

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

CAMILA LISSA ASANO

**Comportamento dos Estados em instituições internacionais:  
padrões de votação na Comissão de Direitos Humanos  
da ONU (1995-2005)**

São Paulo  
2008

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**Comportamento dos Estados em instituições internacionais:  
padrões de votação na Comissão de Direitos Humanos  
da ONU (1995-2005)**

Camila Lissa Asano

Dissertação apresentada ao Programa de  
Pós-Graduação em Ciência Política  
do Departamento de Ciência Política da  
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências  
Humanas da Universidade de  
São Paulo, para obtenção do título de  
Mestre em Ciência Política

Orientador: Profa. Dra. Maria Hermínia Tavares de Almeida

São Paulo  
2008

*Aos meus queridos avós,  
Angelina Masako Minami e Toshio Minami,  
com muita saudade*

## **Resumo**

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar o comportamento dos Estados em instituições internacionais por meio do estudo de caso da Comissão de Direitos Humanos (CDH) da Organização das Nações Unidas (ONU). O comportamento dos Estados foi deduzido a partir de seus votos na CDH, mais precisamente, a análise dos padrões convergentes e divergentes entre os votos dos Estados-Membros da Comissão entre 1995 e 2005. A partir do trabalho empírico, buscou-se responder à questão de pesquisa se haveria padrões de votação que permitissem identificar comportamentos dos Estados na Comissão. Os resultados encontrados fornecem subsídios para que determinados comportamentos sejam identificados e novas questões de pesquisa sejam elaboradas.

## **Abstract**

*This research aimed to analyze the performance of the States in international institutions based on a case study on the United Nations (UN) Commission on Human Rights (CHR).*

*The States' votes were used as the main source of information to compare their behavior at the Commission, more precisely, to analyze the converging and diverging voting patterns among the Commission Member-States from 1995 to 2005. The research question that guided this study was if there the CHR would present voting patterns that allow the identification of States' behavior in it. The results of the empirical study provide inputs for certain behaviors to be identified and for new research questions to be raised.*

## **Palavras-Chave**

Relações Internacionais, direitos humanos, ONU,

Comissão de Direitos Humanos e padrões de votação

## **Agradecimentos**

Essa pesquisa não teria sido possível sem a construtiva orientação e dedicado acompanhamento de minha orientadora Maria Hermínia Tavares de Almeida, a quem agradeço imensamente pelas críticas e incentivos constantes.

Sou grata também à colaboração generosa de Leandro Carneiro Piquet e Artur Zimmerman, que com muita competência e paciência contribuíram para a viabilização da pesquisa empírica em que me aventurei neste mestrado. Aos meus colegas do Polmet, um sincero agradecimento aos vários encontros que aprimoraram não só esta pesquisa, mas, sobretudo, meu senso crítico acadêmico.

Um reconhecimento especial aos meus mais que colegas, e sim amigos, Lucia Nader, Juana Kweitel, Thiago Amparo, Andre Degenszajn, Malak Popovic e Oscar Vilhena por toda compreensão no período dedicado a esta pesquisa.

Não poderia deixar de agradecer à minha mãe Elita Asano, ao meu pai Osvaldo Asano e minha irmã Naira Asano pelo apoio permanente e absoluto em cada novo desafio assumido por mim. Meus queridos avós, Masako Minami e Toshio Minami, a quem dedico este trabalho, não puderam vivenciar a conclusão de mais uma fase de minha vida. No entanto, busquei permear cada página deste trabalho com seus ensinamentos sobre dedicação e humildade.

Os queridos amigos que me apoiaram (e muitas vezes tranquilizaram) são importantes pilares de sustentação. Um agradecimento especial a cada um, sejam os que tenho a sorte de estar por perto ou aqueles que, mesmo longe, continuam parte de minha trajetória. Ao meu querido João Holzer, não sei como agradecer o amor e o companheirismo incondicionais.

Por fim, fica meus mais sinceros agradecimentos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo pelo apoio concedido durante o período de pesquisa.

## Índice

<b>Introdução.....</b>	<b>p.8</b>
<b>Cap. 1 – Instituições internacionais e direitos humanos.....</b>	<b>p.12</b>
1.1 As instituições internacionais em debate: Neorealismo e neoinstitucionalismo.....	p.12
1.2 Estudos sobre instituições internacionais: Abordagens e evolução.....	p.21
1.3 Regime internacional de direitos humanos: Sistema ONU de direitos humanos.....	p.25
<b>Cap. 2 – Comissão de Direitos Humanos da ONU.....</b>	<b>p.32</b>
2.1 Criação e características gerais: a natureza intergovernamental.....	p.32
2.2 Ampliação de mandato: criadora de normas e fiscalizadora.....	p.34
2.3 Funcionamento: sessões e agenda de trabalho.....	p.44
2.4 Composição.....	p.46
2.5 Processo decisório.....	p.50
2.6 Comportamento dos Estados no processo decisório: formação de blocos.....	p.57
2.7 Avaliação do trabalho da CDH.....	p.63
<b>Cap. 3 – Comportamento dos Estados na Comissão de Direitos Humanos da ONU.....</b>	<b>p.70</b>
3.1 Estudos existentes sobre padrões de votação na ONU .....	p.71

3.2 Análise das votações na CDH ONU (1995-2005):  
convergências e divergências de votos  
entre os Estados e formação de blocos.....p.79

**Considerações finais**.....p.94

**Bibliografia**.....p.96

**Anexo**.....p.102

## **Introdução**

O cerne das relações internacionais está no embate entre o exercício da soberania dos Estados frente à crescente institucionalização da arena política internacional.

As atrocidades da Segunda Guerra Mundial trouxeram, outra vez, à tona a necessidade de limitação das ações dos Estados, por meio de acordos e regras que visavam a manutenção da paz e segurança internacionais. Foi neste contexto que a Organização das Nações Unidas (ONU) surgiu como promessa de institucionalização da política internacional.

A questão que motivou a presente pesquisa permeia o debate entre as teorias de relações internacionais: as instituições internacionais são capazes de conter os efeitos perversos da anarquia internacional à qual os Estados estão submetidos?

Antes de buscar responder se as instituições internacionais são capazes de conter os efeitos da anarquia, é preciso saber como os Estados nela atuam. Se o comportamento dos Estados nas instituições internacionais apenas reproduz as relações de poder no sistema internacional anárquico, qual é a validade da institucionalização das relações internacionais?

Ou seriam as organizações internacionais capazes de alterar por meio de suas regras e procedimentos os comportamentos dos Estados, ao conferir grau de igualdade aos seus membros? Em outras palavras, quando os Estados-membros dispõem dos mesmos direitos – por exemplo, a regra de “cada país, um voto” -, a formação de grupos

em busca de maioria numérica pode por em xeque o poderio de Estados considerados potências no sistema internacional. O resultado, esperado e defendido pelos institucionalistas, seria a dissonância entre a relação de poder entre os Estados dentro e fora da organização internacional

Como os Estados se comportam nas instituições internacionais? Este comportamento difere daquele esperado caso não houvesse governança e os Estados atuassem em meio à anarquia internacional?

Das diferentes formas de identificar o comportamento dos Estados em organizações internacionais, a presente pesquisa optou por analisar os votos proferidos pelos Estados. Uma vez que os votos são preferências reveladas de um país, a partir deles é possível dizer algo sobre sua conduta e identificar padrões convergentes e divergentes entre eles.

A pesquisa visou testar se o comportamento dos Estados na Comissão de Direitos Humanos (CDH) variaria de acordo com os dois distintos mandatos desta instituição. Resumidamente, em seu início, a CDH tinha exclusivamente a função de criadora de normas internacionais de direitos humanos. A partir da pressão da comunidade internacional foi acrescida ao mandato da CDH a função de fiscalizadora da situação dos direitos humanos no mundo. As análises de diferentes estudiosos da Comissão destacam a ampliação de seu mandato como um marco na forma como os Estados com ela se relacionam (ALSTON, DONNELLY, entre outros).

Outra questão que orientou a pesquisa era se as regras de procedimento da instituição incentivariam a criação de blocos para as votações na CDH, já que uma resolução só é aprovada mediante formação de maioria em seu favor. As Regras de Procedimento da CDH<sup>1</sup> determinavam o procedimento de votação das resoluções nas sessões regulares<sup>2</sup>.

A contribuição empírica da pesquisa está no estudo das votações com base em um banco de dados com os votos dos Estados-membros da Comissão de Direitos Humanos ao longo de seus últimos onze anos de funcionamento<sup>3</sup> e na observação dos padrões de comportamento dos Estados nas votações que ali tiveram lugar.

A pesquisa empírica teve como objetivo identificar os padrões de votação na CDH. Quais são os Estados que apresentam comportamento convergente nas votações e quais os grupos de Estados que adotam posturas divergentes? Diferentes testes foram realizados a fim de qualificar os resultados encontrados.

A dissertação está organizada de forma a primeiramente situar a pesquisa no amplo debate das teorias de relações internacionais. O **Capítulo 1**, ao apresentar as instituições internacionais em debate (**seção 1.1**), faz um balanço das correntes neorealista e neoinstitucionalista no que diz respeito as suas divergências e limitações em abordar instituições como as Nações Unidas. Em seguida, a **seção 1.2** explora o desenvolvimento dos estudos sobre as instituições internacionais, analisando as abordagens adotadas ao longo dos anos pelos estudiosos que se ocuparam deste objeto

---

<sup>1</sup>UN Commission on Human Rights Rules of Procedures, Sessão X “Votação e Eleições”, disponível *on-line* em <http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/rules.htm> (última consulta em 12 de agosto de 2007).

<sup>2</sup>Sobre o processo de tomada de decisão na CDH, ver TOLLEY, Howard, “Decision-making at the United Nations Commission on Human Rights, 1979-82”, Human Rights Quarterly, Vol 27, 1983.

<sup>3</sup>Foram organizados os votos de 109 Estados em 309 resoluções levadas à votação entre 1995 e 2005.

de pesquisa. A última seção (**seção 1.3**), ao apresentar o sistema ONU de direitos humanos, é uma introdução ao capítulo seguinte, dedicado ao objeto da presente pesquisa: a Comissão de Direitos Humanos da ONU.

A Comissão de Direitos Humanos é apresentada e analisada no **Capítulo 2** por meio das seguintes seções: Criação e características gerais: a natureza intergovernamental (**seção 2.1**); Ampliação de mandato: criadora de normas e fiscalizadora (**seção 2.2**); Funcionamento: sessões e agenda de trabalho (**seção 2.3**); Composição (**seção 2.4**); Processo decisório (**seção 2.5**); Comportamentos no processo decisório (**seção 2.6**) e Avaliação do trabalho da CDH (**seção 2.7**).

A contribuição empírica desta pesquisa compõe o **Capítulo 3**, que inicialmente apresenta na **seção 3.1** as abordagens utilizadas por autores que tiveram questões de pesquisa próximas a nossa, ou seja, que se empenharam em analisar os padrões de votação na ONU, mais precisamente, em sua Assembléia Geral<sup>4</sup>. Encontra-se nesta seção também um debate sobre as possibilidades e limitações da aplicação de tais abordagens às votações na Comissão aqui analisada, dada suas características.

Em seguida, os resultados empíricos encontrados pela pesquisa são expostos e problematizados na **seção 3.2**. Em um primeiro momento são apresentados os padrões de comportamento dos Estados encontrados nas votações entre 1995-2005 na Comissão de Direitos Humanos da ONU, para em seguida e por meio de análises quantitativas, indicar explicações para os padrões encontrados, além de testar hipóteses levantadas por autores que escreveram sobre a participação dos Estados nesta Comissão.

---

<sup>4</sup> Se por um lado há uma escassez de estudos sobre votos na Comissão de Direitos Humanos, o mesmo não pode ser estendido à ONU como um todo. É expressivo o número de trabalhos sobre padrões de votação na Assembléia Geral das Nações Unidas.

## Capítulo 1 – Instituições internacionais e direitos humanos

### 1.1. As instituições internacionais em debate: Neorealismo e neoinstitucionalismo

Como apresentado na introdução deste trabalho, a questão de fundo da pesquisa está em sintonia com o debate entre as teorias de relações internacionais sobre a capacidade das instituições internacionais de conter os efeitos perversos da anarquia internacional na qual os Estados estão submetidos. Tal debate ocorre entre duas correntes atuais que buscam explicar a interação entre os Estados no cenário internacional, quais sejam, o neorealismo e o neoinstitucionalismo.

