

De Bush a Obama: a dotação orçamentária dos EUA para o Conselho de Direitos Humanos da ONU

Bush to Obama: the US budget appropriation for the UN Human Rights Council

Matheus de Carvalho Hernandez*

Hevellyn Albres**

Gustavo Macedo***

Resumo

Este trabalho pretende analisar a política externa dos Estados Unidos da América (EUA) para os direitos humanos a partir do processo de dotação orçamentária para o Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH). Nesse contexto, pergunta-se: é possível afirmar que a gestão Obama é mais afeita ao multilateralismo e inclinada à defesa internacional dos direitos humanos que a de seu antecessor? A hipótese defendida é que não existiria relação necessária entre a entrada de Obama e a defesa dos direitos humanos em âmbito internacional. Verifica-se a validade dessa hipótese analisando a dotação orçamentária dos EUA para o CDH. Em vista dessa análise e da permanência de outras inconsistências (como o não fechamento da prisão em Guantánamo e o não repasse de verbas para o Alto Comissariado dos Direitos Humanos), a hipótese de que a entrada de Obama não representou maior defesa dos direitos humanos em âmbito internacional parece válida.

Palavras-Chave: Estados Unidos. Política Externa. Conselho de Direitos Humanos da ONU. Bush. Obama.

Abstract

This paper discusses the US foreign policy of human rights from the process of budget allocation for the United Nations Human Rights Council (UNHRC). The main question is: is it possible to say that Obama administration is more prone to multilateralism and to defend international human rights than its predecessor? The hypothesis is that there would be no necessary relationship between the winning of Obama and the protection of international human rights. The validity of this hypothesis is verified by analysis of the US budget allocation for the UNHRC. In view of this analysis and the permanence of

* Professor de Relações Internacionais e Coordenador da Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade Federal da Grande Dourados. Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os EUA. Doutorando em Ciência Política pela Unicamp. Mestre em Ciências Sociais e Bacharel em Relações Internacionais pela Unesp. Email: matheuscherndez@gmail.com

** Coordenadora do Ponto de Contato Nacional para as Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais. Pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os EUA, INCT-INEU. Mestranda em Relações Internacionais pela UNB. Bacharel em Relações Internacionais pela UNESP. Email: hevellyn_albres@yahoo.com.br

*** Coordenador do GT de Relações Internacionais do Fórum Brasileiro de Ciência Política. Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os EUA. Membro da École Doctorale da Sciences Po Paris. Mestrando em Ciência Política pela USP. Bacharel em Ciências Sociais pela UNICAMP e University of London. Email: macedo.gustavoc@gmail.com

other inconsistencies (such as not closing the prison at Guantanamo, and no transfer of funds for the High Commissioner for Human Rights), the hypothesis that the entry of Obama did not represent greater promotion and defense of international human rights seems valid.

Keywords: United States. Foreign Policy. UN Human Rights Council. Bush. Obama.

1 Introdução

Os Estados Unidos da América (EUA) são um ator de grande relevância para a análise do sistema internacional; todavia, persiste no Brasil lacuna em seu estudo. A proposta deste trabalho é compor parte das recentes iniciativas para suprir essa demanda, tratando da participação estadunidense no Conselho de Direitos Humanos (CDH) da Organização das Nações Unidas (ONU), em especial o processo de dotação orçamentária para o órgão. Nesse contexto, indagamos: em que medida houve uma mudança do posicionamento dos EUA em relação ao CDH na passagem da Administração George W. Bush (Bush) para Obama? Podemos afirmar que Obama é, de fato, mais afeito ao multilateralismo e, assim, mais inclinado a defesa e promoção internacional dos direitos humanos que Bush?

A hipótese aqui defendida nos direciona a um posicionamento crítico diante dessas indagações. Parece-nos que, ao contrário do otimismo inicial de algumas Organizações Não Governamentais (ONGs) e de parte da imprensa, não existe uma relação automática e necessária entre a posse de Obama e a referida reorientação na política externa americana. A fim de colocar tal hipótese em discussão, examinamos em que medida esta mudança do posicionamento dos EUA poderia ser evidenciada a partir da dotação orçamentária para o CDH. Consideramos que a dotação orçamentária pode ser evidência material capaz de complementar a análise de discursos, afinal, é por meio do orçamento que boa parte das ações de um Estado é efetivada. Assim, encontrar uma correlação positiva entre o discurso e a dotação de recursos poderia direcionar a resposta da indagação acima e a verificação de nossa hipótese.

Iniciamos o artigo analisando o CDH, ressaltando sua configuração, seus avanços, sua importância e seus desafios, sempre com foco no posicionamento do governo dos EUA. Começamos pelo processo de formatação do Conselho, em 2005 e 2006, indicando as divergências da Administração Bush, bem como o voto contrário a sua criação. Em seguida, passamos pela trajetória dos Estados Unidos no Conselho, de 2006 a 2008, incluindo críticas, declarações de não candidatura e chegando ao boicote orçamentário.

A segunda seção é dedicada ao boicote orçamentário ao CDH imposto pelos EUA, em 2008. Comentamos brevemente o processo de dotação orçamentária estadunidense, destacando a interação entre Executivo e Legislativo. A seguir, apresentamos os debates no Congresso que originaram a emenda de boicote ao Conselho, bem como a proposta de resolução condenatória não aprovada.

Por último, tratamos da Administração Obama, colocando em discussão a grande expectativa de alteração no perfil da política externa dos EUA. Demonstramos como, em seu primeiro ano, a gestão Obama foi responsável pela entrada dos EUA no CDH e ampliação dos recursos destinados à ONU, o que indicaria atendimento às demandas, domésticas e externas, por uma gestão mais

multilateral. Entretanto, os dados de 2010 e 2011 mostram como as contribuições dos EUA para a ONU começaram a declinar, chegando, em 2011, a níveis bastante próximos da gestão Bush. Desse modo, considerando o desempenho singular de 2009 como uma estratégia de Obama para marcar a diferença de seu antecessor e satisfazer inicialmente suas promessas de uma inserção mais multilateral, consideramos válida a hipótese defendida nesse artigo.

2 Os Estados Unidos na criação e consolidação do Conselho de Direitos Humanos: Bush (2005-2008)

Em dezembro de 2004, foi publicado o relatório da Assembleia Geral Das Nações Unidas (AGNU) “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada” (A/59/565). O documento foi resultante do “Painel de Alto Nível sobre ameaças, desafios e mudanças”, convocado, em 2003, pelo então Secretário Geral Koffi Annan, com objetivo de identificar os rumos das futuras reformas da ONU. A ênfase recaía sobre a questão da segurança coletiva, mas a área dos direitos humanos também foi lembrada (BELLI, 2008/2009). A proposta propriamente dita de criação do Conselho de Direitos Humanos originou-se na delegação suíça, por meio do Conselheiro Federal Calmy-Rey, um dos membros do Painel (MULLER, 2006; KNIGHT, 2005).

Em 21 de Março de 2005, por ocasião da comemoração de 60 anos da ONU, Annan (2005) apresentou um relatório intitulado “Por uma maior liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos”. Neste documento, o Secretário retomou alguns pontos do relatório citado e apresentou 101 sugestões de reformas para a ONU. Entre as propostas, estava a substituição da Comissão de Direitos Humanos do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) por um Conselho de Direitos Humanos.

Em 15 de Março de 2006, seria aprovado o projeto de resolução que substituiu a Comissão pelo Conselho (UNITED NATIONS, 2006a), apresentado pela então presidente da AGNU, Jan Eliasson. O projeto foi aprovado por uma maioria de 170 votos, e recebeu apenas quatro votos contrários, sendo um deles o da delegação dos EUA¹. Em discurso que justificava o voto americano, o Embaixador John Bolton invocou uma “questão de princípio”. De acordo com o Embaixador, os Estados Unidos não acreditavam em avanço do Conselho em relação à Comissão anterior, já que não haveria mecanismos efetivos que garantissem a credibilidade de seus membros (UNITED NATIONS, 2006b).

