados menos importantes ao declínio da ajuda bilateral.

Não é difícil encontrar casos em que doadores dão ajuda externa a beneficiários violadores de direitos humanos em troca de benefícios políticos ou econômicos, mesmo quando esses abusadores são condenados internacionalmente. Por exemplo, os Estados Unidos são grandes fornecedores de ajuda externa ao Egito e a Israel, apesar do fato de que ambos os países enfrentaram diversas condenações internacionais por abusos dos direitos humanos. Os EUA obtêm benefícios estratégicos, militares e econômicos desses relacionamentos, apesar da publicidade negativa que às vezes geram, e assim a ajuda continua fluindo apesar da nomeação e do constrangimento desses Estados (ESAREY; DEMERITT, 2016, p. 4).

Posto isso, a pergunta que se faz é: o que acontece quando os Estados constroem seus aliados estratégicos de maneira severa? Sem surpresa, os Estados tendem a aceitar as recomendações mais brandas, que envolvem uma linguagem vaga e ainda, são mais abertos a algumas questões do que outras, como por exemplo, são mais propensos a aceitarem recomendações relacionadas com “Mulheres, Crianças e Tráfico e “Direitos Socioeconômicos”, enquanto “Migração” e “Direitos de Integridade Física” são mais controversos. Além disso, é mais provável que os Estados aceitem recomendações quando o revisor tiver um histórico de direitos humanos melhor e quando vindas de simpatizantes geopolíticos e fornecedores de armas (TERMAN; VOETEN, 2017, p. 16).

Por isso, resta evidente que o procedimento da Revisão Periódica Universal é um mecanismo politizado, uma vez que fugir da lógica da politização em um ambiente formado por Estados e seus representantes é um ideal moralista quase que inalcançável, conforme ressaltou Sergio Vieira de Melo enquanto Alto Comissário para os Direitos Humanos no fechamento de uma das sessões da extinta Comissão.

Sejamos francos. A maior parte das pessoas nesta sala trabalha para governos. Isso é política. Para algumas pessoas nesta sala, acusar outras de agirem politicamente é um pouco como um peixe criticando o outro por estar molhado (VIEIRA DE MELLO, 2003, tradução da autora)⁴⁰.

⁴⁰ “Let’s be frank. Most of the people in this room work for governments. That is politics. For some people in this room to accuse others of being political is a bit like fish criticizing one another for being wet” (VIEIRA DE MELLO, 2003).

Porém, ainda de acordo com Terman e Voeten (2017), essa politização nem sempre será ruim, porque quando Estados aliados oferecem críticas a seus parceiros, rejeitar as sugestões oferecidas é muito mais custoso e pode resultar em perdas diplomáticas. Dessa maneira, rejeitar recomendações de Estados inimigos é uma tarefa fácil e que se justifica na tentativa do revisor de manchar a reputação do revisado. Por outro lado, as recomendações advindas de aliados representam uma dimensão favorável aos direitos humanos na medida em que são oferecidas críticas aos revisados e em que eles se comprometem a solucioná-las (TERMAN; VOETEN, 2017, p. 19).

Dessa forma, conforme será discutido a seguir, verificar-se-ão que algumas das recomendações elaboradas pela delegação dos Estados Unidos exprimem certa proximidade ou rivalidade com o Estado sob Revisão e vice-versa. Assim, para evidenciar este argumento, realizar-se-á uma comparação das recomendações feitas a Israel, país aliado historicamente dos EUA, e, para fins de comparação, a Coreia do Norte, com o qual mantêm tensas relações diplomáticas.

3.2) Recomendações entre EUA-Israel

Uma questão importante a ser ressaltada acerca das recomendações feitas pelos Estados Unidos é a desatenção a violações de direitos humanos ocorridas em Israel. A relação de proximidade entre os dois países reflete interesses conjuntos de segurança e parceria militar, como já demonstrado anteriormente. Críticas dos Estados Unidos sobre as violações de direitos humanos cometidas por Israel poderiam causar, além de constrangimento internacional para o regime israelense, efeitos diplomáticos que poderiam resultar em prejuízos à estreita relação entre eles.

Aplicando os achados de Terman e Voeten retratados acima no caso das relações EUA-Israel, ressalta-se que aliados militares tendem a ser menos rígidos nas recomendações aos seus parceiros. Ademais, quando oferecem qualquer tipo de crítica, mesmo que muito branda, as recomendações advindas de aliados militares são aceitas com maior facilidade (TERMAN; VOETEN, 2017, p. 9).

Conforme já mencionado neste trabalho, a relação tensa entre EUA e o Conselho de Direitos Humanos, em função de Israel, existe desde a reforma da antiga Comissão de Direitos Humanos, isto porque, os EUA sempre criticaram o “foco excessivo do órgão em Israel” (HERNANDEZ; ROSA, 2017, p. 11), enquanto outros Estados violadores não recebiam a mesma atenção. Além disso, o desengajamento dos EUA no processo inicial de formulação institucional do CDH resultou na falta de poder do país em opinar e votar no estabelecimento de, dentre outros aspectos, os pontos fixos da agenda de discussão do

organismo. Dentre os itens fixos da agenda do mecanismo, está o item 7 que estabelece discussões contínuas sobre a situação de direitos humanos na Palestina e em outros territórios árabes ocupados. Os EUA, dada a relação com Israel, se contrapõem até os dias atuais ao estabelecimento e permanência desta pauta⁴¹.

Durante os dois primeiros ciclos da revisão, Israel foi revisado duas vezes e recebeu um total de 424 recomendações e aceitou apenas 60 delas. Os dez principais temas, em ordem decrescente, foram Instrumentos Internacionais, Outros, Detenção, Liberdade de Movimento, Minorias, Liberdade de Religião e Crença, Direito Humanitário Internacional, Tortura, Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, Procedimentos Especiais e Direitos da Criança.