Lisa Martin e Beth Simmons (1998), ao fazerem um balanço do desenvolvimento dos estudos sobre instituições internacionais, indicam que os pólos do realismo e do idealismo tiveram pouco que ver com as análises organizacionais práticas que dominaram as agendas de pesquisa sobre instituições internacionais, sobretudo no pós-guerra quando as instituições começaram a surgir de modo mais consolidado<sup>5</sup> e se tornaram objetos relevantes para estudos acadêmicos. Para as autoras, o foco da atenção estava no quão bem as recém-criadas instituições enfrentavam o problema para o qual elas foram desenhadas para solucionar (MARTIN; SIMMONS, 1998, p. 730).

No entanto, Martin e Simmons reconhecem que a partir dos anos 80 os estudos sobre instituições internacionais foram desenhados a partir da demanda posta aos acadêmicos de responder a uma agenda realista: provar que as instituições têm efeito significativo no comportamento dos Estados (MARTIN e SIMMONS, 1998, p. 742).

---

<sup>5</sup> As Nações Unidas é o grande caso de instituição do pós-guerra. A relevância da ONU e sua permanência até os dias de hoje justifica seu alto grau de consolidação. A Liga das Nações, lançada após a Primeira Guerra Mundial e logo abandonada, por outro lado, demonstra o baixo grau de consolidação.

Autores neorealistas como Robert Gilpin alegam que os Estados, por serem atores racionais, objetivam a maximização de seu poder, entendido como acumulação de fatores materiais. Para Gilpin (1981), tais fatores são de natureza militar, econômica e tecnológica. Basta que os interesses de um Estado entrem em conflito com as regras e limitações de uma instituição internacional para que o Estado adote postura que exacerba sua soberania, expondo assim a carência de eficácia e eficiência das instituições. Para Mearsheimer (1995) a ausência de um poder central na esfera internacional – a anarquia - faz com que a trapaça (*cheating*) seja a principal causa da ineficiência das instituições. Os autores neorealistas não negam a importância das instituições, no entanto deixam claro que a eficiência só se verifica em alguns casos cujos temas são marginais.

Ademais, alguns estudos sobre instituições internacionais demonstram que elas não influenciam o comportamento dos Estados, apenas que seu efeito primário é de exacerbar padrões de comportamento pré-existentes (MARTIN; SIMMONS, 1998, p. 754).

A presente pesquisa tem como intuito fornecer subsídios para que, no caso da Comissão de Direitos Humanos da ONU, seja possível verificar quais são os padrões de comportamento apresentado pelos Estados. Assim, poder-se-á avaliar se os comportamentos encontrados na CDH apenas reproduzem aqueles esperados fora das instituições internacionais, onde as relações de poder material existentes determinam as coalizões de Estados.

Os autores neoinstitucionalistas não negam os pressupostos neorealistas, porém, propõem uma revisão em alguns deles. Ambas as correntes compartilham a crença na

natureza anárquica do sistema internacional, mas o que as difere é a defesa neoinstitucionalista da capacidade das instituições em conter os efeitos perversos da inexistência de poder central.

Autores neointitucionalistas como Stephen Krasner e Robert Keohane afirmam que as instituições, por meio dos regimes internacionais, definem as “regras do jogo”: princípios (crenças e valores), normas (padrões gerais), regras (prescrições e proscições) e procedimentos de tomada de decisão coletiva. A eficácia das instituições, segundo Stephen Krasner (1983), é garantida pela autonomia dos regimes dada sua capacidade de resposta tardia (*lags* e *feedbacks*) às mudanças na distribuição do poder internacional. Isso refutaria a crítica dos neorealistas de que as instituições só reproduziriam as relações de poder existentes na medida em que não são capazes de alterar os efeitos limitadores da anarquia sobre a cooperação internacional.

Joseph Grieco (1993) chama a atenção para a comum imprudência de se determinar a cooperação internacional como um dos elementos que distinguem a corrente neorealista da neoinstitucionalista. Para o autor há nas variantes da tradição realista a previsão da cooperação internacional, como as teorias da Estabilidade Hegemônica, do Dilema de Segurança e da Balança de Poder.

O que é comum a essas abordagens realistas da cooperação é, para Grieco, que a “cooperação é possível sob a anarquia, porém, é mais difícil de ser alcançada, ainda mais difícil de ser mantida, e mais dependente do poder dos Estados, se comparado ao que acredita a tradição institucionalista” (GRIECO, 1993, p. 303).

Ao trazer o debate para o tema dos direitos humanos, questiona-se qual seria a relevância destes direitos na atuação internacional dos Estados. Colocada de outra

forma, como as correntes de relações internacionais reagem ao papel desempenhado pelos direitos humanos na condução da política externa de cada ator internacional?

Jack Donnelly (1989), ao ir além do debate entre neorealismo e neoinstitucionalismo, buscou refutar três tipos de argumentos que a primeira vista apontam para a incompatibilidade entre direitos humanos e política externa. Em primeiro lugar, o argumento realista diz que não há espaço para direitos humanos na política externa, já que esta deve ser conduzida em prol do interesse nacional, que por sua vez, é medido em termos de poder. O autor não nega o papel central do poder nas relações internacionais, no entanto, alerta para o fato de o argumento realista não apresentar embasamento satisfatório para a exclusão dos direitos humanos da atuação internacional dos Estados (DONNELLY, 1989, p. 229). Apesar do foco nas capacidades materiais de poder, há espaço, ainda que secundário, para outros fatores como os direitos humanos.

O segundo argumento a ser refutado por Donnelly é o legalista. De acordo com esta argumentação, o fato de as relações internacionais serem estruturadas em torno do princípio da soberania seria incompatível com o caráter universalista dos direitos humanos. O princípio da não-intervenção não se conjugaria com a idéia de que um outro Estado soberano possa influenciar na forma como os direitos humanos em um determinado território, também soberano, estão sendo protegidos ou violados. Esse argumento também se mostra frágil, segundo Donnelly, pela existência de normas acordadas e aceitas internacionalmente de proteção e promoção dos direitos humanos pelos Estados. A intervenção implica a influência na política doméstica de outro Estado soberano por meio da coação. Como os direitos humanos estão ancorados em normas e tratados aceitos pelos Estados, cuja adesão foi fruto do exercício de sua própria

soberania, o argumento legalista também não sustenta a incompatibilidade entre direitos humanos e política externa.

Por fim, Donnelly questiona o argumento relativista que acusa os direitos humanos e seu caráter universal de ferirem o princípio da auto-determinação e o pluralismo internacional. Para refutar este argumento, Donnelly recorre à moral. O autor defende que a comunidade internacional não pode se omitir diante de atos de barbaridade cometidos por Estados contra sua própria população<sup>6</sup>. A Segunda Guerra Mundial e as atrocidades cometidas pelo regime nazista impulsionaram a crítica de que os direitos humanos não seriam assunto interno de cada Estado apenas. Em outro trabalho, publicado em 1993, Donnelly aponta a Segunda Guerra Mundial como marco divisor, já que antes de 1945 predominava a idéia de que os direitos humanos eram entendidos como questão de política interna (doméstica), um exercício internacionalmente garantido pelas prerrogativas de soberania dos Estados (DONNELLY, 1993, p. 5). O autor reconhece, porém, que o argumento relativista nos lembra que mesmo padrões universalmente reconhecidos como os direitos humanos devem ser flexíveis no momento de sua implementação, para que reflita as particularidades culturais e circunstâncias históricas de cada Estado<sup>7</sup>.

Ao trabalhar os três argumentos identificados, Donnelly nos mostra que os direitos humanos se apresentam como um tema de política externa e assim, os Estados devem encontrar formas de lidar com estes direitos em suas atuações internacionais, seja bilateralmente ou em foros multilaterais, como a Comissão de Direitos Humanos da ONU.

---

<sup>6</sup> Há atualmente um debate na política internacional de direitos humanos sobre a “responsabilidade de proteger” (*right to protect*), que eleva a responsabilidade da comunidade internacional diante de violações sistemáticas dos direitos humanos. Como era de se esperar, a principal crítica a este conceito está no princípio da não-intervenção.

<sup>7</sup> Não há consenso na literatura sobre direitos humanos sobre o equilíbrio possível entre universalidade e relativismo cultural.

O estudo de Andrew Moravcsik se apresenta como um dos primeiros trabalhos a testar de forma empírica e sistemática as teorias concorrentes filiadas à visão realista e idealista/institucionalista que buscam explicar o estabelecimento de regimes internacionais formais de direitos humanos (MORAVCISK, 2000, p. 219).

O autor entende por regime internacional de direitos humanos os sistemas criados a partir de normas com “*enforcement*” (as convenções de direitos humanos). Para o autor, o sistema ONU de direitos humanos é composto por vários regimes internacionais, cada qual criado a partir de uma de convenção ou tratado. Os sistemas regionais são vistos cada qual como sendo um regime internacional de direitos humanos. Para este estudo o autor utiliza o sistema europeu criado a partir do *European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* como objeto.

A partir da revisão bibliográfica realizada, pôde-se observar um certo consenso de que regimes internacionais devam ser entendidos a partir da definição apresentada por Krasner (1982). Para o autor, regimes internacionais são definidos como rol de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão aceito pelos Estados como sendo vinculantes em uma determinada temática (KRASNER, 1982)<sup>8</sup>. A Comissão de Direitos Humanos da ONU, antes de ser substituída pelo novo Conselho de Direitos Humanos, era um dos órgãos que compunha o regime internacional de direitos humanos (DONNELLY, 1986, p.606).

---

<sup>8</sup> James Rosenau define regimes recorrendo à argumentação de Krasner sobre os mesmos: “conjunto de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos decisórios para os quais convergem as expectativas dos atores. Ver ROSENAU, James, “Governança, ordem e transformação na política mundial”, in ROSENAU, James e CZEMPIEL, Ernst-Otto, Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial, Brasília, Ed UnB, 2000, pp.11-46. Outra definição de regime é oferecida por Jack Donnelly “international regimes as norms and decision-making procedures accepted by international actors to regulate an issue area”, essa definição recorre à Haas (HAAS, 1976) e está em DONNELLY, Jack, “International Human Rights: Regime Analysis”, International Organizations, Vol 40, No3, 1986

Seguindo a argumentação de Moravcsik, a explicação realista da origem dos regimes internacionais de direitos humanos está na coerção que tanto os governos democráticos como representantes de sua sociedade civil aplicam sobre outros governos para que estes aceitem as normas de direitos humanos. Por outro lado, a explicação idealista se baseia na idéia de que estes mesmos governos e atores da sociedade civil de Estados democráticos alcançam o mesmo resultado por meio da persuasão<sup>9</sup>.

Segundo a corrente realista, os Estados aceitam as obrigações internacionais porque são compelidos pelas grandes potências, que externalizam suas ideologias. Essa, segundo Moravcsik, é uma afirmação que segue a linha em que se encontram a Teoria da Estabilidade Hegemônica e as teorias realistas convencionais sobre barganha (MORAVCSKI, 2000, p. 221).

A corrente idealista, como já dito, prevê o mesmo processo de convencimento, porém por meio da persuasão em prol da socialização transnacional de valores liberais.

A contribuição do estudo empírico de Moravcsik é de que, ao contrário do que se espera na corrente realista e idealista, as grandes potências não exercem o papel de patrocinadoras dos regimes internacionais de direitos humanos.

Desse modo, nenhuma das duas visões do debate tradicional das relações internacionais seria capaz de explicar a origem dos regimes internacionais de direitos humanos.

Mesmo a tentativa de Keohane de explicar tal origem por meio da conjugação das duas correntes não é vista como satisfatória. Para Keohane:

*Public interest groups with idealistic values, perhaps transnationally organized, shape the underlying preferences of democratic great powers, which then deploy their preponderant power to construct and*

---

<sup>9</sup> Para o autor, os acadêmicos que estudam as razões pelas quais os governos estabelecem normas internacionais formais de direitos humanos se dividem quanto à forma de interação entre os Estados, sendo elas a coerção e a persuasão normativa (MORAVCSIK, 2000, p. 220).

*enforce international human rights norms. Idealism explains the position of the great powers; realism explains the spread of norms.* (MORAVCSIK, 2000, p. 225).

Moravcisk se utiliza de sua observação empírica<sup>10</sup> para por em xeque a proposta de síntese das teorias realista e idealista das relações internacionais proposta por Keohane para explicar a origem dos regimes internacionais dos direitos humanos.

Não sendo o debate clássico entre realismo e idealismo suficiente para responder à questão colocada, seria então necessária uma abordagem que partisse de outro ponto diferente daquele de que partem estas correntes (poder e valor no sistema internacional anárquico e motivações derivadas da organização estrutural das relações internacionais).