Vale mencionar que um aspecto importante do posicionamento estadunidense em relação ao CDH e à própria ONU é fruto e reflexo de seu corpo diplomático. De 2005 a 2006, o Representante Permanente dos EUA para as Nações Unidas foi o Embaixador John Bolton², publicamente grande

1 Os outros três foram Israel, Ilhas Marshall, e Palau e, ainda, três abstenções: Belarus, Irã e Venezuela.

2 O embaixador John Bolton, que foi Representante Permanente para as Nações Unidas de 1º de agosto de 2005 a dezembro de 2006, é um grande crítico da ONU. É de sua autoria a famosa declaração de que se o prédio da ONU de 38 andares localizado em Manhattan perdesse dez, não faria a menor diferença. Portanto, entendemos que a própria indicação de Bolton para representante na ONU dificultou um papel construtivo dos Estados Unidos na organização. Além disso, Bolton é uma figura polêmica. Bush precisou usar uma medida de exceção, chamada “indicação de recesso”, para obter sua efetivação no cargo já que 102 embaixadores já haviam assinado uma petição para que o Senado não aceitasse a nomeação de Bolton. Com a vitória dos democratas nas eleições do final de 2006, a situação de Bolton tornou-se insustentável. Bush não mostrou disposição para bancar sua permanência no cargo diante da oposição. Assim, o embaixador pediu sua saída em dezembro, um mês antes do fim de seu mandato. Essa perda fez parte do quadro de crise de governabilidade de Bush na metade de seu segundo mandato (U.S. ENVOY REFUSES EXIT COMMENT, 2006).

crítico da ONU. Figura polêmica, Bolton não se sustentou muito tempo no cargo, sendo substituído, em 2007 por Zalmay Khalilzad³, também não afeito ao multilateralismo (U.S. ENVOY REFUSES EXIT COMMENT, 2006). Completando o quadro, de 2006 a 2008, o Embaixador dos Estados Unidos em Genebra para as Nações Unidas e outras Organizações Internacionais foi Warren W. Tichenor, que concebia a ONU também com viés unilateral, como palco da liderança americana no mundo (TICHENOR, 2006). Entendemos que essas indicações contribuíram para dificultar um papel construtivo dos EUA na ONU. À parte da “questão de princípio” levantada por Bolton, as derrotas da delegação estadunidense no processo de constituição do CDH foram indicadas como justificativas para seu voto contrário. Em relação à composição do CDH, a proposta inicial do Secretário Geral, a qual os EUA endossaram, era a de que os membros deveriam ser eleitos por dois terços da Assembleia Geral. Porém, a proposta vencedora foi a de maioria simples (BLANCHFIELD, 2006). Ademais, a delegação dos EUA defendia que seu tamanho fosse reduzido dos 53 membros propostos para, no máximo, vinte membros. Porém, a redução foi apenas para 47⁴.

Em outra medida que dificultaria o acesso ao CDH, os EUA não conseguiram aprovar restrição de que Estados considerados violadores dos direitos humanos por seu governo (como Sudão e Líbia) fossem membros do CDH. A delegação dos EUA também não foi contemplada em sua recomendação de um *exclusionary criteria*. Se aprovado, esse mecanismo faria com que Estados que estivessem sob sanção do Conselho de Segurança (CS) por abusos contra os direitos humanos ou atos terroristas não pudessem concorrer a assentos no Conselho (BLANCHFIELD, 2006).

Complementarmente a essa estratégia restritiva, os EUA buscaram garantir sua própria eleição como membro do CDH. Nesse contexto, foram mal sucedidos na tentativa de aprovar uma fórmula que permitiria reeleição ilimitada e cadeiras garantidas para os cinco permanentes do CS (BLANCHFIELD, 2006; BELLI, 2008/2009). Ademais, a delegação americana teve problemas com o fato de que o grupo que abrangia a Europa e “outros países” (grupo em que os EUA estariam incluídos) foi o mais afetado pela redução da quantidade de membros da Comissão para o Conselho, com número de cadeiras reduzido de dez para sete.

Mesmo com o voto contrário e a falta de apoio dos EUA, em 22 de março, o ECOSOC aboliu a Comissão de Direitos Humanos, que deixaria de existir em 16 de junho para, no dia 19, o Conselho ter sua primeira reunião⁵. Os EUA, apesar de sua oposição ao Conselho, participaram ativamente como observadores no Conselho nos três anos em que lá estiveram sob liderança de Bush, como veremos a seguir.

3 Em 8 de abril de 2008, o novo Representante Permanente dos Estados Unidos na ONU, Zalmay Khalilzad, declarou que seu Estado não enviaria aos fundos da ONU em 2008 quantia referente ao que seria aplicado no Conselho. Khalilzad ocupou o cargo de 23 de abril de 2007 até o fim da gestão W. Bush, em janeiro de 2009. O Embaixador possuía grande experiência e prestígio, tendo sido embaixador para o Iraque de 2005 a 2007 e para o Afeganistão, de 2003 a 2005. Apesar de ser menos polêmico que Bolton, Khalilzad também se envolveu na Guerra contra o Terror e compunha a linha dos neoconservadores.

4 O CDH é integrado por 47 membros, eleitos segundo distribuição geográfica equitativa, de forma direta e individual em votação secreta pela maioria dos membros da Assembleia Geral, para um mandato de três anos, sendo no máximo dois mandatos consecutivos (UNITED NATIONS, 2006a).

5 Analogamente à Comissão, o Conselho deveria: analisar violações, promover assistência e educação na área, esforçar-se para evitar abusos, responder a situações de emergência e servir de fórum internacional para o diálogo sobre questões de direitos humanos. Entre as permanências da Comissão no Conselho estão a adoção da Declaração Universal de Direitos Humanos e de outros tratados essenciais para a proteção das liberdades fundamentais; a utilização de mecanismos especiais (peritos independentes e relatores especiais); e a participação de ONGs e outros observadores (DURAN, 2006; SHORT, 2008). Os observadores tinham direito de participar das reuniões anuais da Comissão assistindo e fazendo falas.

Pode-se dizer que os principais avanços com a criação do Conselho foram as reuniões com maior frequência, ao longo de todo o ano, e ainda podendo ser convocadas sessões extraordinárias; as possibilidades de suspensão dos membros que cometam violações flagrantes e sistemáticas dos direitos humanos; a execução do trabalho de forma preventiva e não apenas paliativa; a adoção do mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU); e a relativa equiparação institucional da importância da temática dos direitos humanos dentro da ONU diante das questões de segurança e desenvolvimento⁶ (ANNAN, 2005). Contudo, o novo órgão herdou como grande desafio conseguir a adesão das principais potências, entre as quais se destacam os EUA.

Em maio de 2006, foram realizadas as primeiras eleições para o CDH, e, em abril de 2006, o governo americano manifestou sua opção por não concorrer a uma cadeira. Blanchfield (2006) apresenta duas justificativas para esse posicionamento: segundo a primeira, os EUA teriam dado preferência à candidatura de outros Estados de seu grupo (que compartilhavam com a Europa) que tinham votado a favor da criação do CDH. Conforme a outra, que acreditamos ser mais plausível, os EUA teriam preferido não concorrer a eleição por temer a derrota.

Nesse contexto, os EUA participaram das sessões do primeiro ano de atividades do CDH como observadores apenas. Nessa qualidade, a delegação tinha direito à voz e à emissão de propostas, mas não podia votar. Entendemos o fato de não poder votar como ponto de relativa vulnerabilidade para os EUA, posto que acabaram por perder influência no CDH nessa importante fase de construção institucional e consolidação política.

Houve reações contrárias a essa inicial postura de afastamento dos EUA em relação ao CDH. Muitas ONGs e grupos de direitos humanos se mostraram surpresos e desapontados com o voto estadunidense contrário à criação. No mesmo sentido, essas organizações perceberam a não candidatura no primeiro ano de funcionamento como uma perda de oportunidade de participar na estruturação do novo órgão.

Quanto aos atores estatais, alguns governos também se mostraram desapontados com o voto contrário. Em relação às eleições, representantes de países aliados, como o Reino Unido, demonstraram apoio à candidatura dos EUA naquele momento ou posterior. No entanto, outros, como Cuba, interpretaram a recusa dos EUA em concorrer como uma confissão de culpa pelas violações de direitos humanos em Guantánamo e Abu Graib.

No âmbito doméstico, o Congresso dos EUA vinha acompanhando com atenção desde o início as discussões para a criação do CDH⁷. As opiniões dos congressistas sobre a não candidatura eram heterogêneas. De um lado, estava a percepção de que o afastamento mostrava um sinal de isolamento (como a do Representante Tom Lantos (D-CA)). No polo oposto, estavam os que

6 Apesar do apelo do Secretário, Belli (2008/2009) lembra duas questões importantes. A primeira delas é que Annan apenas catalisou um processo de reforma que se mostrava inevitável diante da crise do sistema de direitos humanos da ONU. A outra, é que a criação do Conselho e da Comissão de Construção da Paz, inserida no mesmo pacote, foi uma forma de mostrar certa efetividade dos líderes da ONU e o prestígio de Annan, sem que fosse necessário rearranjo nas sensíveis questões de segurança. Susana Beltrán (2010) assinala efetiva melhoria no tratamento dos direitos humanos com a substituição da Comissão pelo Conselho. Um primeiro ponto que levanta é a maior visibilidade, já que passa de órgão subsidiário do ECOSOC para a condição de órgão da Assembleia Geral. Deste modo, como a AG tem função deliberativa no estabelecimento das orientações políticas da ONU, o Conselho seria capaz de introduzir, ainda que implicitamente, a questão dos direitos humanos a qualquer tema abordado na Assembleia. Adicionalmente, Beltrán destaca o maior tempo de funcionamento do Conselho durante o ano como um avanço, transformando-o em mecanismo quase permanente.

7 Prova disso é a produção de relatórios anuais detalhados a pedido do Congresso sobre a relação entre os Estados Unidos e o órgão desde 2006, organizado por Luisa Blanchfield.

entendiam a postura como necessária para que os EUA não perdessem sua credibilidade (como declarou o Senador Bill Frist (R-TN)) (BLANCHFIELD, 2008).