Analisando os dados da UPR-Info, dentre todas as recomendações recebidas, apenas três delas foram sugeridas pelos EUA. O governo estadunidense se absteve de falar sobre a delicada questão da Faixa de Gaza, da falta de liberdade de movimento, da tortura e tratamentos degradantes, entre outros. Os únicos assuntos abordados pelo país foram os direitos à saúde, educação, moradia e emprego de comunidades árabe-israelenses e beduínas, os solicitantes de asilo detidos pela Lei Anti-infiltração, e a discriminação contra judeus não ortodoxos e não judeus. Os temas dessas recomendações, portanto, atendem a somente três categorias entre as dez principais – Detenção, Minorias e Liberdade de Religião e Crença. Às três recomendações recebidas, Israel respondeu positivamente às duas primeiras e rejeitou apenas a última.

Por outro lado, durante os dois ciclos, Israel fez apenas cinco recomendações aos Estados Unidos, sendo que apenas uma foi feita no primeiro ciclo. As recomendações possuem um caráter brando e não incisivo, e três delas possuem uma categoria de ação⁴² de continuidade, ou seja, enfatiza a continuação de uma prática já existente. Das cinco recomendações feitas por Israel, apenas uma delas foi anotada pelos EUA, sendo as quatro demais aceitas.

A partir das observações relatadas acima, pode-se tirar duas conclusões. Primeiro, sobre o caráter das recomendações é possível confirmar a hipótese de Terman e Voeten (2017) analisando o caso dos Estados Unidos e Israel de que as recomendações são mais

⁴¹ Em 19 de junho de 2018 os EUA, sob a liderança de Donald Trump, anunciaram sua saída do CDH. Os principais pontos usados pela administração republicana foram o foco excessivo do órgão em Israel dada a permanência do item 7 da agenda do CDH e o fato do Conselho ter entre seus membros violadores de direitos humanos ou países com históricos ruins nesta temática. Para mais informações sobre a saída dos EUA do CDH da ONU ver: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-cartao-vermelho-de-trump-para-o-conselho-de-direitos-humanos-da-onu/>.

⁴² As recomendações são divididas em 5 categorias de ação, sendo elas: 1- ação mínima; 2- ação de continuidade; 3- ação de consideração; 4- ação geral; 5- ação específica. Elas determinam o caráter das recomendações, ou seja, se estas possuem caráter mais brando ou mais incisivo.

brandas quando há uma relação de parceria. Segundo, por se tratar de recomendações brandas e menos incisivas, o Estado tende a aceitá-las mais facilmente.

Encontramos fortes evidências de que os estados poupam seus parceiros estratégicos no processo de revisão, tecendo comentários menos graves, em média. Mas quando estados amigos oferecem críticas, suas recomendações são mais propensas a serem aceitas pelo estado sob revisão, em comparação com recomendações substancialmente idênticas vindas de outros países (TERMAN; VOETEN, 2017, p. 2, tradução da autora)⁴³.

Por fim, pode-se dizer que os EUA tentam por meio de suas recomendações a Israel demonstrar à sociedade internacional uma certa preocupação com a pauta de direitos humanos no país, mas ao mesmo tempo tentam prezar pela aliança que mantêm com ele. Dessa maneira, as recomendações não apresentam grande potencial crítico, porém, dada a relação estratégica entre os dois Estados, o fato de os EUA terem recomendado ações a Israel e vice-versa, faz com que os países as aceitem com mais facilidade dada a relação preexistente entre os dois.

As recomendações oferecidas no âmbito da RPU, então, refletem a motivação política do revisor e a resposta dada a elas em grande medida também indica relações entre o revisado e o revisor. Como o mecanismo de revisão é feito por Estados para Estados, a politização estará sempre presente. Todavia, sua presença nem sempre indicará apenas pontos negativos. A relação EUA-Israel é um exemplo de que as críticas proferidas por países aliados podem ser aceitas mais facilmente no âmbito da RPU dada as relações preexistentes entre os envolvidos e os custos diplomáticos de anotar recomendações advindas de parceiros (TERMAN; VOETEN, 2017, p. 2). O maior número de aceitações, por sua vez, pode resultar em maiores possibilidades para a comunidade internacional pressionar os países revisados a cumprirem seus compromissos.

As tabelas abaixo indicam as recomendações feita tanto dos Estados Unidos para Israel quanto as recomendações de Israel para os Estados Unidos. Além disso, para facilitar a compreensão e sintetizar os argumentos explicitados acima, mostra a categoria de ação das recomendações, o seu caráter e se foram aceitas ou anotadas.

⁴³ We find strong evidence that states spare their strategic partners in the review process, giving less severe commentary on average. But when friendly states do offer criticism, their recommendations are more likely to be accepted by the state under review compared to substantively identical recommendations coming from other countries (TERMAN; VOETEN, 2017, p. 2).

Recomendações dos Estados Unidos para Israel	Categoria de ação	Caráter da recomendação	Resposta
Avaliar regulamentos e leis, incluindo aqueles que concedem ao Rabinato Ortodoxo o direito de determinar políticas que afetem judeus não-ortodoxos e não judeus, para garantir que eles não discriminem pessoas, especialmente mulheres, com base em suas crenças religiosas ou na falta delas	5	Incisiva	Anotada
Implementar compromissos anteriores para aumentar os recursos estaduais alocados às comunidades árabes israelenses e beduínas, especialmente para a educação, e garantir acesso igual à educação, moradia, saúde e emprego para indivíduos nessas comunidades	5	Incisiva	Aceita
Garantir que os solicitantes de asilo tenham acesso a uma determinação de status de refugiado individualizada em tempo hábil e providenciar a libertação dos detidos sob a Lei de Anti Infiltração, de acordo com a recente decisão da Suprema Corte de Justiça de Israel	4	Branda	Aceita