O liberalismo republicano foi a alternativa indicada por Moravcisk para explicar a interação dos Estados como resultado de cálculos instrumentais das políticas domésticas.

*The origins (of the human rights regime) lies not in coercive power politics or socialization to idealistic norms, as contemporary international relations theories predict. Instead its origin lies in self-interested efforts by newly established (or reestablished) democracies to employ international commitments to consolidate democracy – ‘locking in’ the domestic political status quo against their non-democratic opponents.* (MORAVCSIK, 2000, p. 243-244)

Assim, o comportamento dos Estados em regimes internacionais de direitos humanos segue o padrão de apoio por parte das novas democracias, de suspeita por parte das democracias consolidadas e de hostilidade por parte dos regimes ditatoriais (MORAVCISK, 2000, p. 244)<sup>11</sup>.

As democracias consolidadas não são promotoras do regime internacional dos direitos humanos porque ao aceitarem as obrigações internacionais, seus governos se exporiam ao risco, mesmo que modesto, de “anulação” das leis domésticas sem o

---

<sup>10</sup> De que democracias consolidadas não são as patrocinadoras do regime internacional de direitos humanos.

<sup>11</sup> “*Pattern of support from new democracies, suspicion from established democracies, and hostility from dictatorships*”

correspondente aumento da estabilidade democrática no plano nacional, uma vez que a democracia já é uma realidade consolidada no Estado<sup>12</sup>.

A contribuição desta literatura à pesquisa está no fato dela ter atentado para a possibilidade de que a identificação dos grupos de votação na CDH coincidissem com a tese de Moravicsk de que novas democracias e democracias consolidadas adotem comportamentos distintos diante das votações de resoluções sobre direitos humanos. Ou seja, seria possível encontrar convergência de votos entre Estados vistos como novas democracias e divergência de votos dos mesmos se comparados com os votos das democracias consolidadas.

A revisão da literatura sobre as teorias neorealista e neoinstitucionalista mostrou-se relevante na medida em que uma das divergências centrais entre elas está justamente na capacidade das instituições internacionais em moldar o comportamento dos Estados, produzindo relações diferentes daquelas esperadas no sistema anárquico. Os dados empíricos trabalhados nesta pesquisa tiveram como intuito prover subsídios para que o comportamento dos Estados na CDH fosse identificado e hipóteses sobre a capacidade destas instituições em modificar comportamentos pudessem ser formuladas para futuras investigações.

---

<sup>12</sup> “Such governments [of consolidated democracies] have good reasons – indeed, a democratically legitimate reason – to reject any reciprocal imposition of international adjudication and enforcement of human rights claims” (MORAVICISK, 2000, p. 229)

## 1.2 Estudos sobre instituições internacionais: abordagens e evolução

O objetivo desta seção é apresentar de forma sistematizada as abordagens que marcaram os estudos das instituições internacionais ao longo dos anos. O ponto de partida é o período que se segue após a Segunda Guerra Mundial, marco do surgimento das principais instituições internacionais.

O estudo de Lisa Martin e Beth Simmons (1998), já antes apresentado, serviu de base para a elaboração desta seção. Ao afirmarem que o papel das instituições internacionais tem sido tema central dos estudos sobre política internacional, ao menos desde o fim da Segunda Guerra Mundial (MARTIN; SIMMONS, 1998, p. 729), as autoras apresentam a evolução do desenvolvimento das diferentes abordagens adotadas para se estudar as instituições internacionais. Após apresentarem uma retrospectiva e avaliarem as abordagens adotadas Martin e Simmons argumentam que as pesquisas sobre instituições internacionais devam cada vez mais se voltar para a questão de como as instituições importam no processo de moldar o comportamento de atores importantes na política internacional. Para as autoras, não basta responder se elas importam, mas sim como importam.

Para isso, é preciso ir além das questões impostas pelas teorias neorealista e neoinstitucionalistas.

*We advocate approaching international institutions as both the object of strategic choice and a constraint on actor's behavior, an idea that is familiar to scholars of domestic institutions but has been neglected in much of the debate between realist and institutionalist scholars of international relations. (MARTIN; SIMMONS, 1998, p. 729)*

## Os primeiros estudos: período pós-Segunda Guerra Mundial

Apesar dos estudos desta época se caracterizar pelo foco na avaliação do quanto bem as recém-criadas instituições internacionais enfrentavam os problemas para as quais elas foram criadas para solucionar, e não exatamente na capacidade das mesmas em conter os efeitos da anarquia, é possível identificar a influência da corrente realista. Isso se dá pela recorrente prevalência da idéia de que a política internacional moldaria e limitaria a efetividade das instituições do pós-guerra.

No entanto, as autoras observaram nos estudos deste período indícios de que tais instituições causariam impacto nas políticas adotadas pelas principais potências mundiais. Casos como o papel dos Estados Unidos na descolonização e na ajuda militar à Coreia do Sul indicariam certa influência das instituições internacionais em estimular o surgimento da conscientização de que temas internacionais poderiam afetar os interesses norte-americanos, tornando o país mais sensível à opinião pública mundial. Assim, nos trabalhos dos anos 50 ganhava força a relação entre instituições internacionais e política doméstica.

Lisa Martin e Beth Simmons (1998) caracterizam, de forma geral, os estudos deste período como sendo menos ingênuos e legalistas e mais sensíveis politicamente. Ademais, estes estudos buscaram responder não só se as instituições importam, mas também se esforçaram em mostrar como isso se dá, sobretudo por meio da relação com a política doméstica das principais potências da época.

## A influência do behaviorismo

Os estudos que tiveram influência do movimento behaviorista na Ciência Política se ocuparam de entender quem possui o poder e como ele é exercido nas instituições internacionais. A preocupação central dos estudos, principalmente na Guerra Fria, passou a ser os blocos de votação existentes nos diferentes foros internacionais.

*Perhaps due to new and exciting work in US legislative behavior, the research program quickly became focused on how to describe patterns of voting in the (UN) General Assembly, without a systematic attempt to sort out the usefulness of the voting behavior approach. Despite warnings that the international system was fundamentally different from domestic political system, this research program easily accepts that voting in the UN was a proxy for power in that institution (MARTIN; SIMMONS, 1998, p. 733).*

Assim, as autoras resgatam a crítica feita por Rupert Emerson e Inis L. Claude (MARTIN; SIMMONS, 1998, p.733) de que instituições internacionais seriam instâncias de negociação, e não uma entidade legislativa<sup>13</sup>.

Uma das linhas de argumentação que a pesquisa utilizará na tentativa de responder à crítica acima exposta está em consonância com a afirmação de Steven Holloway de que:

*Studies of voting behavior in national parliaments and legislatures often focus on party cohesion or differences across a range of issues. At the UN, formal parties do not exist even though the Non-Aligned Movement (NAM) resembles a latent party. Nonetheless, past research has shown the existence of very stable voting groups or blocs in the (UN) General Assembly (HOLLOWAY, 1990, p. 279).*

Apesar das críticas, a partir dos anos 60 os estudos dos votos dominaram a agenda de pesquisa. A preocupação destes estudos estava em explicar por que

---

<sup>13</sup> A distinção apresentada por Diana Tussie de que as instituições internacionais podem ser classificadas como “organizações de serviço” e “organizações fóruns” colabora para que determinadas instituições possam sim ser alvo de análises que se aproximem dos estudos legislativos. A CDH seria uma “organização fórum” por funcionar na dinâmica da diplomacia parlamentar. Já nas “organizações de serviço” nem sempre os Estados é que definem a atuação da mesma, como por exemplo, as instituições financeiras internacionais.

determinados Estados tendiam a votar de forma similar, caracterizando blocos de votação ou a formação de “coalizões legislativas”<sup>14</sup>.

É justamente nesta abordagem que se insere a presente pesquisa<sup>15</sup>.

### Regimes internacionais

A terceira tendência identificada por Martin e Simmons foi o redirecionamento dos estudos de instituições para os regimes internacionais.

*The regime movement represented an effort to substitute an understanding of international organization with an understanding of international governance more broadly. (MARTIN; SIMMONS, 1998, p. 737)*

A predominância dos estudos sobre regimes iniciou-se nos anos 80 e esteve intrinsecamente ligada à disseminação de estudos sobre cooperação internacional. A combinação da abordagem racionalista com a economia política impulsionou trabalhos que entendiam as instituições internacionais como meio para que os Estados superassem os problemas de ação coletiva, altos custos de transação e assimetria de informação<sup>16</sup>.

Os trabalhos apresentados na seção anterior, vinculados à corrente neoinstitucionalista, pertencem a este grupo de estudos classificados por Martin e Simmons. Todo o debate proposto por Keohane, Grieco, Mearsheimer e outros sobre os ganhos relativos e absolutos frente à cooperação internacional pertencem aos estudos dos regimes internacionais, que, na opinião de Martin e Simmons, desviou a atenção antes dada às instituições internacionais formais.

---

<sup>14</sup> Lisa Martin e Beth Simmons (1998) também chamam a atenção para o surgimento de outra abordagem para se estudar as instituições internacionais. Trata-se da competição por cargos eletivos na ONU.

<sup>15</sup> A revisão dos estudos sobre o comportamento dos Estados na ONU realizada pela pesquisa (ver Cap. 2) se focou nos estudos sobre votos e comportamento dos Estados, justamente por esse ser o cerne da pesquisa empírica (ver Cap. 3).

<sup>16</sup> Para um amplo debate sobre regimes internacionais, ver Donnelly (1986).

Uma vez que o objeto desta pesquisa é a CDH, que apesar de fazer parte do regime internacional de direitos humanos, não se caracteriza plenamente como regime, a aplicação desta abordagem não se mostra pertinente aqui.

Embora as autoras tenham apresentado o desenvolvimento dos estudos sobre instituições internacionais de forma cronológica, as três tendências apresentadas não devem ser entendidas como gerações, em que o surgimento de uma nova abordagem substituiria a anterior. O questionamento sobre a importância ou não das instituições internacionais se mostra extremamente contemporâneo, uma vez que respostas satisfatórias ainda não foram dadas.

Soma-se a isso o fato de hoje existirem diversas instituições internacionais, cujas naturezas e funcionamentos se diferem consideravelmente. Ainda, novos temas vêm sendo inseridos na agenda internacional, exigindo assim novas respostas, seja por meio de instituições formais ou estabelecimento de regimes próprios, como o caso do meio ambiente.

Desse modo, nenhuma abordagem poderia ser considerada superada ou inadequada, já que como as próprias Lisa Martin e Beth Simmons apontam, há ainda uma vasta agenda de pesquisa sobre instituições internacionais.

### **1.3 Regime internacional de direitos humanos: Sistema ONU de direitos humanos**

O foco da pesquisa no sistema ONU de direitos humanos (composto por instituições formais e convenções internacionais) se justifica pelo fato dele ser

considerado o regime internacional de direitos humanos e o único universal existente (DONNELLY, 1986, p. 605). Phillip Alston (1992) possui uma visão diferente do que seria o regime internacional de direitos humanos. Além da ONU, para o autor australiano, o regime também seria composto por organizações regionais de direitos humanos, tais como a Organizações dos Estados Americanos e a União Africana.

No entender desta pesquisa, a definição de Donnelly (1986) se mostra mais pertinente, dado que os regimes regionais possuem particularidades e, obviamente, alcance geográfico restrito.

A criação da ONU está intimamente ligada à internacionalização do tema dos direitos humanos. Antes da Segunda Guerra Mundial, tais direitos e liberdades eram vistos como assunto interno de cada Estado. Mas as atrocidades vivenciadas no holocausto impulsionaram não só a criação da ONU, mas também a noção de que os direitos humanos devem ter respaldo e garantias internacionais, uma vez que é conhecido o fato de os Estados serem os principais violadores destes direitos<sup>17</sup>.

Ao apresentar os regimes internacionais de direitos humanos de forma cronológica, Donnelly (1986) destaca que antes de 1945 predominava o padrão de quase total ausência de regimes internacionais de direitos humanos, reforçando a afirmação de que “direitos humanos se tornaram um tema internacional apenas no pós-guerra”<sup>18</sup>. Em outro trabalho, o autor destaca a inovação da ONU ao trazer o tema dos direitos humanos ao cerne da política internacional: “*Human rights really emerged as a standard subject of international relations, though, in the United Nations. The Covenant of the League of Nations did not mention human rights.* (DONNELLY, 1993, p. 7).