À medida que o tempo passava e as demandas dos EUA não eram consideradas, sua relação com o CDH se complicava e o teor crítico dos discursos aumentava. Mantendo a orientação da política externa, em seis de março de 2007, o governo declarou mais uma vez que os EUA não concorreriam a um assento no CDH. O porta-voz do Departamento de Estado declarou que o Conselho não estava demonstrando credibilidade, citando um foco excessivo em Israel e a desatenção a violadores como Cuba, Burma e Coreia do Norte (MCCORMACK, 2007). É importante salientar que essas duas justificativas estariam na base do boicote orçamentário, como veremos a frente.

Apesar do anúncio de que não concorreriam mais uma vez nas eleições de maio, o governo dos EUA continuava enviando suas contribuições para a ONU, inclusive a parcela referente ao CDH. Blanchfield (2008) assinala que, em julho de 2007, representantes da Administração Bush declararam que, apesar do desapontamento em relação ao CDH, continuariam financiando-o.

Contrariando o discurso, em 26 de dezembro de 2007, o Congresso apresentou o *Consolidated Appropriations Act* para o ano fiscal de 2008 (UNITED STATES, 2007a) com uma cláusula indicando boicote orçamentário. Em oito de abril de 2008, o novo Representante Permanente dos Estados Unidos na ONU, Zalmay Khalilzad, declarou que seu Estado não enviaria aos fundos da ONU em 2008, quantia referente ao que seria aplicado no CDH⁸. E em maio de 2008, os EUA mais uma vez não concorreram nas eleições por uma cadeira no órgão (KHALILZAD, 2008).

No mês seguinte, o distanciamento entre o Governo Bush e o CDH chegou ao máximo. Em seis de junho, o porta-voz do Departamento de Estado anunciou que os EUA apenas entrariam no CDH quando fosse comprovado que tal ação atendesse interesse nacional dos EUA. Ademais, voltou a criticar o que chamou de “foco excessivo do órgão em Israel”, que já mencionamos acima como ponto primordial de discordância. Vejamos, agora, como esse contexto político levou ao boicote orçamentário dos EUA ao CDH.

3 Uma discussão da dotação orçamentária dos EUA: o boicote ao CDH

A distribuição de autoridade e os mecanismos de *checks and balances* entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são relevantes para se entender a formulação da política externa dos EUA. E, nesse contexto, a relação entre Congresso e Executivo pode ser considerada elemento fundamental da formulação da política externa dos EUA (APODACA, 2006). Assim, o processo de determinação orçamentária é lócus privilegiado para observar a interação entre esses atores, afinal, é um dos principais processos por meio dos quais as opções políticas ganham materialidade. Por isso, examinamos os repasses feitos pelos EUA para a ONU, focando-nos no CDH⁹.

8 Khalilzad ocupou o cargo de 23 de abril de 2007 até o fim da gestão W. Bush, em janeiro de 2009. O Embaixador havia sido embaixador para o Iraque de 2005 a 2007 e para o Afeganistão, de 2003 a 2005. Apesar de ser menos polêmico que Bolton, Khalilzad também se envolveu na Guerra contra o Terror e compunha a linha dos neoconservadores.

9 O processo orçamentário dos EUA funciona da seguinte maneira: O primeiro passo do Presidente dos EUA é enviar ao Congresso, na primeira segunda-feira de fevereiro de cada ano, uma proposta de orçamento para o ano fiscal seguinte (o qual começa ainda em outubro do ano corrente). Por sua vez, o Congresso deve passar uma “*budget resolution*”, espécie de agenda com determinações que devem incluir uma meta total de gastos e sua alocação, total de receitas e o superávit ou déficit. Depois disso, o Congresso realiza

Tomemos como exemplo o *Consolidated Appropriations Act* (CAA) para o ano fiscal de 2008 – H.R. 2764, Public Law 110-161 – ano em que foram aprovadas 11 das 13 *Appropriations Bills*¹⁰. A divisão “J” – Departamento de Estado, Operações Estrangeiras e Programas Relacionados é a que mais interessa para nossas análises¹¹. No CAA 2008, o título I da divisão “J” traz a designação da soma de \$ 1,354,400,000 para as obrigações dos EUA com organizações internacionais multilaterais. Entre elas está a ONU, instituição em que os EUA financiam 22% do orçamento total, máximo permitido pela organização.

Assim, a partir da estimativa de gastos do CDH para o biênio 2006-2007, veiculada por Annan, o boicote orçamentário dos EUA foi calculado. O congresso calculou que os recursos dos EUA financiariam proporcionalmente 22% dos gastos também do CDH. O orçamento previsto do CDH para o biênio era de \$4.503.700. Logo, o orçamento anual do órgão seria de \$2.251.850. A partir deste raciocínio, os 22%, correspondente à quantia que os EUA deixariam de mandar à ONU, foram calculados sobre esta quantia, resultaram em \$495.407.

Diante da quantia total repassada pelos EUA à ONU esse valor pode ser considerado pequeno, do ponto de vista material¹². Sendo assim, pelo lado do CDH, o boicote pode ser interpretado mais como um ato simbólico do que como uma restrição específica, o que, de maneira alguma, tira a importância política de tal corte, como explica Blanchfield:

Congress has maintained an ongoing interest in the credibility and effectiveness of the Council in the context of both human rights and broader U.N. reform. Legislation has been proposed that would withhold Council funding if certain criteria are not met. Due to the nature of U.N. budget mechanisms, withholding Council funds would be a largely symbolic gesture and may have little or no effect on the Council’s operational work (BLANCHFIELD, 2006: p.2).

No título VI, seção 695 do CAA 2008 consta a determinação de boicote orçamentário ao CDH (UNITED STATES, 2007a): “[...] none of the funds appropriated by this Act may be made available for a United States contribution to the United Nations Human Rights Council”. Alternativas para que esta provisão não se realizasse: 1) o Secretário de Estado justificasse que o fundo para o CDH

uma análise detalhada da proposta orçamentária do Presidente, através de comitês e subcomitês que analisam cada temática específica (defesa, transporte, saúde, etc.). A escolha de quais propostas presidenciais serão aprovadas, negadas ou modificadas deve estar de acordo com a “*budget resolution*” inicialmente elaborada (UNITED STATES, 2002). A partir dessa análise, o Congresso deve passar as 13 *Appropriations Bills* anuais em que autoriza ou não as mudanças solicitadas pelo Presidente para o ano fiscal seguinte. Para tanto, as *Appropriations Bills* passam por um procedimento legislativo chamado “emendas entre as Casas” (Câmara e Senado), até que seja aprovado um texto consensual. Então, esse chamado *Consolidated Appropriations Act* é submetido ao Presidente. Se aceito, o documento é assinado e publicado como *Public Law*, conferindo recursos financeiros para o próximo ano (UNITED STATES, 2007a). Todo esse processo deixa rastros úteis à pesquisa na forma de discursos, documentos, propostas e audiências públicas.

10 Elas são agrupadas nas seguintes divisões: A – Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies; B – Commerce, Justice, Science, and Related Agencies; C – Energy and Water Development and Related Agencies; D – Financial Services and General Government; E – Department of Homeland Security; F – Department of the Interior, Environment, and Related Agencies; G – Departments of Labor, Health and Human Services, and Education, and Related; H – Legislative Branch; I – Military Construction and Veterans Affairs and Related Agencies; J – Department of State, Foreign Operations and Related Programs; K – Transportation, Housing and Urban Development and Related Agencies (UNITED STATES, 2007a).

11 Esta é subdividida nos seguintes itens: I – *Department of State and Related Agencies*, II – *Export and Investment Assistance*, III – *Bilateral Economic Assistance*, IV – *Military Assistance*, V – *Multilateral Economic Assistance* e VI – *General Provisions*.

12 Cabe uma importante observação. Os recursos enviados à ONU pelos Estados membro não são direcionados pelos doadores. É a ONU, especificamente o Secretariado Geral, quem decide para onde direcionar os recursos recebidos. Dessa maneira, não se pode afirmar que, de fato, o boicote orçamentário dos EUA atingiu o CDH e tampouco que esse foi um boicote de valor financeiro representativo, tendo em vista a grande quantia destinada pelos EUA à ONU, como veremos mais abaixo.

seria utilizado em prol do interesse nacional dos EUA ou; 2) os EUA se tornassem membro do CDH (UNITED STATES, 2007a).

A proposta de boicote orçamentário ao CDH veio da deputada Ros-Lehtinen. A congressista, republicana da Flórida, afirmou em defesa da emenda que propôs em junho de 2007:

This amendment makes clear that the United States will not spend millions of U.S. taxpayer dollars to support the travesty of the U.N. Human Rights Council, more appropriately named the Human Wrongs Council. It does not cut off U.S. contributions to the U.N. regular budget, but actually prohibits them from being used to support the Council in any way (UNITED STATES, 2007b: p.6926).

Fica claro, por meio da fala da congressista, que a restrição orçamentária não deveria atingir a ONU como um todo, mas apenas os recursos destinados ao CDH. E essa restrição de verbas específica ao CDH se devia a dois pontos críticos e problemáticos, na visão da proponente do corte: a ênfase demasiada que o CDH estaria dando ao comportamento de Israel em matéria de direitos humanos e a negligência do órgão diante de outros conflitos (Sudão, Coreia do Norte, China, Burma e Zimbábue); e a abertura do CDH para a participação de líderes ditatoriais.