Tabela de elaboração da autora com base em dados da UPR Info

Recomendações de Israel para os Estados Unidos	Categoria de ação	Caráter da recomendação	Resposta
Considerar ratificar mais instrumentos de direitos humanos	3	Branda	Anotada
Continuar seus esforços para prevenir e processar crimes de ódio	2	Branda	Aceita
Continuar promovendo o progresso em questões de lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e intersexuais, especialmente na prevenção de discriminação com base no gênero ou orientação sexual	2	Branda	Aceita
Promover ações para erradicar a violência sexual e doméstica	4	Branda	Aceita
Continuar seus esforços intensos para empreender todas as medidas necessárias para assegurar tratamento justo e igualitário de todas as pessoas, sem levar em conta sexo, raça, religião, cor, credo, orientação sexual, identidade de gênero ou deficiência, e incentivar outras medidas nesse sentido	2	Branda	Aceita

Tabela de elaboração da autora com base em dados da UPR Info

3.3) Recomendações entre EUA-Coreia do Norte

Para fins apenas de ilustração comparativa, outro caso interessante a ser observado é o da Coreia do Norte. A relação deste país com os Estados Unidos, ao contrário de Israel, é permeada por inseguranças políticas, incertezas e, principalmente, enfrentamentos. A Coreia do Norte representa uma ameaça para os EUA devido ao seu poder nuclear, que remete à Guerra da Coreia de 1950, em que o país sentiu a necessidade de desenvolver sua defesa no caso de um possível ataque norte-americano, além de representar uma forma de preservar a integridade territorial e a soberania.

Apesar de diversas tentativas de amenizar as tensões entre os países, com a política externa de George W. Bush e após o ataque de 11 de setembro de 2001, a Coreia do Norte foi incluída no rol dos Estados do “Eixo do Mal”⁴⁴, o que acentuou ainda mais o temor do país de uma possível intervenção dos EUA. Assim, a fim de garantir sua soberania e aumentar o seu poder de barganha, a Coreia do Norte começou a acelerar os avanços no seu programa nuclear e ainda suspendeu o acesso dos inspetores da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) ao país e anunciou sua retirada do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) (PECEQUILO, 2012, p. 82).

Ao longo dos anos diversos acordos são realizados entre ambos os países com o intuito de amenizar as tensões, entretanto sem resultados efetivos devido ao jogo de poder existente entre eles. A Coreia do Norte realiza constantemente testes dos seus armamentos nucleares e não para de desenvolver seu poderio bélico nuclear, o que intensifica ainda mais a tensão com os Estados Unidos, colocando-os em uma posição de inimigos históricos. Em 2018, os dois países assinaram uma declaração conjunta que prevê a desnuclearização da península Coreana, no qual ambos se comprometem com a “paz e prosperidade” na região⁴⁵. Ainda assim, a Coreia do Norte não deixa de ser considerada uma ameaça aos norte-americanos, tendo em vista a proximidade territorial de seus parceiros, como Coreia do Sul e Japão.

Por sua vez, durante as duas revisões pela qual a Coreia do Norte passou, os EUA realizaram dez recomendações, sendo sete delas no primeiro ciclo e três no segundo. As dez recomendações sugeridas colocaram os EUA na nona posição no ranking dos países que mais recomendaram à Coreia do Norte, no qual o Chile ocupa a liderança com um total de 14 intervenções. Dos dez principais temas de recomendações da RPU, os EUA fizeram referência a sete deles, sendo que o que obteve maior número foi Direitos das Mulheres com 4 recomendações. Justiça apareceu como tema em 3 recomendações, Procedimentos Especiais, Detenção e Direitos da Criança receberam 2 menções, e Instrumentos Internacionais e Liberdade de Opinião e Expressão, 1.

Os EUA tocaram em assuntos que permearam a maioria das recomendações ao país e, por isso, contribuíram para que o constrangimento internacional diante das violações de direitos humanos ocorridas em território norte coreano fosse ainda maior.

⁴⁴ Eixo do mal foi uma expressão adotada pelo presidente dos EUA, George W. Bush, inicialmente no seu Discurso sobre o Estado da União de 29 de Janeiro de 2002 e, depois, muitas vezes repetida, para se referir a governos que ele considerava hostis ou inimigos dos EUA, acusando-os de apoiarem o terrorismo e de possuírem armas de destruição em massa. Irã, Iraque e Coreia do Norte, segundo Bush, estariam construindo armas nucleares. O governo Bush usou o conceito de Eixo do Mal para obter apoio político à chamada Guerra ao Terror.

⁴⁵ Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/06/trump-e-kim-se-cumprimentam-no-lo-encontro-entre-lideres-de-coreia-do-norte-e-eua.shtml>>. Acesso em: 23 de outubro de 2018.

Como já explicado acima, pelo fato de ambos os países estarem em constante atrito, não é uma surpresa o caráter das recomendações dos Estados Unidos, podendo ainda ser analisado como mais uma maneira de tentar confrontar o país norte-coreano.

Em relação ao conteúdo das recomendações, nove delas indicavam ações específicas que o país deveria desenvolver ou adotar e possuíam um caráter muito mais incisivo em comparação com as recebidas por Israel, sendo que somente uma das recomendações sugeria ações gerais. É importante ressaltar que todas as recomendações receberam respostas negativas, tendo, portanto, sido declaradas como anotadas.

O caso da Coreia do Norte confirma novamente a politização presente no mecanismo da Revisão Periódica Universal. Países inimigos ou não aliados tendem a apresentar mais críticas a seus adversários e quando o fazem, são mais incisivos porque não levam em consideração os mesmos custos envolvidos em uma relação entre aliados, como no caso de Israel. Ademais esta postura reflete a intenção de expor e envergonhar internacionalmente adversários (TERMAN; VOETEN, 2017, p. 2).