---

<sup>17</sup> Sobre a criação da ONU e a internacionalização dos direitos humanos, ver Donnelly (1986) e Alves (2003).

<sup>18</sup> O levantamento de Donnelly não inclui apenas o sistema ONU de direitos humanos, mas também os regimes regionais e temáticos de direitos humanos (direito das mulheres, discriminação racial e tortura). Ver DONNELLY, 1989, p. 223.

Krasner (1997) atenta para o fato de que apesar dos direitos humanos serem por essência um tema do liberalismo, o regime internacional de direitos humanos dificilmente é entendido na perspectiva liberal.

*If all the States were committed to the same conception of human rights, there would be no need for an international regime, each State acting on its own initiative would defend a shared conception of the appropriate relationship between rulers and ruled.* (KRASNER, 1997, p. 140)

As Nações Unidas possuem dois sistemas paralelos de proteção e promoção dos direitos humanos<sup>19</sup>: o Sistema Convencional e o Sistema Extra-Convencional.

Para Philip Alston (1992) há uma forma alternativa de tipologia dos sistemas: Sistema formado por órgãos compostos por especialistas (Sistema Extra-Convencional) e Sistema formado por órgãos compostos por representantes governamentais (Sistema Convencional). A partir desta distinção derivam-se outras dicotomias entre os dois sistemas para caracterizar sua composição, *modus operandi* e/ou processo de tomada de decisão: especializado/governamental, especializado/político, legal/político e quase-judicial/não-judicial<sup>20</sup>. Apesar da proposta de Alston ser interessante, a pesquisa adotará a distinção Sistema Convencional e Extra-Convencional por ser o mais utilizado entre os autores que estudam o sistema ONU de direitos humanos, além de ser a forma como a própria ONU se define.

O Sistema Convencional, também conhecido por *Treaty-based Mechanism*, recebe tal denominação por ser composto por comitês de monitoramento estabelecidos

---

<sup>19</sup> Para análise detalhada sobre o Sistema ONU de direitos humanos ver ALVES, José Augusto Lindgren, Os direitos humanos como tema global, São Paulo, Perspectiva, 2003, FORSYTHE, David P., "The United Nations and Human Rights: 1945-85", Political Science Quarterly, Vol 100, No2, 1985, pp.249-269 e site oficial do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos <http://www.ohchr.org/english/> (última consulta 10 de junho de 2008).

<sup>20</sup> ALSTON, 1992, p. 3. Apesar de apresentar a tipologia alternativa e seus benefícios, Alston acaba também por adotar a divisão clássica entre *Charter-based organs* e *Treaty-based organs*.

por convenções<sup>21</sup> internacionais de direitos humanos celebrados no âmbito das Nações Unidas. O Sistema Convencional é formado por sete comitês criados pelas oito principais convenções internacionais de proteção e promoção dos direitos humanos.

São eles o Comitê de Direitos Humanos (criado pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos), Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comitê pela Eliminação de todas as formas de discriminação racial, Comitê de Eliminação de todas as formas de discriminação contra a Mulher, Comitê contra a Tortura, Comitê sobre os Direitos das Crianças, Comitê sobre Trabalhadores Migrantes e Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência<sup>22</sup>.

Dada a questão a ser respondida pela pesquisa sobre o comportamento dos Estados e seus padrões de votação, a escolha pelo Sistema Convencional não seria adequada, já que os comitês são compostos por especialistas nos temas de cada órgão.

Não são os Estados que compõem o Sistema Convencional, assim não seria possível responder à questão colocada pelo trabalho sobre como os Estados se comportam em instituições internacionais<sup>23</sup>. Uma outra razão para a não escolha do Sistema Convencional está relacionada ao seu alcance. Só estão submetidos aos comitês deste sistema os Estados que aderiram por meio de ratificação os tratados que os criam.

Ao discorrer sobre o funcionamento do Comitê de Direitos Humanos, que pode ser estendido aos demais comitês já que se organizam de maneira análoga, Gustavo Sénéchal de Goffredo Júnior afirma que “o Comitê de Direitos Humanos é composto por nacionais dos Estados que fazem parte do pacto [...] que exercerão suas funções a título pessoal” (2000, p.32).

---

<sup>21</sup> À luz do Direito Internacional Público os termos convenção, tratado, pacto devem ser entendidos como sinônimos, sempre conotando dimensão internacional.

<sup>22</sup>Fonte: site oficial do *Human Rights Treaty Bodies* da ONU <http://www.ohchr.org/english/bodies/treaty/index.htm> (última consulta em 16 de junho de 2009). Não há hierarquia entre os comitês de tratados, embora segundo Alston, o Comitê de Direitos Humanos tenda a possuir um mandato mais amplo e conta com mais recursos, como tempo concedido a reuniões e assistência do Secretariado da ONU (ALSTON, 1992, p. 11).

<sup>23</sup> Para saber mais sobre o funcionamento dos comitês do Sistema Convencional ver coleção *Fact Sheet*, Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Genebra, 2002.

Já o Sistema Extra-Convencional, ou *Charter-based Mechanism*, é composto por órgãos criados a partir da interpretação da Carta da ONU (1945). O principal órgão de direitos humanos do Sistema Extra-Convencional era a Comissão de Direitos Humanos<sup>24</sup>, que reunia as características propícias para a investigação da questão proposta pela pesquisa. Em 2006 a CDH teve sua última sessão para encerramento de seus trabalhos, para ser substituída pelo novo Conselho de Direitos Humanos da ONU. A seção a seguir é dedicada ao funcionamento e histórico da Comissão de Direitos Humanos, objeto de pesquisa deste trabalho.

Ainda no Sistema Extra-Convencional há outros órgãos da ONU que possuem o mandato de promoção e proteção dos direitos humanos, como é o caso do Terceiro Comitê da Assembléia Geral da ONU<sup>25</sup>.

No quadro a seguir são apresentadas as características de cada um dos sistemas (ALSTON, 1992, p.4):

---

<sup>24</sup> A partir de 2007 o principal órgão do Sistema Extra-Convencional será o novo Conselho de Direitos Humanos, criado em substituição à CDH e que será discutido a seguir.

<sup>25</sup> Dentro Para estudo sobre o comportamento dos Estados na Assembléia Geral das Nações Unidas ver BOSCH, Miguel Marín *Votos y Vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Fondo de Cultura Economica, Mexico DF, 1ª ed, 1994.

## Quadro 1

### Características dos sistemas de direitos humanos da ONU

Sistema Extra-Convencional (ou <i>Treaty-based organs</i> )	Sistema Convencional (ou <i>Charter-based organs</i> )
a) alcance limitado, aplicável a apenas os Estados que aderiram ao tratado em questão	a) alcance irrestrito, aplicabilidade universal
b) restrito rol de temas, que devem refletir o texto do tratado em questão	b) amplo e diversificado rol de temas
c) preocupação em desenvolver entendimento normativo dos direitos referentes ao tratado em questão	c) constante expansão de seu mandato, para poder lidar com as situações e crises que surjam ao longo do tempo
d) escopo limitado de opções procedimentais	d) disposição de atuar de forma conflituosa com os Estados
e) cuidado ao definir precedentes	e) tomada de decisão na maioria das vezes por votação, com critério de maioria
f) busca pelo processo de decisão consensual	f) baixa importância dada à normativa, se comparado ao Sistema Extra-Convencional
g) relação não-conflituosa com os Estados-parte do tratado em questão	g) tendência a estabelecer procedimentos para cada caso, atuando de forma <i>ad hoc</i>

Os órgãos e mecanismos que compõem o sistema ONU de direitos humanos começaram a surgir desde 1946, mas foi a partir do ano de 1966 que houve expressivo aparecimento de órgãos dedicados primariamente aos direitos humanos.

*If an existing body could not do a particular job, whether because of some intrinsic defects, sheer incompetence, or, more likely, political intransigence, the preferred response was to set up yet another.*  
(ALSTON, 1992, p. 2)

Mesmo diante deste *boom* de entidades, a Comissão continuou sendo a principal instituição internacional dedicada ao tema no sistema ONU, e conseqüentemente, no regime internacional de direitos humanos. Alston não esconde sua crítica a esta proliferação de órgãos e instâncias. Para ele,

*The UN human rights system consists of a wide range of disparate, and often formally related, bodies with overlapping mandates and different, perhaps sometimes even inconsistent, approaches.*  
(ALSTON, 1992, p. 3)

Independente desta crítica à estrutura, na avaliação de Donnelly (1986), o sistema ONU de direitos humanos é um regime promocional relativamente forte ao possuir normas amplamente aceitas e procedimentos altamente institucionalizados de criação destas normas. No entanto, no quesito implementação o sistema ONU revela fragilidade como regime. Das inúmeras normas e decisões tomadas, poucas são as implementadas (DONNELLY, 1986, p. 614)<sup>26</sup>. Essa debilidade deve ser levada em conta em qualquer análise do comportamento dos Estados neste regime, como o caso da Comissão de Direitos Humanos. A falta de garantias de implementação das decisões diminuem consideravelmente o custo de votação das mesmas e isso será retomado nos próximos capítulos desta dissertação.

---

<sup>26</sup> Em outro trabalho, Donnelly apresenta sua classificação de regimes internacionais: regime promocional, regime de implementação, regime vinculante e regime declaratório. DONNELLY, Jack, *Universal human rights in theory & practice*, New York, Cornell University Press, 1989. Philip Alston comenta a classificação de Donnelly em seu trabalho de 1992, caracterizando-a como um modelo analítico mais sofisticado sobre regimes internacionais (ALSTON, 1992, p.17).

## **Capítulo 2 – Comissão de Direitos Humanos da ONU**

A Comissão de Direitos Humanos da ONU, objeto desta pesquisa, será apresentada na seqüência por meio dos seguintes itens: (2.1) Criação e características gerais: a natureza intergovernamental; (2.2) Ampliação de mandato: criadora de normas e fiscalizadora; (2.3) Funcionamento: sessões e agenda de trabalho; (2.4) Composição; (2.5) Processo decisório; (2.6) Comportamentos no processo decisório e, (2.7) Avaliação do trabalho da CDH.

### **2.1 Criação e características gerais: a natureza intergovernamental**

De natureza intergovernamental, a Comissão de Direitos Humanos da ONU foi criada em 1946 pela Resolução E/20 do Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC). Na estrutura das Nações Unidas, a Comissão é um órgão subsidiário ao Conselho que a criou, que por sua vez, está submetido à Assembléia Geral da ONU.

A fonte da resolução que criou a Comissão está no Artigo 68 da Carta da ONU de 1945 que diz que “o Conselho Econômico e Social criará comissões para assuntos econômicos e sociais e para a proteção dos direitos do homem, assim como outras comissões necessárias ao desempenho das suas funções”<sup>27</sup>.

A Comissão de Direitos Humanos tem alcance universal na medida em que é aplicável a todos os signatários da Carta da ONU. São os Estados-membros das Nações Unidas que compõem a Comissão, assim, o órgão compartilha com a ONU a natureza intergovernamental que marca a dinâmica política de ambos. Como Lindgren Alves

---

<sup>27</sup> Sobre a criação da CDH, ver ALVES (2003) e ALSTON, Philip, “The Commission on Human Rights”, in *The United Nations and Human Rights: a Critical Appraisal*, Philip Alston (ed), Oxford, Clarendon Press, 1992

(2003) nos lembra, a composição deste órgão ressalta sua natureza essencialmente política.

Em artigo publicado em 2003 intitulado “Apenas os Estados Membros podem fazer a ONU funcionar” o ex-Alto Comissário para os Direitos Humanos, o brasileiro Sergio Vieira de Mello, realça que a atuação das organizações de natureza intergovernamental depende exclusivamente do comportamento dos Estados que delas fazem parte. Ao analisar a invasão do Iraque e a ONU, Sergio Vieira de Mello afirma que:

Criticar a ONU pela incapacidade de alcançar um consenso sobre o Iraque é perder completamente o rumo da discussão. Quando os Estados membros fazem uma confusão de suas próprias regras ou arruinam sua própria arquitetura política coletiva, é errado culpar a ONU ou seu (antigo) Secretário-Geral. (...) Kofi Annan tem defendido incansavelmente o consenso nessas questões vitais, mas ele não pode forçar o consenso. Tampouco estou eu em condições de fazê-lo com a Comissão de Direitos Humanos da ONU, cujos mandatos são conduzidos por meu escritório, mas que eu não dirijo nem controlo. O poder está justamente nas mãos dos Estados membros (MELLO, 2003).