Nas palavras da deputada:

Two days ago the so-called U.N. Human Rights Council celebrated its first birthday by giving gifts to repressive dictators and Islamic radicals, by halting unfinished investigations into human rights conditions in Cuba and Belarus, and creating a permanent agenda item relating to Israel. The actions against Israel took place as news reports documented the horrific actions by Hamas, against innocent Palestinians, including those in Gaza clamoring to enter Israel. The Council has been fatally flawed from its inception in the year 2006, and has proven even more problematic than the already discredited U.N. Human Rights Commission that it was designated to replace (UNITED STATES, 2007b: p.6926).

Sterns, outro deputado republicano da Flórida, apoiou a proposta de Ros-Lehtinen.

[...] I think her comment about the “human wrong commission” is appropriate, and I think that is a very apt way to explain it. When you talk about all the work they did, and she mentioned Darfur, that the Human Rights Council of the UN was unable to even pass a simple resolution dealing with it, that is unbelievable. But where did they spend most of their time? That is a good question we could ask. Do you know where they spent most of their time? Condemning Israel (UNITED STATES, 2007b: p.6926).

Além da recorrente crítica à ênfase do CDH em Israel, Sterns destacou a composição do órgão. Ao abordar essa questão, tanto de composição quanto de distribuição das cadeiras do CDH, ocupadas majoritariamente por países africanos e asiáticos (55%), o congressista afirmou em plenário¹³: “*Governments that routinely violate fundamental freedoms in their own countries shouldn’t be setting the standards for anyone else.*” (UNITED STATES, 2007b: p. 6927).

¹³ Sterns recorre à fala do representante dos EUA na ONU, Embaixador Bolton, quando da criação do CDH: “We want a butterfly. We’re not going to put lipstick on a Caterpillar and declare it a success.” (UNITED STATES, 2007b: p. 6927).

Outro ponto interessante a ser destacado é que Sterns, forte apoiador da proposição de Ros-Lethinen, havia feito proposta de emenda bastante semelhante no ano anterior, mas não obteve os votos necessários para aprová-la. Segundo o deputado, o que ocorreu foi que em 2006 o Congresso dos EUA optou por dar um “voto de confiança” ao CDH nascente, diante das promessas de reforma da ONU. De acordo com ele, diante das “oportunidades perdidas” pelo órgão, não restava outra opção ao Congresso a não ser restringir o envio de recursos ao CDH em sua provisão orçamentária para o ano fiscal de 2008:

There have been several opportunities for the Council to act with numerous cases of human rights abuses around the world. [...] But the Human Rights Council was unable to pass a resolution on Darfur. Neither did it act regarding the lack of civil and political rights across China, the 13 million women in Saudi Arabia who live in fear of beatings if they go anywhere alone, or the dire human-rights conditions of 23 million people in North Korea. It also failed to address the Iranian President’s incitement to genocide or the fact that his country’s legal system includes crucifixion, stoning and amputation as viable punishments. [...] So I am so gratified that this amendment has been accepted. I have a bill, H.R. 225, that outlines this amendment. I had an amendment last year on this subject in this appropriations process. We got 163 votes. But we lost. And I think a lot of people said, well, the U.N. is starting reforms in house. Let’s give it a chance with its Human Rights Council. So we said, okay, we’ll give it a chance. But, by all assessment it failed (UNITED STATES, 2007b: p. 6927).

Outra apoiadora da proposição foi a democrata Nita Lowey, de Nova York. Lowey, diferentemente de seus dois colegas republicanos, destacou em sua fala a importância da ONU como um todo, inclusive para a efetivação dos direitos humanos no mundo. Entretanto, não poupou críticas ao CDH e apoiou o boicote orçamentário:

However, the U.N. is by no means perfect. It is often too slow to act in times of crisis, and too often the U.N. is a reflection of the lowest common denominator, rather than the best and the brightest. A perfect example of the problems with the U.N. is the Human Rights Council. My friend and I agree that there are problems, and I want to assure my friend that as we move toward conference that we will ensure that none of the funds in the CIO account will go toward paying the costs of the United Nations Human Rights Council (UNITED STATES, 2007b: p. 6927).

A congressista Berkley, democrata de Nevada, também não poupou adjetivos para embasar seu apoio ao boicote orçamentário dos EUA ao CDH:

[...] the time has come to put an end to the shenanigans at the United Nations. While murderous and dictatorial regimes in North Korea, Zimbabwe, and Sudan have starved and burned and raped and killed hundreds of thousands of their own countrymen, the United Nations Human Rights Council focuses its attention on the only democratic country in the Middle East: Israel. Israel, with a free press, a country with free elections, a vibrant economy, and an open society; a nation that has to defend itself from terrorists and terrorism, terrorists who would wipe it from the face of the Earth if they had half a chance. Now that is a human rights issue worth looking into. Mr. Chairman, the United Nations’ Orwellian hypocrisy on human rights is so well known it has become a cliché. This body must take a stand against this mockery of a Human Rights Council. Let us cut off funding for this shameful and outrageous organization (UNITED STATES, 2007b: p. 6927).

Refletindo o descontentamento com o CDH expresso nos discursos apresentados, o boicote orçamentário dos EUA ao CDH, cujos números foram expostos acima, foi aprovado tanto na Câmara quanto no Senado. Na Câmara votaram 241 a favor e 178 contra. Dentre os favoráveis, 210 eram democratas e 31 republicanos. Dentre aqueles que se posicionaram contrariamente, 14 eram democratas e 164 republicanos. Além disso, houve 13 abstenções, 7 democratas e 6 republicanos.¹⁴ No Senado (no qual uma resolução é aprovada com maioria simples), foram 81 votos a favor – sendo 44 democratas, 35 republicanos, 2 independentes – 12 contrários – todos republicanos – e 7 abstenções – 2 republicanos e 5 democratas¹⁵.

Tabela 1 – Votação do boicote orçamentário dos EUA ao CDH na Câmara

Câmara								
À favor			Contra			Abstenções		
DEM	REP	IND	DEM	REP	IND	DEM	REP	IND
210	31	-	14	164	-	7	6	-
241			178			13		

Tabela 2 – Votação do boicote orçamentário dos EUA ao CDH no Senado

Senado								
À favor			Contra			Abstenções		
DEM	REP	IND	DEM	REP	IND	DEM	REP	IND
44	35	2	-	12	-	5	2	-
81			12			7		

Fonte dos dados: Senado dos Estados Unidos¹⁶. Elaboração das tabelas: pelos autores.

Como já exposto ao longo do texto, um dos grandes motivos pelos quais os congressistas estadunidenses não viam com bons olhos o recém-criado CDH era a permanência de Israel na agenda do órgão. Prova desse desagrado foi a elaboração de uma resolução condenatória pela Câmara dos Representantes a esse posicionamento do Conselho em setembro de 2007. Essa resolução, H.R. 557, introduzida pelo *House Foreign Affairs Committee*, foi proposta por dois deputados da Califórnia, John Campbell e Howard Berman, o primeiro, republicano, e o segundo, democrata.

14 U.S. House of Representatives Roll Call 542, 110th Congress. Disponível em: <<http://clerk.house.gov/evs/2007/roll542.xml>>. Acesso em: 14 out. 2011.

15 É interessante observar que dentre os que se abstiveram, estava Barack Obama, então senador democrata pelo Estado de Illinois. U.S. Senate Roll Call Votes 110th Congress, 1st Session. Disponível em: <http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=110&session=1&vote=00325#name>. Acesso em: 14 out. 2011.

16 U.S. Senate Roll Call Votes 110th Congress, 1st Session. Disponível em: <http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=110&session=1&vote=00325#name>. Acesso em: 14 out. 2011.

A resolução centra sua crítica na ênfase demasiada que o CDH estaria dando a Israel em detrimento da atenção concedida a outros países violadores de direitos humanos (UNITED STATES, 2007c):

(1) strongly condemns the United Nations Human Rights Council for ignoring severe human rights abuses in other countries, while choosing to unfairly target the State of Israel; (2) strongly urges the United Nations Human Rights Council to remove Israel from its permanent agenda; (3) strongly urges the United Nations Human Rights Council to hold special sessions to address other countries in which human rights abuses are being committed, adopt real reform as was intended for the Council when it replaced the United Nations Commission on Human Rights, and reaffirm the principle of human dignity consistent with the original intent envisioned at the Council's establishment; (4) strongly urges the United States to make every effort in the United Nations General Assembly to ensure that the United Nations Human Rights Council lives up to its mission to protect human rights around the world, in accordance with United Nations General Assembly Resolution 60/251 establishing the Council; and (5) strongly urges the United States to work with the United Nations General Assembly to ensure that only countries that have a well-established commitment to protecting human rights are chosen to serve on the Council. With all of the problems that are going on throughout the world, all of the countries, all the despotic governments out there causing no ends of grief for their people, *the one country that the United Nations continues to focus on is a free democracy in the Middle East, Israel.* And they continually focus on them to the exclusion, in many cases, of far, far greater problems in other parts of the world (UNITED STATES, 2007c: p.1. Grifo nosso).