Neste sentido, nas recomendações feitas pela Coreia do Norte aos Estados Unidos essa postura também é observada. O país norte-coreano fez dezesseis recomendações aos EUA nos dois primeiros ciclos da RPU, sendo dez delas de ação específica e seis de ação geral. Os temas levantados com maior número de recomendações foram Violações de Direitos Humanos por Agentes Estatais, Instrumentos Internacionais, Lei Humanitária Internacional e Discriminação Racial, com 3 recomendações cada. Das 16 recomendações recebidas, os Estados Unidos responderam negativamente à 9 delas, anotando-as e, aceitaram 7 recomendações.

Com esse número de recomendações, a Coreia do Norte ocupa o sexto lugar do ranking dos países que mais recomendaram aos Estados Unidos, no qual a Venezuela ocupa o primeiro lugar, com 29 intervenções. Além do caráter mais incisivo e específico das recomendações em se tratando de adversários e inimigos políticos, observou-se com o caso da Coreia do Norte e dos EUA que dificilmente as sugestões são aceitas. Sobre esta tendência Terman e Voeten afirmam que:

Em ambientes politizados, os governos esperam ser constrangidos por seus inimigos e podem facilmente ignorar tais comentários por se apresentarem como uma tentativa cínica de manchar a reputação de seu país (TERMAN; VOETEN, 2017, p. 2, tradução da autora)⁴⁶.

⁴⁶ In a politicized environment, governments expect to be shamed by their enemies, and can easily brush off such commentary as a cynical attempt to sully their country's reputation (TERMAN; VOETEN, 2017, p. 2).

Dessa forma, a Coreia do Norte é mais um exemplo que comprova a hipótese desenvolvida por Terman e Voeten de que países que possuem relações conflituosas tendem a ser mais rígidos e incisivos em suas recomendações, enquanto estas são recusadas/anotadas mais facilmente. Isto reflete a motivação política existente dentro do procedimento da Revisão Periódica Universal, que considera as relações existentes entre o Estado Revisor e o Estado sob Revisão no caráter das recomendações e na tendência em aceitá-las ou anotá-las.

As tabelas abaixo indicam as recomendações feita tanto dos Estados Unidos para a Coreia do Norte quanto as recomendações da Coreia do Norte para os Estados Unidos. Além disso, para facilitar a compreensão e sintetizar os argumentos explicitados acima, mostra a categoria de ação das recomendações, o seu caráter e se foram aceitas ou anotadas.

Recomendações dos Estados Unidos para a Coreia do Norte	Categoria de ação	Caráter da recomendação	Resposta
Reconhecer as violações de direitos humanos no país e adotar medidas para pôr fim a tais violações e abusos implementando as recomendações do relatório final do COI e cooperando com o Relator Especial e a ACNUR	5	Incisiva	Anotada
Acabar com a discriminação patrocinada pelo Estado com base no sistema "songbun", bem como a discriminação generalizada contra as mulheres	5	Incisiva	Anotada
Imediatamente desmonte todos os campos de prisão política, libere todos os presos políticos e institua proteções contra detenções arbitrárias que garantam o devido processo legal e julgamento justo	5	Incisiva	Anotada
Criar uma força-tarefa do governo para criar programas de proteção, fornecer recursos para recuperação e promover a prevenção por meio de campanhas de educação e mídia	5	Incisiva	Anotada
Criar uma instituição nacional de direitos humanos, solicitar credenciamento do Comitê Internacional de Coordenação de Instituições Nacionais e aceitar assistência técnica da ACNUR na criação desta instituição nacional	5	Incisiva	Anotada
Implementar regulamentações para proteger as mulheres contra tortura e abuso em instalações de detenção e prender as mulheres criminosas separadamente dos homens, guardadas por guardas femininas	5	Incisiva	Anotada
Convidar a Relatora Especial sobre Violência contra a Mulher e o Relator Especial sobre Tortura a visitar o país e fornecer recomendações mais extensas	5	Incisiva	Anotada
Junte-se à OIT e ratifique as convenções fundamentais, particularmente os números 105, 182 e 138, e permita o monitoramento relacionado pelo pessoal da OIT	5	Incisiva	Anotada
Aprovar legislação que lide especificamente com a violência contra as mulheres, incluindo a violência doméstica, prevendo a acusação de indivíduos que cometeram atos de violência contra as mulheres	5	Incisiva	Anotada

Tomar medidas imediatas para cessar a prática de trabalho forçado, inclusive nos centros de detenção, e tomar medidas urgentes para assegurar que as crianças não sejam forçadas a participar de projetos de mobilização	4	Branda	Anotada
--	---	--------	---------