Nesta mesma linha, Philip Alston (1992) conclui que a Comissão nunca teve outro fim que não fosse ser um órgão político onde as decisões fossem tomadas como na política. Assim,

*The concerted lobbying and the accompanying horse-trading which virtually all of the key actors have engaged in at one time or other is a testament not only to the importance attached to the Commission but also to its inherently political nature (ALSTON, 1992, p. 193)*

Composta por 53 Estados-membros eleitos pelo ECOSOC por um período de três anos, com a possibilidade irrestrita de reeleição, a CDH teve sua última sessão no ano de 2006, quando foi substituída Conselho de Direitos Humanos.

## 2.2 Ampliação de mandato: criadora de normas e fiscalizadora

Originalmente o mandato da Comissão de Direitos Humanos da ONU era de apenas estabelecer parâmetros universais aos direitos humanos por meio de produção de normas. O levantamento histórico do processo de criação da CDH mostra, no entanto, que desde as primeiras negociações levadas a cabo em Londres em 1945 já se observava a vontade de certos Estados para que a instituição que estava sendo criada possuísse um mandato mais amplo<sup>28</sup>.

As diretivas que deveriam guiar os trabalhos da futura Comissão que estavam sendo acordadas em 1945 previam, em cada parágrafo, a (a) formulação da carta internacional dos direitos humanos (*International Bill of Rights*) (b) a elaboração de recomendações que serviriam de base para a redação de declarações ou tratados internacionais sobre direitos e liberdades específicos, (c) a proteção às minorias, (d) a prevenção contra discriminação de diferentes naturezas e (e) o tratamento de quaisquer questões no campo dos direitos humanos que fossem consideradas ameaças ao bem-estar geral ou à relação amistosa entre os Estados.

A última diretiva era a brecha necessária para interpretação mais ampla do mandato da Comissão, já que permitiria que a CDH lidasse com situações de violações dos direitos humanos em países específicos.

Coube ao ECOSOC, em sua primeira sessão, aprovar o documento elaborado em Londres<sup>29</sup>. Durante as negociações, o parágrafo contendo a diretiva que permitiria a CDH atuar em casos específicos foi derrubada. Já em sua segunda sessão, o ECOSOC

---

<sup>28</sup> Sobre o histórico das negociações internacionais que culminaram na criação da CDH, ver Alston, 1992. Tais negociações se deram no âmbito da Comissão Preparatória, convocada pela ONU para estabelecer as bases de seus órgãos.

<sup>29</sup> A CDH, como já visto, foi criada como um órgão subsidiário ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC, na sigla em inglês, como é mais conhecido e mencionado na literatura).

acordou em não limitar a ação da Comissão de Direitos Humanos aos itens aprovadas na sessão anterior. Assim, acresceu ao rol de funções uma nova versão do parágrafo antes suprimido.

A CDH passou a ter um papel diante de “qualquer outra questão concernente aos direitos humanos que não fossem cobertos pelos parágrafos (a), (b), (c) ou (d)” aprovadas na primeira sessão do ECOSOC. Como destaca Alston, no fim, [a Comissão] “*was endowed with general mandate. In fact, the new provision was even more open-ended and susceptible to a broad and flexible interpretation than was the original proposal*” (ALSTON, 1992, p. 128).

No entanto, a interpretação que imperou durante os primeiros vinte anos da Comissão refletiu a concepção limitada de seu mandato. A possibilidade interpretativa de mandato amplo não teve chances frente às pressões internacionais.

Para que a restrição de mandato não dependesse apenas de uma interpretação reducionista, em 1947 a CDH adotou a declaração E/259 que afirmou que ela não tinha poder de agir com relação a nenhuma denúncia sobre violações de direitos humanos (ALSTON, 1992, p.129)<sup>30</sup>.

Se a natureza intergovernamental da CDH ditava que as decisões do órgão refletiam as preferências de seus membros, para se entender a opção por um mandato restrito é preciso investigar as motivações dos atores envolvidos na definição do escopo de trabalho da Comissão. Como será explorada nas próximas páginas, a composição da ONU foi se alterando ao longo do tempo. Se no início a organização era

---

<sup>30</sup> Há outros dois documentos que reforçam a impotência da Comissão diante das violações evidentes no mundo:  
-Resolução E/CN.4/14 Rev.2 de 1946: *The Commission declares that it had no power to take any action in regards to any complaints regarding human rights* (Wheeler, 1999)  
-Resolução 75 (V) de 1947: *El ECOSOC aprobó una resolución en que se afirmaba que la Comisión no estaba facultada para tomar ninguna medida respecto a las reclamaciones relativas a los derechos del hombre*. Fonte: Folheto informativo No 27 da Coleção Derechos Humanos elaborado pelo Escritório das Nações Unidas para os Direitos Humanos em Genebra, Março, 2002

majoritariamente composta por Estados desenvolvidos, o processo de descolonização e independência de novos Estados inverteu a relação de maioria, dando aos Estados em desenvolvimento posição numérica favorável. Philip Alston nos apresenta à tese de Zuijdwijk para explicar a inação nesses vinte anos da CDH diante dos casos específicos de violação de direitos humanos mesmo quando o bloco formado pelos Estados ocidentais possuía confortável maioria na ONU. Para ele, não era de interesse do bloco ocidental prover a Comissão de Direitos Humanos com a capacidade de examinar alegadas violações, uma vez que muitos dos Estados parte deste bloco tinham a certeza de que não tardaria para que eles próprios se tornassem alvo deste exame. Denúncias e reclamações encaminhadas à ONU sobre discriminação racial nos Estados Unidos e abusos no sistema colonial ainda vigente justificavam o temor do bloco ocidental, composto por potências coloniais da época, como Reino Unido, França e outros (ALSTON, 1992, p. 141).

A interpretação reducionista, conjugada com os documentos e declarações que reiteravam o mandato restrito, levaram a CDH a atuar por duas décadas exclusivamente na elaboração de parâmetros e normas internacionais de direitos humanos<sup>31</sup>.

A produção normativa da Comissão de Direitos Humanos foi iniciada com a elaboração da proposta de Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 1948 e considerada até os dias de hoje o principal documento no tema.

No início dos anos 50 a CDH se concentrou em redigir as propostas da Convenção Internacional de Direitos Civis e Políticos e da Convenção Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, submetidas à Assembléia Geral da ONU em

---

<sup>31</sup> Na literatura de língua inglesa, o termo *standard-setting* é utilizado para classificar a primeira fase da CDH.

1954. Philip Alston nos chama atenção para um duro golpe sofrido pela CDH neste período. Forças políticas nos Estados Unidos começaram a se incomodar com a crescente tendência de tornar os direitos humanos matéria de tratados internacionais de cunho vinculante. Mesmo tendo o mais influente membro da ONU questionando seu trabalho de produção normativa, a CDH não sofreu paralisia, haja vista a submissão das duas convenções internacionais à Assembléia Geral em 1954. No entanto, obviamente a oposição norte-americana impactou nos trabalhos da Comissão.

Os anos seguintes foram marcados por uma produção normativa tímida em que houve apenas duas exceções: a elaboração da Declaração sobre Direito ao Asilo e da Declaração sobre os Direitos das Crianças.

*The period between 1961 and 1976 represented a decade and a half during which the Commission, in terms of standard-setting, initiated very little and in which its principal contribution was to act as a technical body to the Assembly on a limited range of issues (ALSTON, 1992, p. 134).*

O período de 1946 a 1966 pode ser classificado como etapa da abdicação da responsabilidade da CDH (ALSTON, 1992), posto que milhares de denúncias sobre violações de direitos humanos foram recebidas pela CDH ao longo destes anos<sup>32</sup> e nada foi feito. Constata-se, assim, que não foi por falta de demanda que a Comissão se isentou de atuar em casos específicos, o que justifica a classificação do período como “abdicação”.

---

<sup>32</sup> Em seu levantamento, Alston identificou 25 mil denúncias e reclamações endereçadas à CDH apenas entre 1951 e 1952. ALSTON, 1992, p. 140. Há outras propostas de classificação das etapas da Comissão de Direitos Humanos da ONU. David Forsythe propõe uma divisão mais simplificada, em que a década de 60 é o divisor de águas entre duas grandes fases. Até os anos 60 a Comissão possuía uma postura tímida diante dos casos de violações de direitos humanos, lidando com elas apenas de forma indireta por meio das normas e padrões estabelecidos em diferentes convenções internacionais. Após a década de 60, nas palavras de Forsythe, a Comissão abandonou o caráter geral e abstrato e passou a tratar de forma específica e concreta as denúncias de desrespeito aos direitos humanos (FORSYTHE, 1985, p. 251).

Resgata-se aqui o argumento já exposto nesta dissertação de que faltava vontade política dos Estados que compunham a CDH em ampliar seu mandato, sobretudo dos Estados ocidentais que detinham maioria numérica dos membros na ONU na época<sup>33</sup>.

Apesar de ser o argumento mais plausível para se explicar a inação da CDH, outros ainda poderiam ser defendidos, como a idéia de que a Comissão teria abdicado de tratar de casos específicos uma vez que outras instâncias e mecanismos da ONU já o fazia, como o Conselho de Segurança e a Assembléia Geral.

Outro argumento concorrente (e/ou complementar) entende a opção da CDH em se concentrar exclusivamente na produção de documentos internacionais de direitos humanos porque as convenções e tratados internacionais, assim que adotados, proveriam mecanismos para que as situações específicas de violações pudessem ser tratadas. Assim, a necessidade de se concluir rapidamente a elaboração dos documentos justificaria a atenção total dada à tarefa.

A fragilidade deste argumento é bem exposta por Alston quando o autor nos lembra que não havia entre os Estados da ONU interesse e muito menos pressa em se aprovar as convenções internacionais de direitos humanos. E mais, era baixa a adesão dos Estados à idéia de estabelecer procedimentos de recebimento de denúncias vinculados aos tratados de direitos humanos (ALSTON, 1992, p. 142).

A passagem para fase seguinte da Comissão de Direitos Humanos da ONU, denominada por Alston (1992) de adoção gradual da responsabilidade diante de casos de violações ao redor do mundo, teve como motor a mudança na composição da ONU.

---

<sup>33</sup> As características da composição da Comissão de Direitos Humanos da ONU serão analisadas na seção “Composição” deste capítulo.

Essa mudança refletiu-se no ECOSOC, órgão competente para direcionar os trabalhos da CDH, e na própria Comissão, que começou a fazer valer a brecha existente em seu plano de trabalho original.

Esta nova fase compreende os anos de 1967 e 1978, em que as Nações Unidas vivenciaram a adesão maciça de novos membros, sobretudo os recém-independentes Estados africanos e asiáticos, como será apresentado na seção seguinte.

A literatura sobre o sistema ONU de direitos humanos aponta como fonte para a revisão da interpretação do mandato da CDH a pressão dos países em desenvolvimento por respostas contra as violações derivadas dos regimes racistas. Segundo Wheeler (1999), a revisão do mandato da CDH ocorreu sob a pressão causada pelo aumento da adesão dos países do Terceiro Mundo ao órgão, que demandavam sua utilização como fórum de condenação das práticas racistas na África do Sul e na antiga Rodésia do Sul.

Para alguns autores, a demanda para que a Comissão investigasse os casos de regimes racistas foi um instrumento para se atacar os regimes colonialistas ainda existentes, sobretudo na África e Ásia, e os impactos que ainda provocavam nos Estados recém-independentes.

As iniciativas na África do Sul e nos territórios ainda ocupados refletiam as preocupações políticas do novo grupo afro-asiático que se formava entre os membros da Comissão de Direitos Humanos da ONU (DONNELLY, p. 12)<sup>34</sup>. Este é mais um exemplo de como a formação de grupos dentro da CDH é uma estratégia política eficaz e necessária. Assim, reforça-se a opção deste presente estudo em desenvolver uma pesquisa empírica a fim de identificar os grupos de votação existentes nos últimos anos de funcionamento da CDH.

---

<sup>34</sup> Alston resume bem ao dizer que “*in a nutshell, the Third World wanted action against violations in southern Africa and other colonial situations, The Eastern Europe were happy with that focus since they had no colonies and were equally happy for racism in the West to be target (...)*” (ALSTON, 1992, p. 157)

Para conferir à Comissão o mandato de fiscalizadora de violações específicas dos direitos humanos, foram atribuídos a ela procedimentos para receber e verificar denúncias de tais violações, antes só disponíveis no Sistema Convencional dos comitês de monitoramento dos tratados internacionais.