Ros-Lethinen, proponente do boicote orçamentário ao CDH, aprovado em junho de 2007, foi forte apoiadora da proposta de Campbell e Berman¹⁷. Berman se pronunciou em plenário, também criticando de forma veemente o que ele observava como um foco demasiado do CDH sobre Israel¹⁸. Campbell afirmou em plenário, além das críticas já citadas, que uma das principais intenções da resolução era estimular os debates sobre a reforma do CDH¹⁹ (UNITED STATES, 2007c). De acordo com Campbell:

17 Ela afirmou em Plenário: "The activities of the U.N. Human Rights Council during its first year in operation has been a travesty, but it should not come as any surprise to us. Over the summer the council, which embraces serious human rights abusers as members, celebrated its first birthday by giving gifts to repressive dictators and Islamic radicals. It stopped unfinished investigations into human rights conditions in Cuba and Belarus and created a permanent agenda item relating to Israel, the only country singled out for such scrutiny. Darfur, apparently the Human Rights Council sees no problem in southern Sudan. [...] In June, because of such outrages, the House adopted an amendment that I proposed to the State and Foreign Operations appropriations bill which prohibited United States funding for the council. Mr. CAMPBELL and Mr. BERMAN's resolution before us today presents this body with another important opportunity to protest the farce, the insult, the travesty, the sad joke that the U.N. Human Rights Council has become." (UNITED STATES, 2007c: p.10783).

18 Com o propósito de persuadir os congressistas a votarem favoravelmente à resolução, afirmou: "I thank my friend from California (Mr. CAMPBELL) for coming to me with the idea of a resolution on the subject of the *distorted, unfair, hypocritical, self-mocking agenda of the United Nations Human Rights Council* and the need for the Congress of the United States to speak to their conduct. We stand here today to criticize the Human Rights Council, which has an obsessed view of one country [Israel] and only one country in terms of a human rights agenda, because we know that the U.N. can do better than they did in the creation and the rules governing that council. I ask you to support this resolution because I believe that, while the council is still in its infancy, we can work to maximize the chances that it develops into a respected and forceful champion of human rights, not simply another proxy in the vitriolic campaign against Israel." (UNITED STATES, 2007c: p.10784. Grifo nosso).

19 Engel, deputado democrata pelo estado de Nova York, também ressaltou a necessidade de modificar o CDH, especialmente por conta da presença de líderes ditatoriais, o que, na visão dele, subtraía a credibilidade do órgão: "The problem inherent with the United Nations, unfortunately, is you have dictatorships basically running the show. And we try to have a democratic institution, but it's inherently not, because it's dictatorships that are now a majority there. So I strongly support this resolution. I think that the Congress does itself proud by bringing truth to the American people and to the world. And the Human Rights Council is no better than the organization that preceded it. We need to change it, otherwise the U.N. will continue to be discredited." (UNITED STATES, 2007c: p.10784).

This Human Rights Council is a sham. It is not accomplishing what it was set out to do, yet the objective for which it was put in place still exists, the need still exists. The United Nations needs a real Human Rights Council, not a cover for those who would abuse human rights (UNITED STATES, 2007c: p.10784).

A Resolução 557 (UNITED STATES, 2007c) precisava do apoio de dois terços dos deputados para ser aprovada. Ela acabou obtendo muito mais do que isso, passou com 416 votos favoráveis (222 democratas e 194 republicanos) e somente 2 votos contrários (um de cada partido). Houve ainda 14 abstenções, sendo 8 democratas e 6 republicanos²⁰. É importante ressaltar que essa é uma resolução condenatória, ou seja, ela não se tornou uma proposta de lei a ser votada. Foi efetivamente votada apenas uma declaração da Câmara dos Deputados condenando a postura do CDH, a qual não impunha qualquer obrigação ao Executivo.

Podemos identificar nesse caso da dotação orçamentária um dos grandes palcos de batalha entre Executivo e Congresso. Vimos no primeiro ano dos EUA no CDH, então sob a liderança de Bush, o Congresso discutir a possibilidade de boicotar o órgão, mas preferir esperar. Seguindo o descontentamento do Executivo com o órgão, em 2007, o Congresso indicou o boicote ao CDH para o ano seguinte. Esta dotação foi aprovada por Bush e efetivada no terceiro ano em que os EUA não concorreram a membro do órgão. No final de 2008, o Congresso manteve sua posição e mais uma vez incluiu a provisão de não financiar o CDH, mas a medida dessa vez não contaria com a anuência de Obama.

4 Administração Obama (2009-2011²¹): um novo posicionamento dos EUA no CDH?

Ao longo da Administração Bush, os EUA se afastaram notoriamente dos temas multilaterais, em prejuízo do engajamento em regimes e organizações internacionais. Nesse contexto, o democrata Barack Obama surgiu como promessa de reversão desse quadro e assim venceu as eleições presidenciais de 2008. Em seu discurso de posse, Obama prometeu que as necessidades de segurança não iriam fazer com que os ideais dos EUA fossem abandonados por conveniência, que os direitos humanos seriam assegurados e que os EUA estavam prontos para liderar o mundo novamente (OBAMA, 2009).

Quanto ao relacionamento com a ONU na nova Administração, em 22 de Janeiro de 2009, foi aprovada por unanimidade pelo Senado a indicação da Embaixadora Susan Rice²² como

20 U.S. House of Representatives Roll Call 901, 110th Congress (25/sep/2007). Disponível em: <<http://clerk.house.gov/evs/2007/roll901.xml>>. Acesso em: 15 out. 2011.

21 A análise deste trabalho cobre até 2011, pois até novembro de 2013 a ONU ainda não havia publicado os dados de contribuição efetiva do ano de 2012. Na verdade, os dados estão disponíveis até o ano de 2010 apenas. Em relatório para o congresso dos EUA, publicado em janeiro de 2013, a respeito das contribuições de vários países para a ONU no período 1990-2010, Blanchfield e Browne também atestam a indisponibilidade dos dados de 2011 e 2012: "This report provides the assessment level, actual payment, and total outstanding contributions for the United States and other selected U.N. member states from 1990 to 2010—the last year for which data are publicly available." (BLANCHFIELD; BROWNE, 2013: p. 2) Os dados de 2011 foram inferidos e calculados a partir de cruzamento de dados, conforme explicitaremos mais adiante.

22 Rice integrou a campanha de Obama como Conselheira Sênior para Negócios de Segurança Nacional e, após sua eleição, integrou seu Gabinete. Antes disso, Rice foi *scholar* no Conselho de Segurança Nacional e Secretária Assistente no Departamento de Estado (UNITED STATES, 2009).

Representante Permanente para as Nações Unidas. Diferente de Bolton e Khalilzad, Rice expressou sua crença de que a ONU tem papel central na construção da paz e da segurança mundiais. Ademais, fez coro ao discurso de Obama de que os EUA necessitavam retomar seu engajamento multilateral e de que as organizações internacionais deveriam ser reformadas por dentro (UNITED STATES, 2009).

Seguindo essa linha de orientação, a chegada de Obama à Casa Branca, em 2009, fez com que as políticas para o CDH fossem relativamente alteradas. Em fevereiro de 2009, Obama anunciou que os EUA participariam como observadores na 10ª sessão regular do Conselho, que ocorreria de 2 a 27 de março daquele ano (BLANCHFIELD, 2009). Esse pronunciamento já indicava nova aproximação com o órgão, considerando que a delegação dos EUA havia se retirado no meio das duas sessões anteriores. Um passo mais decisivo foi dado em 31 de março de 2009, quando o Presidente anunciou que os EUA concorreriam a uma cadeira no CDH.

Em 19 de maio, os EUA se tornaram Estado-membro do CDH, obtendo uma das três vagas do grupo que inclui “Estados da Europa Ocidental e outros Estados”. A eleição em si não foi difícil, já que havia apenas três candidatos e os EUA só necessitavam de maioria simples, 97 votos da Assembleia Geral. Apesar de alcançarem o objetivo com folga (167 votos), receberam dez votos a menos que a Bélgica e 12 a menos que a Noruega, os outros dois Estados eleitos no mesmo grupo.

Acreditamos que o resultado da votação demonstrou que a efetivação da inserção dos EUA poderia demandar mais vontade política do que o governo esperava. Os EUA haviam tido vários problemas tanto com a antiga Comissão quanto com o novo CDH. Além disso, as políticas contraproducentes na área dos direitos humanos, especialmente ligadas ao combate ao terrorismo, foram extremamente negativas para a imagem desse país no sistema de direitos humanos da ONU. Tudo isso gerou uma profunda desconfiança, que não seria automaticamente dissipada apenas com a sinalização do interesse de Obama em reverter as políticas de Bush.

Eileen Donahoe, que tem formação acadêmica e profissional voltada às instituições internacionais e conhecia de perto o processo de reforma da ONU²³, foi a escolhida por Obama para substituir Tichenor como Embaixadora dos Estados Unidos em Genebra para as Nações Unidas e outras Organizações Internacionais, desde janeiro de 2009. Com a entrada como membro do CDH, a Embaixadora foi nomeada a primeira Representante Permanente dos Estados Unidos para o órgão (UNITED STATES, 2010). Sendo assim, tanto o retorno dos EUA ao CDH quanto à escolha do *staff*, parecem sugerir a diferença do perfil de Obama em relação à ONU em 2009 quando comparado ao seu antecessor.