Tabela de elaboração da autora com base em dados da UPR Info

Recomendações da Coreia do Norte para os Estados Unidos	Categoria de ação	Caráter da recomendação	Resposta
Abolir incondicionalmente sua legislação extraterritorial sobre direitos humanos e assuntos relacionados, incluindo a "Lei dos Direitos Humanos da Coreia do Norte"	5	Incisiva	Anotada
Tomar medidas para acabar com os abusos policiais, incluindo a matança impiedosa de pessoas de cor e toda discriminação racial	4	Branda	Anotada
Tomar medidas legais e administrativas para lidar com o assassinato de civis pelas tropas militares dos Estados Unidos durante e após a invasão do Afeganistão e Iraque, levando os perpetradores à justiça e remediando as vítimas	5	Incisiva	Anotada
Acabar com toda a presença militar dos Estados Unidos em territórios estrangeiros, que é a causa das violações dos direitos humanos, incluindo homicídio e estupro	5	Incisiva	Anotada
Investigar os crimes de tortura da Agência Central de Inteligência, que provocou indignação e denúncia entre as pessoas, para divulgar todas as informações e para permitir a investigação pela comunidade internacional a esse respeito	5	Incisiva	Anotada
Ratificar o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	5	Incisiva	Anotada
Ratificar a Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher	5	Incisiva	Aceita
Ratificar a Convenção sobre os Direitos da Criança	5	Incisiva	Aceita
Abolir incondicionalmente a sua legislação extraterritorial sobre direitos humanos e outros assuntos relacionados contra outros países, incluindo a Lei dos Direitos Humanos da Coreia do Norte, uma vez que estas legislações representam uma violação flagrante da sua soberania e insultam as violações da dignidade e dos direitos do povo	5	Incisiva	Anotada
Tomar medidas legislativas e administrativas para abordar uma ampla gama de discriminação racial e desigualdades em habitação, emprego e educação	4	Branda	Aceita
Tomar medidas legislativas e administrativas para proibir o perfil racial na aplicação da lei	4	Branda	Aceita
Tome medidas legislativas e administrativas para acabar com a difamação da religião	4	Branda	Anotada
Incondicionalmente, elevar suas medidas de embargos econômicos e sanções impostas de forma unilateral e coercitiva a outros países, uma vez que estas medidas estão causando um impacto severo e negativo sobre os direitos humanos dos povos.	5	Incisiva	Anotada
Tomar medidas legais e administrativas para combater as mortes de civis pelas tropas militares americanas durante e após a invasão do Afeganistão e Iraque, investigando e levando os perpetradores à justiça e remediando as vítimas e fechando suas instalações de detenção em territórios estrangeiros como Guantánamo, incluindo campos secretos da CIA.	5	Incisiva	Aceita
Tomar medidas com o objetivo de proibir e punir a brutalidade e o uso de força excessiva ou mortal por parte das autoridades	4	Branda	Aceita

responsáveis pela aplicação da lei e a proibição da tortura e outros maus-tratos em suas instalações de detenção no país e no exterior.			
Tomar medidas efetivas para acabar com as graves violações dos direitos humanos, incluindo a violência contra as mulheres, cometidas por décadas pelo pessoal militar dos Estados Unidos estacionado em bases estrangeiras.	4	Branda	Aceita

Tabela de elaboração da autora com base em dados da UPR Info

3.4) Comparações entre as recomendações EUA-Israel X EUA-Coreia do Norte

A partir da análise das recomendações realizadas entre Estados Unidos e Israel e entre Estados Unidos e Coreia do Norte, pode-se extrair algumas comparações interessantes que confirmam o grau de politização da Revisão Periódica Universal. Primeiramente, tendo em vista a proximidade histórica existente entre EUA e Israel, o número de recomendações feitas ao país israelense foram extremamente pequenas, totalizando apenas 3 intervenções realizadas no segundo ciclo. Ademais, Israel elaborou apenas 5 recomendações aos norte-americanos, sendo que nenhuma delas envolviam ações específicas a serem tomadas.

Por outro lado, por possuírem uma rivalidade histórica, os Estados Unidos mais que triplicaram a quantidade de recomendações direcionadas à Coreia do Norte, com um total de 10 recomendações, sendo que 9 delas se encaixam na categoria de ação específica. Neste sentido, a Coreia do Norte elaborou 16 intervenções aos EUA e a maioria delas também envolvem ações específicas. Percebe-se que a quantidade de recomendações varia consideravelmente de acordo com o grau de proximidade existente entre o Estado Revisor e o Estado sob Revisão, ratificando que os Estados condenam as violações dos direitos humanos seletivamente, com base em seus interesses estratégicos, enquanto protegem amigos e aliados (TERMAN; VOETEN, 2017, p. 1).

Não obstante, outro ponto a ser observado é o número de recomendações aceitas ou anotadas pelos países em questão. Das três recomendações elaboradas pelos EUA, Israel anotou apenas uma, enquanto que a Coreia do Norte respondeu negativamente a todas as dez recomendações feitas pelos norte-americanos. Os Estados Unidos, por sua vez, receberam 5 recomendações de Israel e também anotaram apenas uma delas, enquanto que recusaram 9 das 16 recomendações norte-coreanas. Isto enfatiza a tese de que as recomendações são aceitas com mais frequência quando provenientes de Estados parceiros do que recomendações substancialmente idênticas advindas de outros países não que possuem boas relações (TERMAN; VOETEN, 2017, p. 1).

Os gráficos abaixo mostram uma comparação das recomendações feitas pelos Estados Unidos e recebidas pelo mesmo para facilitar a compreensão. O primeiro gráfico contém as recomendações realizadas pelos EUA a Israel e a Coreia do Norte nos dois primeiros ciclos da RPU. Por sua vez, o segundo gráfico traz as recomendações direcionadas ao país norte-americano também no primeiro e no segundo ciclo da RPU.