Há um consenso na literatura especializada de que a aprovação de duas resoluções, uma de 1967 e outra de 1970, foi crucial na revisão da competência e mandato da Comissão de Direitos Humanos. Tratam-se das Resoluções 1235<sup>35</sup> e 1503 que autorizam a CDH a receber denúncias de violações de direitos humanos em países específicos, podendo realizar estudos sobre as situações denunciadas e emitir recomendações por meio da CDH ao ECOSOC<sup>36</sup>. Ambos os mecanismos, porém, eram tratados de forma confidencial até que o processo de avaliação tenha sido concluído.

Assim, a Comissão passou também a desempenhar o papel de fiscalizadora da situação dos direitos humanos no mundo, embora “não tivesse competência judicial, nem capacidade de ação compensatória perante casos individuais” (ALVES, 2003). Diante disso, torna-se muito pertinente a definição de Alston destes procedimentos: sistema de informação de petições<sup>37</sup>.

A passagem da década de 70 para a seguinte é considerada por alguns estudiosos do sistema internacional de direitos humanos como um período de transição, devido à

---

<sup>35</sup> Originalmente a resolução 1235 previa que o mecanismo poderia tratar apenas casos de racismo, colonialismo e dominação estrangeira. Mas os Estados ocidentais lograram emendar a resolução a fim de acrescentar outras violações de direitos humanos (FORSYTHE, 1985, p. 257). No entanto, por uma década a CDH tratou publicamente, por meio do procedimento 1235, das violações ocorridas apenas em Israel, África do Sul e na antiga Rodésia (Wheeler, 1999, p. 76).

<sup>36</sup> Sobre os mecanismos criados pelas Resoluções 1235 e 1503 ver ALSTON (1992), ALVES (2003), GOFFREDO (2000) e WHEELER (1999).

<sup>37</sup> *Although [the procedures] had its origins in the effort [...] to give substance to the right to submit a petition to the UN in order to seek redress of human rights violations, it is not properly called a petition-redress procedure since it offers no solace, or redress, to individual victims* (ALSTON, 1992, p. 146)

revisão de posicionamento de alguns Estados desenvolvidos com relação ao apoio ao mandato fiscalizador da CDH. Nas palavras de Wheeler,

*North/South divisions within the Commission were occasionally transcended as some Western States [...] joined with the Third World States [...] to focus attention on some flagrant violation of human rights that had been previously ignored. (WHEELER, 1999, p. 77).*

O principal resultado desta mudança gradual foi a conquista do apoio político necessário para que a Comissão de Direitos Humanos debatesse publicamente casos de violações e, como consequência, adotasse resoluções sobre países específicos.

Ademais, no início da década de 80 os Estados passaram a questionar a necessidade do caráter confidencial na atuação da CDH como fiscalizadora dos direitos humanos, dando início à terceira fase da Comissão na visão de Alston: a evolução para respostas efetivas às violações de direitos humanos, que se inicia em 1979<sup>38</sup>.

A insatisfação com a confidencialidade era grande, já que as violações continuavam sendo perpetradas e os responsáveis, agindo sem empecilhos. O considerável número de petições recebidas pelo procedimento 1503, por exemplo, representava a dimensão da demanda por respostas da CDH às violações de direitos humanos<sup>39</sup>.

A efetivação das respostas às violações de direitos humanos no mundo se deu, na CDH, por meio da aprovação de resoluções que tinham como alvo casos específicos.

*Since 1982, the Commission has passed nearly 400 resolutions which assign specific responsibility for human rights violation(...)While it continues to pass resolutions which affirm or elaborate international human rights standards (and passage of such resolutions has increased considerably since 1982), its most important resolutions are those which target specific political actors for human rights violations (WHEELER, 1999).*

---

<sup>38</sup> O trabalho de Alston (1992) dizia que esta fase se iniciara em 1979 e ia até o momento de sua publicação, em 1992. A análise promovida por esta presente pesquisa, ao compreender os anos de 1995 e 2005, comprova que a terceira fase de Alston perdurou até o término dos trabalhos da CDH, quando foi substituída pelo Conselho de Direitos Humanos em 2006.

<sup>39</sup> Segundo levantamento realizado por Alston, nos primeiros anos do procedimento 1503 eram recebidas em média 25 mil petições por ano. Já no final da década de 80 mais de 200 mil petições eram encaminhadas a CDH anualmente (ALSTON, 1992, p. 146).

Embora haja consenso na literatura sobre o regime internacional de direitos humanos de que a ampliação do mandato da CDH tenha sido impulsionada pela pressão dos Estados em desenvolvimento, Forsythe publicou um interessante trabalho em que busca as razões para a mudança na forma como a Comissão lida com os casos de abuso dos direitos humanos no mundo. Para ele, a década de 60 marcou a passagem do tratamento abstrato e geral dado por meio da aprovação de normas e padrões internacionais para uma forma específica e concreta a partir de recebimento e verificação de denúncias de violações, sobretudo pelos mecanismos 1235 e 1503.

Forsythe (1985) aponta cinco fatores que contribuíram para a mudança no paradigma de atuação da CDH: (i) a política externa dos Estados, a pressão das (ii) organizações não-governamentais (ONGs) e da (iii) opinião pública mundial e o apoio proveniente do (iv) Secretariado da ONU e de (v) indivíduos-chave partes do sistema ONU de direitos humanos.

Os Estados teriam passado a fazer uso da Comissão de Direitos Humanos como instrumento de suas políticas externas ao apoiar, ou até mesmo patrocinar, resoluções que no fim enfraqueciam seus adversários no âmbito internacional. A dinâmica da Guerra Fria ilustra bem essa afirmação. Segundo Forsythe, “*state hypocrisy, narrow self-interest, and blatant double-standards, along with more cosmopolitan forces, combined to produce a certain progress over time* (1985, p. 261).

Tal progresso foi a passagem da exclusiva produção de normas para a fiscalização dos direitos humanos no mundo.

Já que a revisão do mandato da CDH não substituiu seu papel de criadora de normas, mas sim acresceu a nova competência de fiscalizadora, a Comissão seguiu com sua produção normativa, que, como já exposto, não estava a pleno vapor.

No entanto, o ano de 1977 marcou o início de uma nova e produtiva fase da Comissão<sup>40</sup>. Alston apresenta essa idéia sem, no entanto, relacioná-la com a oposição norte-americana aos trabalhos da CDH. A literatura não deixou claro se houve uma revisão da postura dos Estados Unidos ou se a revitalização da Comissão se deu por outros motivos, como a adoção em 1966 pela Assembléia Geral da Convenção Internacional de Direitos Civis e Políticos e da Convenção Internacional de Direitos Econômicos e Sociais.

Por fim, uma outra forma de se denominar o duplo mandato da CDH é defini-lo em termos de atividades de proteção e de promoção dos direitos humanos. Muitas análises sobre as atividades da ONU no campo dos direitos humanos tradicionalmente partem desta distinção de natureza.

*The distinction is by no means watertight but it is useful for analytical purposes. In essence, any activity designed to protect the rights of specific individuals or to respond to violations that have already occurred may be classified under the heading of protection. Any activity of a more general less-target, nature is considered to be promotional. In reality, this latter category is a grab-bag which accommodates a multitude of activities that do not otherwise have a lot in common” (ALSTON, 1992, p. 181)*

Depois de consolidado o novo e ampliado mandato da Comissão, a cada sessão regular são submetidos à apreciação dos Estados-membros cerca de 90 resoluções.

Mesmo com a reforma do sistema ONU de direitos humanos, o mandato duplo (criadora de normas e fiscalizadora) se mantém. Resolução A/60/L.1 da Assembléia Geral das Nações Unidas:

---

<sup>40</sup> Como exemplo, em 1977 a CDH trabalhou na elaboração da convenção sobre tortura, adotada em 1984.

*The Council should address situations of violations of human rights, including gross and systematic violations, and make recommendations thereon. It should also promote effective coordination and the mainstreaming of human rights within the United Nations system.*

### **2.3 Funcionamento: sessões e agenda de trabalho**

O foco da presente pesquisa são as sessões regulares da CDH, que desde o início da década de 80 ocorriam anualmente durante seis semanas entre os meses de março e abril na sede da ONU em Genebra, quando os 53 Estados-membros, reunidos, desempenhavam a “diplomacia parlamentar”. Este termo é utilizado para caracterizar a prática diplomática em que os Estados são submetidos a reuniões cujo funcionamento e fins se aproximam da prática parlamentar, pois visam o estabelecimento de normas e decisões multilaterais.

Essa característica corrobora para a afirmação de Lisa Martin e Beth Simmons de que o desenvolvimento dos estudos sobre política norte-americana, como os trabalhos sobre as votações e comportamento de coalizões, influenciou de forma contundente os acadêmicos que estudaram as instituições internacionais (MARTIN; SIMMONS, 1998, p.730).

Na CDH, os Estados-membros durante a sessão regular reuniam-se por seis semanas para discutirem, apresentarem propostas de resoluções e decidirem por meio de votação se cada projeto se constituiria em resolução ou não. Cada membro possui um voto e diferente do Conselho de Segurança, não há status diferenciado que confere o direito a veto para alguns deles.

Os trabalhos das sessões regulares são divididos em itens que expressam os temas abordados pela CDH, a saber:

- Item 1:** Apresentação dos países e entidades;
- Item 2:** Adoção da agenda;
- Item 3:** Organização do trabalho da sessão;
- Item 4:** Relatório do Alto-Comissário para Direitos Humanos e acompanhamento da Conferência Mundial para Direitos Humanos;
- Item 5:** Direito humano de auto-determinação e sua aplicação à pessoas sob dominação colonial ou ocupação estrangeira;
- Item 6:** Racismo, discriminação racial, xenofobia e todas as formas de discriminação;
- Item 7:** Direito ao desenvolvimento;
- Item 8:** Questão da violação de direitos humanos nos territórios Árabes ocupados, incluindo a Palestina;
- Item 9:** Questão da violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais em qualquer parte do mundo;
- Item 10:** Direitos econômicos sociais e culturais;
- Item 11:** Direitos políticos e civis;
- Item 12:** Integração dos direitos humanos das mulheres e a perspectiva de gênero;
- Item 13:** Direitos da criança;
- Item 14:** Grupos específicos e indivíduos;
- Item 15:** Questões indígenas;
- Item 16:** Relatório da Sub-Comissão para a proteção e promoção dos Direitos Humanos;
- Item 17:** Promoção e proteção dos direitos humanos;
- Item 18:** Funcionamento eficaz dos mecanismos de direitos humanos;
- Item 19:** Serviços consultivos e cooperação técnica no campo dos direitos humanos;
- Item 20:** Racionalização do trabalho da Comissão;
- Item 21:** Esboço provisório da agenda da próxima sessão da Comissão;
- Item 22:** Relatório do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) sobre a sessão.

Apesar de serem um referencial para o espectro do trabalho da CDH, os itens de sua agenda não devem ser vistos como indicadores fiéis da importância dada a cada assunto (ALSTON, 1992). Por exemplo, a existência de um item exclusivo para os “Direitos das crianças” (Item 13) não necessariamente indica uma prioridade dada pela Comissão às crianças diante de outros grupos considerados vulneráveis, incorporados em outro item, mais geral, chamado “Grupo específicos e indivíduos” (Item 14)<sup>41</sup>.

Ademais, estudos que analisaram a produção da CDH mostram que um expressivo número de resoluções em determinados itens eram reiteradamente

---

<sup>41</sup> Por outro lado, a existência de um item específico sobre os território árabes ocupados, incluindo a Palestina, (Item 8) reflete a importância dada ao tema na CDH. Caso contrário, as resoluções sobre tais território poderiam ser tratados dentro do Item 9, dedicado as questões específicas por países.

apresentadas a cada ano, com pequenas mudanças de conteúdo e redação. A pesquisa empírica mostrou que resoluções como “Situação dos direitos humanos em Cuba” e “Questão sobre pena de morte” foram apresentadas com mudanças mínimas em todos os anos compreendidos no estudo (1995-2005). Por outro lado, determinados itens da agenda se mostraram abertos e produziram resoluções inovadoras e que buscavam lidar com novos problemas surgidos ao longo do desenvolvimento dos direitos humanos, ao invés de repetir resoluções sobre um determinado tema ano após ano.

É difícil ponderar a crítica neste caso, pois a repetição de uma determinada resolução pode se justificar pela intensidade e complexidade do problema alvo, já que questões de direitos humanos não costumam ser de simples solução. Por outro lado, como será melhor explorado no item sobre avaliação do trabalho da CDH, a produção em série de resoluções sobre o mesmo tema ano após ano também demonstraria a inexpressiva importância de uma resolução aprovada no âmbito da CDH, cujo aspecto vinculante é inexistente.