Seu novo *status* de membro do CDH trouxe também implicações financeiras para os EUA. Como comentamos, a provisão orçamentária dos EUA para 2009 continuava indicando boicote orçamentário ao Conselho (UNITED STATES, 2008). Porém, como obtiveram uma cadeira no CDH, preencheram o requisito para que a medida deixasse de ser aplicada²⁴ e, desse modo, os recursos voltaram a ser enviados ainda em 2009.

23 Donahoe tem estudos focados no uso da força, na reforma da ONU e em direito internacional, além de experiência em organizações de direitos humanos. Seu posto anterior havia sido de *Scholar* Afiliada ao Centro de Segurança Internacional e Cooperação na Universidade de Stanford.

24 De acordo com o texto: “The provision specified that it shall not apply if (1) the Secretary of State certifies to the Committees on Appropriations that funding the Council is in the national interest of the United States or (2) the United States is a member of the Human Rights Council” (H.R. 1105, sessão 7053).

É importante notar que as medidas de aproximação dos Estados Unidos com o CDH não se deveram a algum tipo de persuasão do Presidente Obama junto ao Congresso. O Congresso continuou extremamente reticente ao CDH e permaneceu firme na sua recomendação de boicote orçamentário. Obama, na realidade, foi favorecido pelas cláusulas da própria resolução do boicote: ao se candidatar à cadeira e ser eleito, Obama tornou inócuo o bloqueio orçamentário.

Nesta escolha estratégica, também contou a influência da opinião pública, pressionando Congresso e Executivo. Por um lado, os grupos de interesses projetados no Congresso, sobretudo o *lobby* israelense, fizeram com que o boicote ao CDH permanecesse na provisão orçamentária de 2009. Por outro lado, as ONGs e outros grupos nacionais e internacionais de direitos humanos pressionavam Obama pela adoção de políticas concretas na promoção e na defesa dos direitos humanos, exigindo maior comprometimento dos EUA na área.

Tabela 3 – Contribuições dos EUA para a ONU – 2005-2011 (em milhões de US\$)²⁵

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ²⁶
Contribuição anual prevista	440	423	493	453	598	517	531
Débito dos anos anteriores	241	252	291	392	393	293	278
Contribuição total devida	681	675	784	845	992	810	809
Contribuição realizada	428	384	392	452	699	532	450
Débito restante	252	291	392	393	293	278	359

25 A "contribuição anual prevista" refere-se à quantia de recursos que a ONU espera receber de um país, no caso em questão, dos EUA. O "débito dos anos anteriores" diz respeito ao acúmulo, ao longo dos anos anteriores, da diferença entre as expectativas anuais da ONU e as contribuições efetivamente realizadas. A "contribuição total devida" é a soma total dos valores que a ONU deixou de receber de um país. A "contribuição realizada" refere-se aos recursos repassados à ONU pelo país em determinado ano. E o "débito restante" é a soma do que um país deve à ONU em determinado ano. Esse valor tende a diminuir quanto mais próxima é a contribuição efetivamente realizada pelo país em relação ao valor esperado pela ONU.

26 Conforme dito em nota anterior, a ONU ainda não divulgou os dados das contribuições efetivamente recebidas para os anos 2011 e 2012. Mas, por cruzamento de dados, foi possível calcular a contribuição de 2011 da seguinte forma: a partir de um documento de pronunciamento de um funcionário do Departamento de Gerência Orçamentária (Financial situation of the United Nations – Statement by Warren Sach, Officer-In-Charge, Department of Management: Fifth Committee of the General Assembly at its second resumed 66th session – 14 May 2012), foi possível ter acesso a uma tabela chamada *Key Components*. Nos *Assessments* de 31 de dezembro de 2011, presentes nessa tabela, consta um valor de 2,415 milhões de dólares. Tendo em vista que os EUA contribuem proporcionalmente com o teto permitido (22%) para o orçamento da ONU, chegamos ao valor de 531 milhões, ou seja, previa-se que os EUA contribuísem, em 2011, com esse valor. Com esse valor, preenchemos a primeira lacuna de 2011, de título "Contribuição Anual Prevista". Ainda nesse documento, está presente uma tabela chamada *Unpaid Regular Budget Assessments*. Nela, consta que os EUA deviam, ao final de 2011, 359 milhões de dólares. Com esse valor, preenchemos a última lacuna de 2011, intitulada "Débito Restante". Tendo as duas lacunas preenchidas e com os dados dos outros anos, conseguimos preencher as lacunas restantes de 2011 da seguinte maneira: a lacuna "Débito dos Anos Anteriores" foi preenchida a partir da lacuna "Débito Restante" de 2010. Com isso, somamos 531 milhões (contribuição prevista para 2011) com 278 milhões (débito dos anos anteriores), resultando em 809 milhões de dólares. Esse valor de 809 milhões representa o total devido pelos EUA em 2011, isto é, o quanto eles deveriam ter pago em 2011 mais os débitos vindos dos anos anteriores. Por isso, 809 foi o valor colocado na lacuna "Contribuição Total Devida", de 2011. Com isso, bastou uma subtração para preenchermos a lacuna "Contribuição Realizada", de 2011: 809 (contribuição total devida) menos 359 (débito restante – informação fornecida pelo documento do pronunciamento acima citado), totalizando 450 milhões de dólares. Portanto, os EUA realizaram uma contribuição de 450 milhões de dólares ao orçamento regular da ONU em 2011. Com esse valor em mãos, conseguimos calcular também as informações da tabela 4 e de seu gráfico correspondente. Não foi possível fazer o mesmo com 2012, pois a ONU ainda não divulgou esse pronunciamento do quinto comitê da Assembleia Geral, responsável pelas questões orçamentárias.

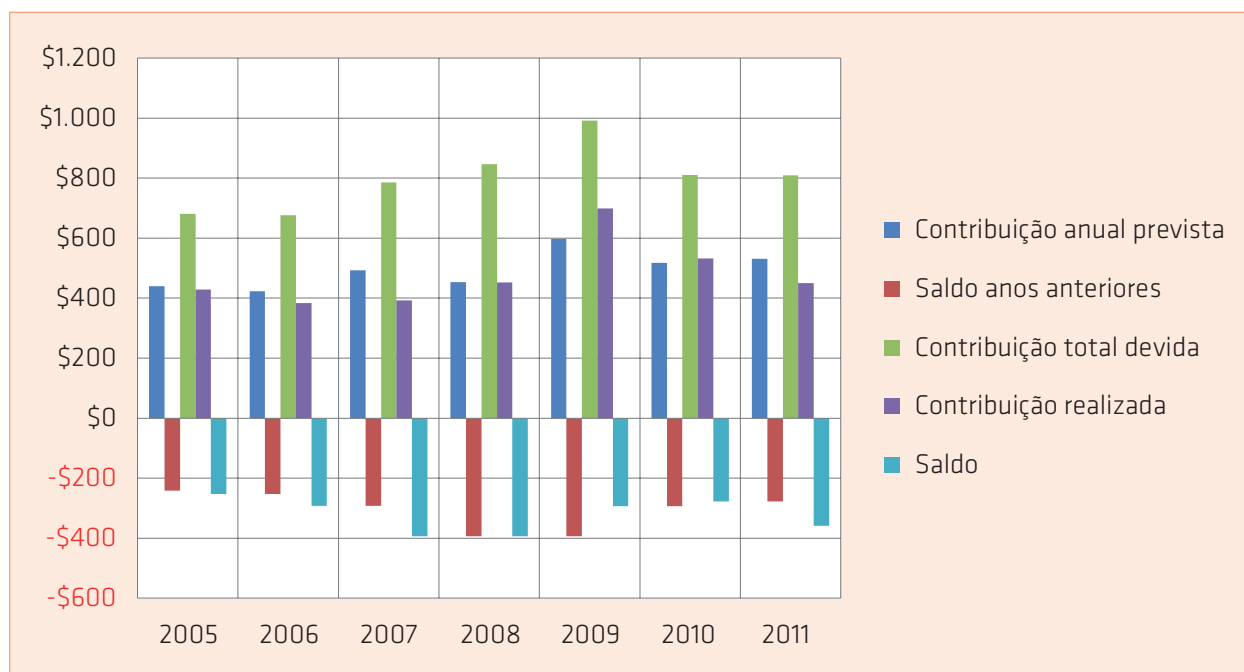


Gráfico 1 – Contribuições dos EUA para a ONU – 2005-2011 (em milhões de US\$)

Fonte dos dados: UN Regular Budget²⁷. Elaboração da tabela e gráfico: pelos autores.

Conforme pode ser visto na tabela 3 e no gráfico 1, o crescimento da contribuição dos EUA para a ONU, em 2009, primeiro ano de Obama, é visível²⁸. Vale notar que esse aumento e a entrada no Conselho de Direitos Humanos e o fim do boicote ao órgão ocorreram neste contexto de 2009. O aumento das contribuições em 2009, conseqüentemente, fez com que a “dívida” dos EUA junto à ONU, isto é, a diferença entre a expectativa de contribuição e o repasse realmente efetivado diminuísse.