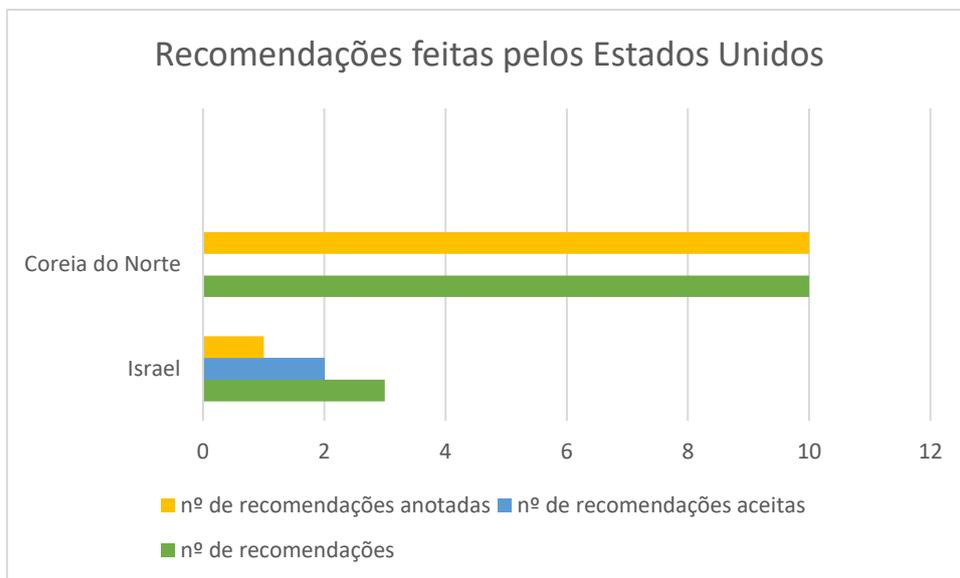


Gráfico de elaboração da autora com base em dados da UPR Info

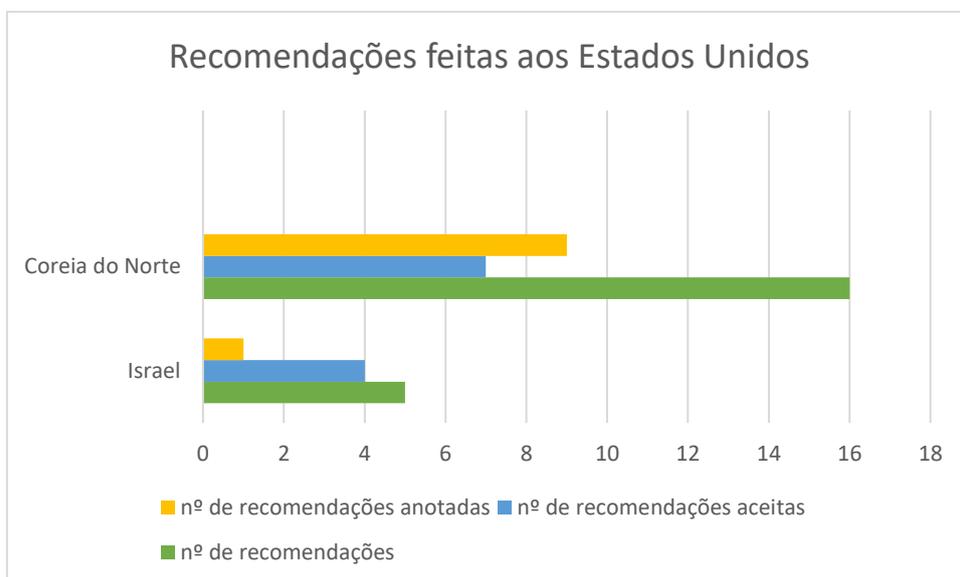


Gráfico de elaboração da autora com base em dados da UPR Info

Em seguida, existe uma forma de categorização das recomendações desenvolvida pelo Professor Edward R. McMahon da Universidade de Vermont com o apoio da UPR Info que inclui cinco grupos distintos de ação identificados nas recomendações. A categoria 1, intitulada ação mínima, inclui recomendações de

compartilhamento de informações ou pedidos de algum tipo de assistência técnica. A de número 2, nomeada ação de continuidade, enfatiza a continuação de uma prática já existente. Em seguida, na categoria 3, estão as ações a serem consideradas pelo Estado revisado para alterar algum tipo de atividade. A categoria 4, ou ações gerais, indica ações mais amplas tais como intensificar, promover, fortalecer, garantir práticas e tomar medidas para avançar ações. A última categoria, de ação específica, sugere a adoção de uma medida específica, tal qual abolir uma legislação específica ou ratificar um documento internacional.

Neste sentido, analisando as recomendações entre EUA-Israel e EUA-Coreia do Norte, percebe-se que as recomendações entre os norte-americanos e os norte-coreanos são muito mais incisivas, uma vez que a Coreia do Norte recomendou dez medidas da categoria 5 que engloba uma ação específica, enquanto Israel não fez nenhuma recomendação específica, sendo que três delas se encaixam na categoria 2, ou seja, ações de continuidade. Por sua vez, das dez recomendações dos Estados Unidos propostas à Coreia do Norte, nove delas estão enquadradas na categoria 5. Estes dados também confirmam a hipótese sugerida por Terman e Voeten devido ao grau de criticidade existente nas recomendações a depender do relacionamento entre os países.

Em média, os estados condenarão seus parceiros estratégicos com menos severidade, de modo a sinalizar seu compromisso com um relacionamento valorizado (TERMAN; VOETEN, 2017, p. 7, tradução da autora)⁴⁷.

Ante o exposto, com a análise dos temas e pontos recomendados, percebe-se a ligação entre o conteúdo das recomendações e o tipo de relação mantida entre o país revisor e os revisados, com destaque para as recomendações entre EUA-Israel e EUA-Coreia do Norte. Esse tipo de desdobramento pode ser caracterizado como uma expressão da politização dos mecanismos e instituições dentro do regime de direitos humanos (HERNANDEZ; ROSA, 2017). Dessa forma, conforme os estudos de Terman e Voeten (2017), existe uma tendência de que os países condenem violações de direitos humanos seletivamente e de acordo com suas relações com os países revisados. A proposta dos autores que buscou ser demonstrada nesta sessão é que, diante de países aliados, as críticas são menos propensas a existirem, porém, quando são feitas, são mais facilmente aceitas dados os custos envolvidos em uma possível não aceitação, evidenciando que a

⁴⁷ On average, states will condemn their strategic partners less harshly so as to signal their commitment to a valued relationship (TERMAN; VOETEN, 2017, p. 7).

politização e a seletividade não trabalham apenas pela recusa ou ausência de recomendações, mas também eventualmente pela aceitação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pôde ser visto ao longo do trabalho, foi apresentado o contexto histórico do mandato da Comissão de Direitos Humanos da ONU desde 1946, apresentando as falhas cruciais para seu processo político de substituição para o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas em 2006. A pesquisa constatou que a Comissão apresentou alguns problemas, como politização, seletividade, poucos critérios de adesão de membros, seções com tempo limitado e insuficiente para debater toda a temática dos direitos humanos, entre outras dificuldades, como já apresentado anteriormente, o que foi primordial para a substituição e criação do Conselho de Direitos Humanos da ONU.