## **2.4 Composição**

Dois motivos combinados justificam a ampliação gradual ao longo dos anos do número de Estados-membros da Comissão de Direitos Humanos da ONU. Quando foi criada, a CDH possuía 18 membros. Em 1962 ela passou a ser composta por 21 Estados.

A expansão seguiu para 32 membros em 1967, 43 em 1980 e, finalmente, 53 membros em 1992<sup>42</sup>.

O primeiro fator que motivou esta ampliação foi a necessidade de que a composição da CDH refletisse o aumento progressivo do número de Estados-membros da própria ONU. Esse crescimento foi fruto tanto do processo de descolonização como da desintegração de Estados pré-existentes, fenômeno característico do fim da Guerra Fria (ALVES, 2003).

Foi a partir de 1955 que o número de membros da ONU aumentou consideravelmente. Para Miguel Bosch (2004), apesar de o crescimento ter sido constante, três etapas marcaram a aceleração do aumento de membros da Assembleia Geral da ONU<sup>43</sup>. A primeira delas é justamente no ano de 1955, quando um acordo entre EUA e URSS permitiu o ingresso de 16 novos Estados na ONU. Antes deste acordo, uma certa paralisia no processo de admissão de novos membros ocorria, uma vez que, de ambos os lados, o boicote à entrada de candidatos do bloco concorrente era praticado. A segunda etapa teve início em 1960 com o ingresso de 16 novos membros africanos e o Chipre. A partir desta data, dezenas de Estados recém-independentes foram admitidos na ONU. A terceira e última etapa de aceleração do crescimento do número de membros na ONU se deu a partir de 1991 com a entrada dos Estados surgiram do desmembramento da antiga URSS e da Iugoslávia (BOSCH, 2004, p. 28-29).

Além disso, era preciso garantir a representatividade geográfica e populacional à Comissão. No início de seus trabalhos, boa parte dos 18 Estados-membros era do

---

<sup>42</sup> Em todos os anos compreendidos no período analisado pela pesquisa empírica a CDH possuía o mesmo número de membros, não comprometendo a metodologia adotada para se identificar os padrões de votação entre seus Estados-membros.

<sup>43</sup> A Assembleia Geral (AG) é o principal órgão da ONU. Todos os Estados partes da organização são membros da AG. Dessa forma, sua composição é universal (todos os Estados da ONU) e igualitária (cada país, um voto).

chamado grupo dos países ocidentais, sobretudo países europeus. Isso provocava uma notória assimetria na representação, que precisou ser corrigida com ajustes na distribuição balanceada dos assentos entre os grupos regionais da ONU. Sem a ampliação do número de membros, o balanceamento levaria a situações politicamente inviáveis, como a concessão de apenas uma ou duas vagas aos Estados ocidentais.

Desde sua criação a ONU opera com base na seguinte divisão geográfica:

- a. Estados Africanos
- b. Estados Asiáticos
- c. Grupo da América Latina e Caribe (GRULAC, em sua sigla em inglês, como é mais conhecido)
- d. Estados Ocidentais e outros Estados (WEOG, em sua sigla em inglês, como é mais conhecido. Além dos Estados da Europa Ocidental, compõem esse grupo regional os EUA, Canadá e os Estados da Oceania)
- e. Estados do Leste Europeu

Esta divisão se aplica a todas as instâncias da ONU, incluindo a Comissão de Direitos Humanos. Assim, seus assentos deviam ser distribuídos entre estes grupos de acordo com o critério do respeito à proporcionalidade geográfica. Como aponta Alston (1992), a cada ampliação do número de membros da CDH, a *rationale* foi de garantir maior representatividade no balanço geográfico. O autor australiano aponta também que em cada momento de mudança da composição da Comissão havia uma expectativa de que o equilíbrio político antes existente na CDH sofresse significativa alteração.

Durante o funcionamento da Comissão de Direitos Humanos da ONU (1947-2005)<sup>44</sup>, 47 diferentes Estados africanos já a compuseram, enquanto que 27 Estados da região asiática tiveram ao menos um mandato. A CDH contou com a participação de 20 representantes do GRULAC como membros e 21 Estados do Grupo dos Estados da Europa Ocidental e outros grupos (América anglo-saxônica e Oceania). Por fim, 12 Estados da Europa do Leste já estiveram na Comissão na qualidade de membro<sup>45</sup>.

Como será visto adiante, a regra que marca os trabalhos da Comissão é a regra da maioria simples. Ou seja, a realidade numérica determina o sucesso ou o fracasso de um país ou de um grupo de países em impor sua agenda e fazer valer suas preferências no processo de tomada de decisão coletiva.

*If, by way of example, the Commission fails to take action against China in the wake of the crushing of the democracy movement, it is not because the Commission as a collective entity is pusillanimous or has different priorities, but because the majority of the member States does not wish to act. (ALSTON, 1992, p. 206)*

Os 53 assentos da Comissão de Direitos Humanos da ONU eram divididos da seguinte maneira:

### Quadro 2

#### Distribuição de assentos de acordo com divisão regional adotada pela ONU

<b>Grupo regional da ONU</b>	1992 – 2006 53 membros
Grupo Africano	15
Grupo Asiático	12
GRULAC	11
WEOG	10
Grupo da Europa do Leste	5

<sup>44</sup> O ano de 1946 e de 2006 não foram computados por serem, respectivamente, o ano de estabelecimento e de encerramento dos trabalhos da Comissão, sem a presença de aprovação de resoluções substantivas sobre direitos humanos.

<sup>45</sup> Dados disponíveis no site do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (última consulta, novembro de 2008).

Divergências em relação à necessidade ou não de se estabelecer critérios para concessão do direito à candidatura, direito esse estendido a todos os Estados-membros da ONU, marcaram a existência da Comissão. Tal debate ocorria por causa da acusação a determinados governos, conhecidos como sistemáticos violadores de direitos humanos, de serem membros da CDH no intuito de se defenderem de eventuais acusações diretas em detrimento da contribuição ao mandato da instituição de promover e proteger os direitos humanos no mundo.

É notória a presença de Estados reconhecidamente considerados violadores de direitos humanos, tais como Zimbábue (1982-84, 1995-97, 2003-05), Sudão (1993-95, 1998-2000, 2002-07), China (1947-1963, 1982-2005), Iraque (1956-1961, 1965-67, 1970-75, 1979-1981, 1987-1992), Cuba (1976-1984, 1989-2006) dentre outros. O **ANEXO A** contém a lista de todos os Estados-membro da Comissão de Direitos Humanos da ONU entre 1947 a 2006.

## **2.5 Processo decisório**

O processo decisório na Comissão de Direitos Humanos segue os padrões da própria ONU. De acordo com o manual das Nações Unidas *“Intergovernmental Negotiations and Decision Making at the United Nations: a Guide”*(2007), todo processo decisório em órgãos de natureza intergovernamental na ONU se inicia com propostas de Estados, seja individualmente ou com demais delegações, sobre um determinado assunto que deveria no seu entender ser tratado. No caso da CDH, os assuntos deveriam ser apresentados sob os itens existentes na agenda da Comissão durante a sessão regular.

Uma vez levantado um assunto, as delegações participantes da sessão passam a discutir e negociar os termos da proposta de texto a ser acordado sobre o tema e tal deliberação pode assumir diferentes formas. Embora a Comissão tivesse 53 Estados-membros, todas as demais delegações governamentais da ONU podiam participar das sessões da CDH na qualidade de observadores. Isso lhes dava o direito de voz na plenária e de participação ativa nas negociações, mas não de voto.

Na Comissão estava prevista a participação da sociedade civil nas sessões, que ocorria de forma análoga à participação dos Estados observadores, ou seja, as organizações não-governamentais podiam acompanhar as reuniões da plenária, tinham tempo para fala e de uma certa forma, influenciavam as negociações. Apenas as organizações com status consultivo concedido pelo ECOSOC gozavam do direito a participar da CDH<sup>46</sup>.

Na ONU, incluindo a Comissão, a maioria das decisões substantivas se dá na forma de *resoluções*.

*The vast majority of UN decisions appear as resolutions, which are relatively short texts and documents that include preambular background paragraphs followed by a list of operative paragraphs, or agreements on future actions. (UN Non-Governmental Liason Service, 2007)*

*Resolutions are viewed as the logical end toward which much of the activity of the Member States is directed. The activities of the permanent missions, the caucusing groups, and the various organs of the UN all bear the imprint of this ultimate `parliamentary test` (Kay, 1970).*

Nas regras de funcionamento da CDH existem outras deliberações possíveis, como a *decisão* e o *pronunciamento do presidente* da sessão. Tanto uma quanto a outra são procedimentais, ou seja, não produzem decisões relacionadas aos mandatos de

---

<sup>46</sup> Embora muito interessante, o tema da participação da sociedade civil foge ao escopo desta pesquisa.

criadora de normas ou de fiscalizadora da Comissão. A pesquisa empírica realizada neste estudo mostrou que grande parte das decisões aprovadas, seja por consenso ou mediante votação, tinha como objeto o adiamento do debate entre outras deliberações procedimentais.

Por estes motivos a pesquisa empírica se focou em analisar os votos proferidos pelos Estados na aprovação apenas das resoluções da Comissão de Direitos Humanos da ONU.

Assim, os temas tratados pela CDH são materializados em resoluções, que podem, na classificação de Wheeler (1999), serem resoluções globais (*global resolutions*) ou resoluções com um alvo específico (*targeted resolutions*). A tipologia proposta por Wheeler será adotada nesta pesquisa coincidir com os dois diferentes mandatos da Comissão adquiridos ao longo de seu funcionamento.

As resoluções globais são aquelas que afirmam os padrões de respeito aos direitos humanos ou estabelecem procedimentos para a Comissão e a Sub-Comissão de Direitos Humanos da ONU. Elas costumam ser tratadas sob os itens temáticos da agenda da CDH.

Já as resoluções com um alvo específico, além de reafirmarem os padrões globais, apontam violações de direitos humanos cometidas por atores políticos específicos. De acordo com Wheeler (1999), as *target resolutions* têm como alvo abusos e atos de desrespeito aos direitos fundamentais, promovidos seja pelo próprio governo, por combatentes internos ou ainda por Estados que se recusem a reconhecer o direito à auto-determinação de algum povo. A importância deste tipo de resolução está no fato dela ser uma forma de medir o limite da tolerância da comunidade internacional

diante de violações de direitos humanos, além de ser um indicador de universalidade na aplicação dos princípios de direitos humanos (WHEELER, 1999, p. 79).

O ciclo de aprovação de uma resolução pode ser representado da seguinte maneira:

#### Fase 1 – Definição da agenda: introdução de resoluções

Embora existisse uma agenda com itens pré-determinados, a definição dos assuntos que seriam tratados pela Comissão de Direitos Humanos da ONU em cada sessão estava nas mãos dos Estados, sejam eles membros ou observadores. Isso porque cabia a eles o direito de introduzir propostas de resoluções, reforçando mais uma vez que a ONU e a Comissão são que os Estados fazem dela.

Ao introduzir uma proposta, é preciso indicar quem a patrocina. Esse direito é concedido aos Estados, membro ou não, e ao Secretariado da CDH, sobretudo ao presidente da sessão. Mesmo nos casos em que o patrocinador da resolução é o presidente da sessão, indiretamente é a vontade dos Estados que se expressa, já que o presidente só introduz um determinado tema se previamente este foi acordado pelas delegações. O momento de introdução de resoluções equivale às etapas de Van der Eijik e Kok de *want-demand conversion* e *demand-issue conversion*, cuja importância está no fato de determinar o escopo e alcance da Comissão de Direitos Humanos da ONU. Afinal, é neste momento que são escolhidos quais temas e casos específicos de violação de direitos humanos a CDH vai ou não tratar.

Por razões de recorte, a presente pesquisa não se ocupou desta importante fase do processo decisório da Comissão. Fica registrado, porém, que há necessidade de mais

pesquisas neste campo, já que a principal crítica que levou à substituição da CDH pelo novo Conselho de Direitos Humanos da ONU foi a seletividade na escolha dos casos de violação que eram abordadas. A crítica à seletividade direciona-se justamente à fase de introdução de resoluções, já que poucas resoluções sobre violações promovidas por países desenvolvidos eram introduzidas e levadas ao procedimento de votação. Há estudos interessantes sobre os padrões de patrocínio de resoluções na CDH, como o trabalho de Stokman (1977) sobre a agenda prioritário dos países africanos na Assembléia Geral da ONU.