Mas, ao olharmos para a relação entre os dados de 2010 e 2011, não podemos dizer que existe uma tendência proporcional de aumento das contribuições dos EUA e diminuição de débitos em relação à ONU, mesmo com a entrada no CDH. Em relação à contribuição de 2009, a contribuição de 2010 representou uma queda de 167 milhões de dólares (23,9%) e a de 2011, 249 milhões de dólares (35,6%). A contribuição de 2011 (450 milhões) é menor que a contribuição de 2008 (452 milhões), último ano do Governo Bush. Além disso, a proporção do montante efetivamente enviado à ONU em relação à contribuição esperada em 2011 é de 84%, porcentagem superior apenas ao ano de 2007 (no período 2005-2011). Portanto, de 2010 para 2011, há uma diminuição das contribuições e um aumento dos débitos dos EUA junto à ONU.

27 2005: UN Regular Budget Payments of Largest Payers: 2005; 2006: UN Regular Budget Payments of Largest Payers: 2006; 2007: UN Regular Budget Payments of Largest Payers: 2007; 2008: UN Regular Budget Payments of Largest Payers: 2008; 2009: United Nations Secretariat – Res. ST/ADM/SER.B/796 – 31/12/2009; 2010: United Nations Secretariat – Res. ST/ADM/SER.B/828 – 31/12/2010; 2011: Financial situation of the United Nations – Statement by Warren Sach, Officer-In-Charge, Department of Management: Fifth Committee of the General Assembly at its second resumed 66th session – 14 May 2012

28 Segundo o site do United Nations Department of Management, “The main source of funds for the regular budget is the contributions of member states. The scale of assessments is based on the capacity of countries to pay. This is determined by considering their relative shares of total gross national product, adjusted to take into account a number of factors, including their per capita incomes.” (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF MANAGEMENT, 2012).

Tabela 4 – PIB dos EUA (em trilhões) e percentual de contribuição para a ONU – 2005-2011

Trilhões \$	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Produto Interno Bruto	12.579	13.336	13.995	14.296	14.048	14.586	15.087
% do PIB em contribuição para ONU	3,4	2,8	2,8	3,1	4,9	3,6	3,0

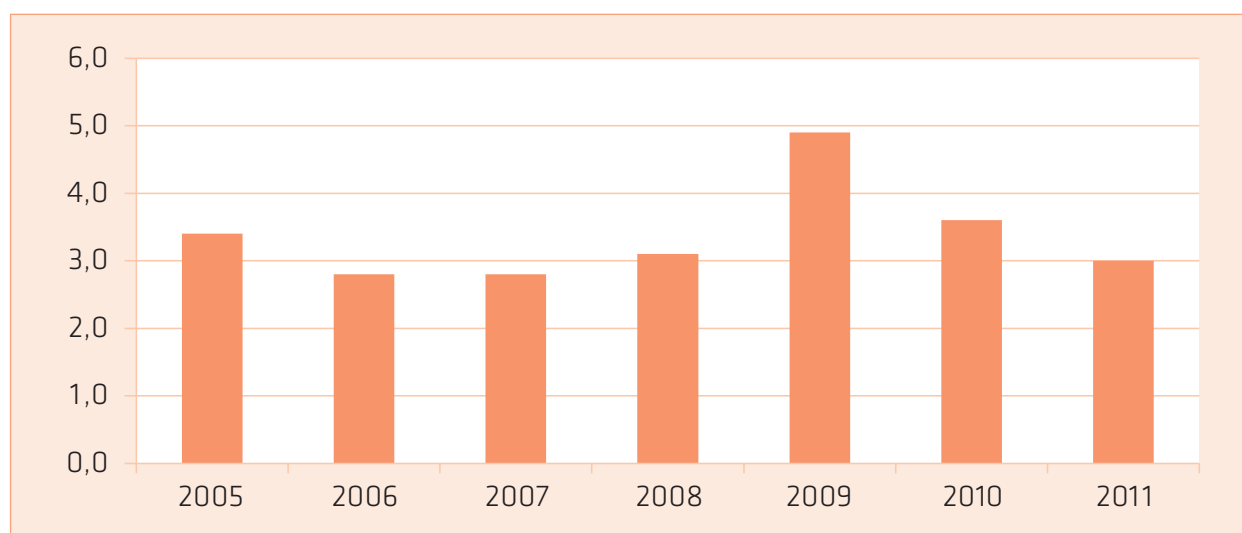


Gráfico 2 – Percentagem do PIB dos EUA destinada à ONU – 2005-2011

Fonte dos dados: FMI²⁹. Elaboração da tabela e gráfico: pelos autores.

Ao compararmos o percentual de contribuição dos EUA para a ONU no período 2005-2010 com as séries do PIB no mesmo período, confirma-se a maior atenção de Obama à organização em 2009 e em 2010 (já em queda), quando comparada a seu antecessor. Conforme se pode observar na tabela 4 e no gráfico 2, com a entrada de Obama em 2009, o percentual do PIB dos EUA destinado à ONU aumentou consideravelmente, passando de 3,1% para 4,9%. Deve-se ressaltar também que esse aumento registrado em 2009 ocorreu em um ano em que o PIB dos EUA decresceu em relação ao anterior.

Já em 2010, quando o PIB voltou a crescer, a porcentagem destinada à ONU caiu percentualmente e em números absolutos. Mesmo assim, a contribuição (absoluta e relativa ao PIB) foi maior que as ocorridas no período Bush, desde a criação do Conselho de Direitos Humanos, mas já próxima ao nível de 2005, primeiro ano do segundo mandato de Bush. O ano de 2011 revela a mesma tendência de queda observada na tabela 3 e no gráfico 1. Em relação ao PIB, a contribuição de 2011 chega a níveis bastante próximos daqueles da gestão Bush, sendo inclusive inferiores aos anos de 2005 e 2008.

Diante disso, podemos dizer que o primeiro ano de Obama teve um balanço positivo em relação às políticas para o CDH, já que os EUA tornam-se membros do órgão, terminam com o boicote orçamentário e há um salto visível nas contribuições para a ONU. Contudo, em comparação com 2009, do ponto de vista das contribuições para a ONU, não se pode dizer o mesmo em relação a 2010 (ainda em níveis relativamente altos, mas decrescentes) e 2011.

²⁹ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/>. Acessado em 20/04/2013

Conclui-se que, assim como em relação ao Governo Clinton, durante a Administração Obama, o comportamento do Legislativo é importante fator explicativo do posicionamento dos EUA em relação aos regimes multilaterais de direitos humanos. A resistência do Congresso à execução de uma política orçamentária, que a princípio iria ao encontro das promessas multilaterais da Administração Obama, pode ser vista como um entrave doméstico com efeitos externos.

Do mesmo modo, poder-se-ia dizer que a inefetividade da nova Administração em conseguir cativar ou convencer seus opositores no Legislativo tem algum custo político para Obama. Vale lembrar que um dos grandes déficits políticos sempre recordado é de o Presidente Obama ainda não ter conseguido aprovar o fechamento da prisão em Guantánamo. O que lhe tem feito pagar, até então, importantes custos internos e externos.

5 Considerações finais

Muitas figuras ligadas à Administração Bush, tanto do Executivo, Legislativo ou do corpo diplomático, criticaram fortemente o Conselho de Direitos Humanos (especialmente a ênfase da agenda nas violações em Israel e a presença no órgão de líderes de países com um histórico questionável em matéria de direitos humanos). É importante ressaltar que, em diversos momentos, a crítica ao Conselho era construída de modo a colocar que o novo órgão não havia superado em praticamente nada a extinta Comissão de Direitos Humanos, com a qual o governo dos EUA teve vários atritos em seus últimos anos de existência.

Não permanecendo no campo do discurso, o governo dos EUA impôs um boicote orçamentário ao CDH, que já havia sido cogitado outras vezes, mas nunca levado adiante. Conforme vimos, esse boicote foi proposto não pelo Executivo, mas pelo Congresso, assim como as propostas anteriores de boicote à Comissão e ao CDH. As falas aqui transcritas evidenciaram a crítica e o ceticismo dos congressistas em relação ao órgão. Mas, não se deve esquecer que o boicote teve que passar pela aprovação do Executivo, naquele momento liderado por Bush, aprovação que não havia recebido nas tentativas anteriores.

Em contraste ao discurso de Bush, Obama se elegeu prometendo uma atuação mais multilateral e, pressionado por ONGs de direitos humanos, mais comprometida com a promoção e a defesa dos direitos humanos. Assim, a entrada dos EUA no CDH e a retirada do boicote orçamentário se tornaram uma de suas grandes promessas de campanha. No contexto desses posicionamentos, o objetivo aqui proposto foi verificar em que medida a análise sobre o financiamento da ONU pelos EUA era capaz de identificar uma possível mudança no posicionamento estadunidense para temas multilaterais de direitos humanos na passagem da Administração Bush para Obama.

Como visto, Obama, de fato, trouxe os EUA ao CDH, tornando-se membro eleito do órgão e, conseqüentemente, levando ao fim do boicote orçamentário. Entretanto, é importante notar que tais medidas não se deveram a algum tipo específico de convencimento do Presidente Obama junto ao Congresso. O Congresso continuou extremamente crítico ao CDH e permaneceu firme na sua recomendação de não envio de fundos ao órgão da ONU. Obama, na realidade, foi favorecido pelas cláusulas da própria resolução: como ela previa o fim do boicote nos casos de interesse nacional e de entrada dos EUA no CDH, ao se candidatar à cadeira e ser eleito, Obama tornou inválida a previsão de boicote orçamentário.