Além disso, foi exposta a trajetória dos Estados Unidos no CDH, órgão com o qual o país mantém relações instáveis desde a sua criação, passando por um período de afastamento com a administração Bush e, mais tarde, durante o governo Obama, uma reaproximação e um maior engajamento. Atualmente no governo Trump, os EUA voltaram a ter tensões com o Conselho, resultando na sua saída do órgão. Também foi exibido no presente trabalho todo o mecanismo da Revisão Periódica Universal, inovação trazida pelo CDH, e a participação dos Estados Unidos na RPU, sobre a qual, através da análise de dados fornecidos pela UPR Info, foi possível desenvolver um mapeamento crítico do engajamento do país neste mecanismo.

Em seguida, foi feita uma construção histórica da relação entre os Estados Unidos e Israel a fim de contextualizar e analisar a influência desta relação dentro do procedimento da RPU. Foi possível detectar contrastes em relação à posição dos EUA em suas recomendações ao longo do processo. Ao passo que uma análise aprofundada dos temas e pontos recomendados expõe a ligação entre o conteúdo das recomendações e o tipo de relação que os EUA mantêm com os países sob revisão, com destaque para países como Israel e Coreia do Norte. Isto pode ser visto como uma manifestação da politização das instituições de direitos humanos e da RPU (HERNANDEZ; ROSA, 2017).

Por sua vez, foi feita uma construção histórica sobre a relação entre Estados Unidos e Israel para melhor entender a influência desta aliança no mecanismo da Revisão Periódica Universal. Ambos os países tiveram como marco inicial para a construção desta aliança o ano de 1948 com o discurso do Presidente Truman em apoio à construção do Estado Judeu. Posteriormente, com o início da administração Eisenhower, houve um distanciamento dos Estados, devido aos momentos marcados por uma relação conflituosa caracterizada pela divergência de interesses entre os dois países na esfera econômica e securitária. Por fim, constatou-se que o reestabelecimento da aliança iniciado com a nova

política de Kennedy assegurou a reaproximação de Estados Unidos e Israel. Ademais, foram escolhidos três possíveis fatores que explicam essa relação duradoura até os dias atuais: o lobby pró-Israel nos EUA, a posição estratégica norte-americana em Israel e a influência da religião judaico-cristã.

Dessa forma, pode-se dizer que a RPU é um mecanismo politizado, uma vez que o caráter das recomendações depende muito da relação existente entre o Estado revisor e o Estado sob revisão. Isto se deve, pois, os Estados condenarão seus aliados de forma mais branda a fim de manter o relacionamento estratégico e não causar um grande constrangimento internacional (TERMAN; VOETEN, 2017). Logo, foi possível perceber esta politização através da análise das recomendações entre EUA-Israel, países aliados historicamente, e EUA-Coreia do Norte, países com relações históricas marcadas por tensões e conflitos. Enquanto as recomendações de Israel eram em quantidades muito menores e de caráter mais brando, as recomendações da Coreia do Norte se mostraram mais numerosas e incisivas.

Por fim, espera-se que a pesquisa tenha contribuído para um melhor entendimento do mecanismo da Revisão Periódica Universal da ONU, o qual se apresenta como um instrumento fundamental para a fiscalização e aplicação dos direitos humanos nos Estados membros. Também, espera-se ter conseguido demonstrar a existência da politização dentro do mecanismo e seus significados complexos, trazendo tanto incentivos positivos quanto negativos para as recomendações aos Estados sob Revisão.

A RPU é um mecanismo de estudo muito amplo, cabendo diversos temas de pesquisa. Por isso, para o futuro é preciso continuar observando como será a participação dos Estados Unidos no procedimento de Revisão, visto que, na administração Trump o país se retirou do Conselho de Direitos Humanos. Como uma área de interesse, pode-se continuar o estudo através do mapeamento das recomendações em um tema específico, como o tema dos migrantes, assunto extremamente delicado e que está em evidência nos dias atuais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABEBE, A. M. Of Shaming and Bargaining: African States and the Universal Periodic Review of the United Nations Human Rights Council. *Human Rights Law Review*, v. 9, n. 1, p. 1–35, 2 fev. 2009.

ABRAHAM, Meghna. 2006. 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).

ALSTON, P. Reconceiving the UN human rights regime: challenges confronting the new UN Human Rights Council. *Melb. J. Int'l L.*, v. 7, p. 185, 2006.

ALSTON, Philip, “The Commission on Human Rights”, *The United Nations and Human Rights: a Critical Appraisal*, Philip Alston (ed), *Oxford, Clarendon Press*, 1992.

ASANO, Camila Lissa, “Comportamento dos Estados em instituições internacionais: padrões de votação na Comissão de Direitos Humanos da ONU (1995-2005)”. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - *Universidade de São Paulo Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas*, São Paulo, 2008.

CARTA, Gianni. As fatais afinidades religiosas entre EUA e Israel. 2014. Entrevista - Mokhtar Ben Barka. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/811/as-fatais-afinidades-religiosas-entre-eua-e-israel-333.html>>. Acesso em: 31 out. 2018.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. O que é o direito internacional humanitário? Disponível em: <<https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/5tndf7.htm>>. Acesso em: 31 out. 2018.

DEMERRITT, Jacqueline H. R.. International Organizations and Government Killing: Does Naming and Shaming Save Lives? *International Interactions*, Denton, v. 38, n. 5, p.597-621, nov. 2012.

DONNELL, J., “*International Human Rights*”. 2nd Edition, Westview, 1998.

ESAREY, Justin; DEMERRITT, Jacqueline H. R.. Political Context and the Consequences of Naming and Shaming for Human Rights Abuse. *International Interactions*, [s.l.], v. 43, n. 4, p.589-618, ago. 2016.

ESTADOS UNIDOS. NATIONAL SECURITY COUNCIL. United States Objectives and Programs for National Security. Abril, 1950. Disponível em: <<https://fas.org/irp/offdocs/nsc-hst/nsc-68.htm>>. Acesso em: 31 out. 2018.

FELDBERG, S. Estados Unidos e Israel: Uma aliança em questão. São Paulo: Hucitec, 2008.

FERABOLLI, S. Relações Internacionais do Mundo Árabe: Os Desafios para a Realização da Utopia Pan-Arabista. Curitiba: Juruá. 2009.

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, Robert O. (Org.). *Israel and the United States: Six Decades of US–Israeli Relations*. Boulder: Westview Press, 2012.

FREEDMAN, Rosa. “The United Nations Human Rights Council: A Critique and Early Assessment”. Tese (Doutorado) - *Curso de Philosophy, University Of London*, London, 2011.

FREEDMAN, Rosa. "New Mechanisms of the UN Human Rights Council." *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2001, vol 29, n 3, p. 289-323.

GAZIT, Mordechai. The Genesis of the US–Israeli Military-Strategic Relationship and the Dimona Issue. *Journal Of Contemporary History*, London, v. 35, n. 3, p.413-422, maio 2015.

GOMES, R. A questão da Palestina e a Fundação de Israel. Universidade de São Paulo. Departamento de Ciência Política. São Paulo. 2001.

HAFNER-BURTON, Emilie M.. *Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem*. International Organization, v. 62, n. 04, p.689-716, out. 2008. Cambridge University Press (CUP).

HERNANDEZ, Matheus de Carvalho; LAUREANO, W.. Os EUA e a Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos da ONU. In: *6º Encontro da ABRI*, 2017, Belo Horizonte. Anais do 6º Encontro da ABRI, 2017. p. 1-26.

HERNANDEZ, Matheus de Carvalho. “O cartão amarelo de Trump para o Conselho de Direitos Humanos da ONU”. *Nexo Jornal*, 08 de ago. 2017. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2017/O-cartão-amarelo-de-Trump-para-o-Conselho-de-Direitos-Humanos-da-ONU>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

HERNANDEZ, Matheus. “O cartão vermelho de Trump para o Conselho de Direitos Humanos da ONU”. *Estadão*, 20 de jun. de 2018. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-cartao-vermelho-de-trump-para-o-conselho-de-direitos-humanos-da-onu/>>. Acesso em 23 de jun. 2018.

HERNANDEZ, Matheus de Carvalho; ROSA, William Torres Laureano da. Excepcionalismo americano, direitos humanos e política externa dos estados unidos no pós-11 de Setembro. In: *3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011*, 3., 2011, São Paulo.

JEWISH VIRTUAL LIBRARY. Harry Truman Administration: Address on Israel in Madison Square Garden. October, 1948. Disponível em: <<https://www.jewishvirtuallibrary.org/president-truman-address-on-israel-in-madison-square-garden-october-1948>>. Acesso em: 31 out. 2018.

MAGNOLI, Demétrio (Org.). *História das guerras*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2006.

MARIE, Jean-Bernard. La Commission des Droits de l'Homme de l'ONU. *Avant-propos de René Cassin. Préf. De Karel Vasak*. Paris: Pedone, 1975.

MEARSHEIMER, J.; WALT, S.; The Israel Lobby and U.S Foreign Policy. Middle East Policy, Vol. XIII, nº 3. First Edition. New York. 2006.

MUÑOZ, Alejandro Anaya. REGIMES INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos, v. 14, n. 25, p.171-188, 2017.

NAÇÕES UNIDAS. Institution-building of the United Nations Human Rights Council. UN Doc A/HRC/RES/5/1. Junho de 2007. Disponível em: ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_5_1.doc. Acesso em: 31 out. 2018.

ONU BR. Revisão Periódica Universal: perguntas e respostas. Nações Unidas no Brasil. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/revisao-periodica-universal-perguntas-e-respostas/>. Acesso em: 31 out. 2018.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A Política Externa dos Estados Unidos: Continuidade ou Mudança? Porto Alegre: Editora UFRGS. 2003.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Os Estados Unidos e o século XXI. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PETRAS, J. The power of Israel in the United States. Atlanta: Clarity Press Inc, 2006.

PULIDO, Pedro Javier Cobo. Estados Unidos entre el petróleo e Israel o como conseguir la cuadratura del círculo. En-claves del Pensamiento, Monterrey, v. 2, n. 1, p.75-96, dez. 2007.

PUTNAM, R.D. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games. International Organization. 42, 3, Summer. by the World Peace Foundation and the Massachusetts Institute of Technology. 1988.

RTP. Lobby pró-israelita dos EUA aplaude discurso de Donald Trump. RTP Notícias. 2016. Disponível em: https://www.rtp.pt/noticias/mundo/lobby-pro-israelita-dos-eua-aplaude-discurso-de-donald-trump_n905722>. Acesso em: 31 out. 2018.

SHORT, K., “Da Comissão ao Conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de Direitos humanos confiável? ”. *SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, ano 5, n. 9, dez. 2008, p. 173-199.

SILK, Mark. Notes on the Judeo-Christian Tradition in America. *American Quarterly*, vol. 36, no. 1, 1984, pp. 65–85. *JSTOR*. Disponível em: www.jstor.org/stable/2712839>. Acesso em: 31 out. 2018.

TERMAN, Rochelle; VOETEN, Erik. "The relational politics of shame: Evidence from the universal periodic review." *The Review of International Organizations* 13.1 (2018): 1-23.

VENGOECHEA-BARRIOS, Juliana. The Universal Periodic Review: a new hope for international human rights law or a reformulation of errors of the past? *Int. Law: Rev. Colomb. Derecho Int.* ildi Bogotá (Colombia) N° 12: 101-116, Edición Especial 2008.