Independentemente disso, o relativo contraste das indicações diplomáticas de Obama para a ONU em relação a Bush e o fato de ter se candidatado ao CDH e, com isso, retirado o boicote orçamentário junto ao órgão, demonstram algum tipo de inflexão do Executivo em relação à temática internacional dos direitos humanos, quando comparado com a Administração anterior.

Diante disso e dos dados das contribuições dos EUA junto a ONU em 2009, primeiro ano de Obama, parece-nos impossível negar a existência de alguma inflexão, até porque, conforme já dito, Obama trouxe os EUA de volta ao CDH e pôs fim ao boicote orçamentário. Mas acreditamos que essa inflexão não foi representativa o suficiente (tendo em vista a análise das tabelas e gráficos ao longo do trabalho) para validar o argumento de que Obama é simplesmente mais afeito a promoção e defesa internacional dos direitos humanos.

Parece-nos que o aumento expressivo e contrastante das contribuições para a ONU no ano de 2009, a despeito da forte crise econômica nos EUA (gerando, inclusive, o declínio de seu PIB), pode ter sido uma forma de Obama demarcar claramente a diferença de seu perfil mais multilateral em relação a Bush e de atender algumas de suas promessas de campanha. Deve-se lembrar também que, ao se eleger em 2009, Obama contou nas duas casas com maioria democrata, cuja tendência política é de maior participação em fóruns multilaterais e menor rejeição à ONU.

Entretanto, à luz dos dados de 2010 e 2011, observamos que essa inflexão orçamentária começa a “desaparecer”. Além disso, do ponto de vista político, a Administração Obama é ainda cobrada por muitas ONGs de direitos humanos. O não fechamento de Guantánamo é comumente lembrado como um problemático ponto de continuidade com a Administração anterior. A questão de Guantánamo também serve como indício de que a relação entre Obama e o Legislativo não é de harmonia, bem como da força que o Congresso pode ter na formulação de política externa.

Outro ponto, pouco divulgado, é que, em sua provisão orçamentária para 2010 enviada ao Congresso (formulada em 2009, mesmo ano da entrada dos EUA no Conselho), Obama não incluiu o envio de recursos ao Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos. O Escritório, apesar de separado do CDH, trabalha em forte associação com o órgão, inclusive dando importante suporte a ele³⁰.

Esses exemplos demonstram a complexidade da formulação da política externa em direitos humanos dos EUA, sendo impossível simplesmente redigir uma máxima que regeria essa inflexão representada pelo Governo Obama. Mais do que isso, demonstra a necessidade, o que, de alguma maneira tentou-se fazer aqui, de se recorrer não apenas ao Executivo, mas também ao Congresso e a outros atores para se compreender os caminhos da política externa dos EUA.

Por tudo isso, parece-nos que nossa hipótese alcança validade, isto é, parece-nos que, ao contrário da euforia inicial de ONGs, de parte da imprensa e até da Academia, não existe uma relação automática e necessária entre a entrada de Obama e um posicionamento multilateral e a defesa dos direitos humanos em âmbito internacional. O que existe, e é representada pela entrada dos EUA no CDH no primeiro ano da Administração Obama, é uma sinalização de um

30 Segundo o Departamento de Estado, o repasse ao Alto Comissariado não aconteceu apenas por força de constrangimentos financeiros. Segundo P. J. Crowley, porta-voz do Departamento de Estado: “There are many very worthy activities within the UN system that we would like to support with voluntary contributions. However, in a tight budget environment, we were not able to add an additional voluntary contribution for this office. [...] The US strongly supports the Office of the High Commissioner for Human Rights.” Crowley ainda afirmou que, indiretamente, os EUA financiam o Alto Comissariado à medida que financia a ONU e o Conselho de Direitos Humanos (CROSSETTE, 2011: p. 1).

retorno dos EUA às esferas multilaterais, tema que merece discussão aprofundada, a qual não cabe ser feita neste artigo.

Por último, vale fazer uma observação metodológica. A análise da formação e negociação do orçamento dos EUA se mostra uma ferramenta de grande valia para a construção de análises acerca de sua política externa. Este trabalho buscou demonstrar que a análise orçamentária aliada a uma análise do discurso oficial é uma produtiva alternativa metodológica para evidenciar a dinâmica da política externa desse país.

Referências

ANNAN, K. 2005. *In larger freedom: towards security, development and human security for all*. (United Nations, UN Doc A/59/2005).

APODACA, C. 2006 *Understanding U.S. Human Rights Policy*. New York: Routledge.

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

BELTRAN, S. 2010. *Entrevista con Susana Beltrán sobre el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas*. <mensagem pessoal>. Mensagem recebida por <hevellyn_albres@yahoo.com.br> em 27 set. 2010.

BLANCHFIELD, L. 2006. The United Nations Human Rights Council. 8 ago. 2006. Congressional Research Service. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

_____. 2008. The United Nations Human Rights Council. 31 jul 2008. Congressional Research Service. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/>>. Acesso em: 30 set. 2012.

_____. 2009. The United Nations Human Rights Council. 1 jun 2009. Congressional Research Service. Disponível em: <<http://fpc.state.gov/documents/organization/127027.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2012.

_____. BROWNE, M. 2013. United Nations Regular Budget Contributions: members compared, 1990-2010. 3 fev 2013. Congressional Research Service. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30605.pdf>>. Acesso em: 04 maio 2013.

CROSSETTE, B. 2010. No US funds for the Human Rights Commissioner. 17 fev. 2010. Disponível em: <<http://www.theinterdependent.com/100217/no-us-funds-for-the-human-rights-commissioner>>. Acesso em: 25 fev. 2012.

DURAN, C. 2006. Luzes e sombras do novo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. *SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos*, ano 3, n. 5, p. 7-18.

KHALILZAD, Z. 2008. Remarks on Peacebuilding, Burma, Somalia, Human Rights Council elections, detainees, and Lebanon, at the Security Council stakeout. 20 maio 2008. Disponível em: <http://archive.usun.state.gov/press_releases/20080520_125.html>. Acesso em: 18 jul. 2011.

KNIGHT, A. 2005. 60 años de la ONU: de un impulso transformista a la transformación. In: ROSAS, M. C. (Ed.). *60 años de ONU: que debe cambiar*. México: UNAM: ANU.

MCCORMACK, S. 2007. Press Release: US State Department. Washington, DC. 6 mar. 2007. Disponível em: <<http://www.scoop.co.nz/stories/WO0703/S00131.htm>>. Acesso em: 03 out. 2012.

MULLER, L. 2006. *The first 365 days of the United Nations Human Rights Council*. Geneva, Swiss Embassy.

OBAMA, B. 2009. Barack Obama's Inaugural Address. Washington, DC. 21 jan. 2009. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/blog/inaugural-address/>>. Acesso em: 03 out. 2012.

SHORT, K. 2008. 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, p. 173-199.

TICHENOR, Warren. 2006b. *U.S. Statement by Ambassador Warren W. Tichenor*. Human Rights Council, 1st session, June 26.

UNITED NATIONS. 2004. GENERAL ASSEMBLY. *Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada*. A/59/565.

_____. 2006a. GENERAL ASSEMBLY. *Agenda of the sixtieth session of the General Assembly*. A/60/251.

_____. 2006b. GENERAL ASSEMBLY. HUMAN RIGHTS COUNCIL. *Report of the Human Rights Council on its second session*. A/HRC/2/9

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF MANAGEMENT. 2012. Programme planning, budget and accounts: financing the United Nations. Disponível em: <<http://www.un.org/en/hq/dm/budget.shtml>>. Acesso em: 01 jan. 2013.

U.S. ENVOY REFUSES EXIT COMMENT. BBC Politics. 7 dez. 2006. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/6216726.stm>>. Acesso em: 10 ago. 2011.

UNITED STATES. 2002. Executive Office of the President. A citizen's guide to de the Federal Budget, 10 jul. 2002. Disponível em: <<http://www.gpoaccess.gov/usbudgetcitizensguide.html/>>. Acesso em: 18 jan. 2012.

_____. 2007a. Us Congress. *H.R. 2764*. Consolidated Appropriations Act 2008.

_____. 2007b. Us Congress. *Congressional Record*. Vol. 153.

_____. 2007c. Us Congress. *H.R. 557*, 110th Congress, 1st Session.

_____. 2008. Us Congress. *H.R. 1105*. Consolidated Appropriations Act 2009.

_____. 2009. Us Mission to UN. Ambassador Susan E. Rice. Disponível em: <<http://usun.state.gov/leadership/c31461.htm>>. Acesso em: 02 out. 2011.

_____. 2010. Us Mission to UN. Eileen Chamberlain Donahoe, U.S. Ambassador to the Human Rights Council. 13 mar. 2010. Disponível em: <<http://geneva.usmission.gov/2010/03/13/donahoe-bi/>>. Acesso em: 02 out. 2011.