#### Fase 2 – Processo decisório: aprovação consensual ou votação

Na CDH o processo decisório consiste na aprovação das resoluções, decisões e declarações introduzidas seja por um Estado ou pelo Presidente da sessão.

No caso das resoluções, objeto deste estudo, após serem introduzidas ainda há espaço para negociações sobre seu texto inicial. Como indica o manual da ONU, após introduzidos

*The draft [resolutions] then becomes the focus of discussion and reaction among governments. Delegates go through the text from start to finish, agree on minor adjustments, identify those passages that they cannot easily accept and offer amendments that could be deletions or additions. (UN Non-Governmental Liason Service, 2007, p. 20)*

Em caso de apresentação de emendas, essas eram levadas à votação antes da resolução como um todo ser posta em plenária para aprovação. Feitas as deliberações sobre as emendas, a proposta de resolução finalmente era introduzida pela mesa diretiva da Comissão para aprovação<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> A pesquisa empírica não analisou as votações de emendas, mas apenas as votações finais para aprovação ou rejeição definitiva de uma resolução.

O processo de tomada de decisão na CDH, que fora objeto de estudo de Howard Tolley (1983), é importante porque nos permite entender em que contexto os Estados estavam submetidos quando emitiam seus votos. As Regras de Procedimento da Comissão<sup>48</sup> determinava o procedimento de votação das resoluções nas sessões regulares.

Cada um dos 53 membros tinha direito a um voto, mas nem sempre ocorria o procedimento de votação. Isso porque a Regra 57 prevê que todas as propostas de resolução ou moções submetidas à Comissão só seriam votadas se algum membro requerer o procedimento, caso contrário, a CDH aprovaria as propostas de resoluções ou moções sem votação.

A aprovação sem o procedimento de votação é a mais freqüente na história da Comissão de Direitos Humanos. As razões para isso estão tanto na racionalização do tempo como em estratégias políticas de se evitar o confronto entre diferentes posições e, conseqüentemente, evitar o desgaste político entre os Estados<sup>49</sup>.

Em caso de requerimento de votação os Estados possuíam quatro opções: votar a favor da resolução, contra, abster-se ou se ausentar da votação<sup>50</sup>.

Aos Estados cabia o direito de fornecer explicação de voto antes ou depois de proferirem sua posição na votação. As justificativas de votos são públicas e acessíveis nas bases de dados da CDH, mas como a análise destas não condizia com o objetivo da pesquisa, este estudo não foi aqui realizado. Futuras pesquisas com o intuito de

---

<sup>48</sup> *UN Commission on Human Rights Rules of Procedures*, Sessão X “Votação e Eleições”, disponível *on-line* em <http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/rules.htm> (última consulta em 14 de outubro de 2007).

<sup>49</sup> A aprovação consensual e suas conseqüências à efetividade da Comissão serão analisadas na seção seguinte desta dissertação.

<sup>50</sup> Regras 58 e 59, Regras de Procedimento da CDH.

compreender, e não só identificar, o comportamento dos Estados na Comissão necessariamente passarão pela análise das justificativas de votos feitas nas sessões.

O quadro a seguir apresenta as principais regras referentes ao processo de adoção de resoluções na Comissão de Direitos Humanos da ONU.

### Quadro 3

#### Regras de funcionamento da Comissão de Direitos Humanos da ONU<sup>51</sup>

Direito de voto	Regra 56 – Cada membro da comissão possui um voto.
Requerimento de votação	Regra 57 – Uma proposta ou moção submetida à comissão para decisão deve ser votada caso algum membro assim solicite. Quando nenhum membro requerer votação, a comissão adota a proposta ou moção sem votação.
Quórum	Regra 40 – A maioria dos representantes dos membros da comissão constitui o quórum.
Maioria requerida	Regra 58 – [...] decisões da comissão devem ser tomadas perante maioria de seus membros presentes e votantes. Para efeitos destas regras, o termo “membros presentes e votantes” significa membros emitindo votos afirmativos ou negativos. Membros que se abstêm são considerados como não votantes.
Método de votação	Regra 59 –[...] a comissão deve normalmente votar pelo sistema de levantar as mãos, exceto quando algum representante solicitar voto nominal ( <i>roll call</i> ), que será realizado em ordem alfabética dos nomes em inglês dos Estados representados na comissão, começando com o Estado cujo nome é sorteado pelo presidente da sessão. O nome de cada membro será chamado e seu representante deverá responder “sim”, “não” ou “abstenção”. O voto de cada membro participante da votação individual será inserido nos registros.
Moção de não ação	Regra 65 – Uma moção requerendo que nenhuma decisão seja tomada sobre uma proposta tem prioridade sobre a proposta.

Uma vez que o objetivo da presente pesquisa foi identificar os padrões de divergência e convergência dos Estados nas votações substantivas da CDH, a fase do processo decisório, com as votações decorrentes, foi o objeto estudado.

<sup>51</sup> Tradução livre ao português.

## 2.6 Comportamento dos Estados no processo decisório: formação de blocos

Os estudiosos que se dedicaram a analisar a Comissão de Direitos Humanos buscaram identificar padrões de comportamento dos Estados. Alston observou que, com regularidade, alguns Estados ocidentais individualmente realizavam detalhados pronunciamentos, que os países partes do NAM (*Non-Aligned Movement*) regularmente adotavam posições como grupo e que os integrantes da Comunidade Européia e os países nórdicos preparavam declarações conjuntas freqüentemente<sup>52</sup> (ALSTON, 1992, p. 205).

A análise histórica da CDH feita por Tolley (1987) mostra que diferentes blocos, em diferentes momentos, exerceram forte influência na condução dos trabalhos da Comissão de Direitos Humanos. Pode-se observar que as três fases propostas por Tolley coincidem com mudanças<sup>53</sup> passadas pela própria Comissão. De acordo com seu levantamento histórico, os vinte primeiros anos da CDH foram marcados pelo domínio dos Estados Ocidentais. Como já visto, as duas primeiras décadas da CDH foram marcadas pelo mandato exclusivo de produtora de normas de direitos humanos em detrimento de seu cumprimento. A ampliação efetiva do mandato da Comissão foi resultado da mudança em sua composição, a participação de novos Estados-membros, sobretudo países em desenvolvimento, instigou a instituição a tratar de casos específicos de violações de direitos humanos no mundo.

Tolley afirma que, após 1967, houve controle da CDH pelo grupo dos não-alinhados (NAM), em sua integridade composto por Estados do chamado Terceiro Mundo. Já na década de 80 teria havido um equilíbrio entre os blocos. A bipolarização

---

<sup>52</sup> As observações de Alston se estendem até o início da década de 90, quando o trabalho em que constam tais observações foi publicado.

<sup>53</sup> Essas mudanças tem que ver com a ampliação do mandato da CDH para além de produzir normas, também monitorar a situação dos direitos humanos no mundo.

do mundo durante os anos da Guerra Fria tende a ser a resposta mais recorrente entre os autores para tal equilíbrio. Finda a Guerra Fria, Tolley afirma que a divisão norte/sul passou a marcar os trabalhos da Comissão de Direitos Humanos. Uma das contribuições da pesquisa empírica foi comprovar, por meio da análise das convergências e divergências de votos, que a afirmação de se confirma.

Das análises apresentadas tanto de Alston (1992) como de Tolley (1987), conclui-se que blocos sempre existiram e que marcaram o rumo dos trabalhos na CDH.

Além de serem relevantes na definição do resultado (aprovações e rejeições de resoluções da CDH), os comportamentos dos Estados na CDH também são relevantes para se compreender a definição da agenda e alcance desta comissão<sup>54</sup>.

O fato das grandes potências como Reino Unido, EUA, China, França, a antiga URSS e potências regionais como Brasil e Índia não terem figurado na lista de países que foram alvo do mandato fiscalizador da CDH mostra uma certa imunidade resultante de influência política e econômica (ALSTON, 1992, p. 163). Ao estudar as resoluções específicas por países, Wheeler (1999) observou um padrão monótono, em suas próprias palavras, de resoluções da CDH que tinham como alvo Estados párias do mundo em desenvolvimento e que excluía Estados mais populares, justamente como Brasil e Índia.

*Many Third World States which commit serious human rights violations are sheltered by the voting strength of others States in their region, and this is at least as important as Commission myopia or regional bias in explaining why many States with questionable human rights records have not been target by resolutions. (WHEELER, 1999, p. 99).*

---

<sup>54</sup> Uma vez que o objetivo desta pesquisa é analisar o comportamento dos Estados a fim de compreender os padrões de votações existentes na CDH, a relação entre comportamento e definição da agenda não será extensamente tratada nesta dissertação.

A literatura analisada oferece duas explicações para a formação de blocos na Comissão: (a) garantias para imposição de agenda própria e (b) criação de mecanismos de proteção dos Estados contra críticas da própria CDH.

Independentemente de qual seja a explicação mais pertinente, as estratégias usadas pelos Estados tendem a ser as mesmas.

Já os Estados com poucos recursos de poder tratam-se de valer de outra vantagem: a maioria numérica de assentos na CDH assegurada por alianças com seus parceiros regionais<sup>55</sup>.

A postura dos Estados latino-americanos na CDH é instigante, dado que há uma falta de acordo entre os estudos revisados sobre ela. Se por um lado autores como Wheeler apontam para um compromisso destes Estados com a fiscalização internacional dos direitos humanos, por outro lado há a idéia de que a América Latina, como as demais regiões do em desenvolvimento, faça uso da estratégia da solidariedade regional com o objetivo de afastar resoluções que tenham como alvo países da região. Segundo Zoller, a estratégia da regionalização foi desenvolvida pelos Estados latino-americanos e depois seguida pelos grupos africanos e asiáticos (ALSTON, 1992, p. 195). Ainda há questionamento sobre a própria capacidade – e interesse- da América Latina em se coordenar e atingir um comportamento de bloco na CDH<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> A afirmação de Alston de que “*regional solidarity has been an important means of preventing African and Arab nations from being scrutinized*” (ALSTON, 1992, p. 163) tem se afirmado nos últimos anos de existência da CDH.

<sup>56</sup> Wheeler chama a atenção para o alto número de resoluções sobre países latino americanos aprovadas pela CDH entre o período por ele estudado (1982-1997): *That most of the resolutions on the [Latin American] region were co-sponsored (if not drafted) by Latin American States suggests that the substantial number of resolutions was as indicative of the willingness of the Latin American bloc to permit, and sometimes initiate, the targeting States, as of excessive brutality or prevalence of violations within in the region.* (WHEELER, 1999, p. 89)

Há indícios que os Estados africanos exerçam mais fortemente a solidariedade regional. Philip Alston (1992), ao tratar do caso de Uganda sob a presidência de Idi Amin, mostrou que:

*In 1974, confronted by allegation that Amin had killed 75000 people since coming to power in 1970, the Sub-Commission placed the case on the Commission's agenda. But because Amin was then chairman of the Organization of African Unity, he had little difficulty in mobilizing the support needed to have the case struck off the Commission's agenda (ALSTON, 1992, p. 149)*

A diferença de comportamentos regionais também pode ter resultado na desproporcionalidade de relatores especiais existentes para os países de cada região. Observa-se que, dos 17 relatores especiais por país criados sob o procedimento 1235 até a década de 90, 7 eram para países do GRULAC (Bolívia, Chile, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haiti e Nicarágua). Enquanto apenas dois foram criados para países africanos (Guiné-Equatorial e África do Sul). Tal desproporcionalidade pode ser interpretada como resultado da fraca coordenação regional latino-americana. A ausência ou a baixa presença de Estados africanos e árabes na lista de países que possuíram um relator especial teria sido fruto da solidariedade regional combinada com a articulação de posições, que pode ser entendida como coordenação de votos (ALSTON, 1992, p.162).

A revisão dos estudos sobre a CDH chamou a atenção para o fato de que apesar de muitos atribuírem aos países do Terceiro Mundo, sobretudo o NAM, a prática de bloqueio das votações por meio de coordenação de votos tendo em vista a vantagem numérica, Alston nos alerta para a ironia de que o bloco ocidental é aquele mais organizado e coeso, o que garante, em muitos casos, a prevalência de sua preferência,

seja ela a aprovação ou rejeição de uma determinada resolução (ALSTON, 1992, p.195).

No entanto, para Forsythe o fator central para compreensão do desenvolvimento da CDH está no papel desempenhado pelos países em desenvolvimento<sup>57</sup>.

Se por um lado “*votes and resolutions are quite cheap at the United Nations*” (DONNELLY, 1988, p. 287), isso não significa que não haja constrangimento imposto aos Estados nas votações realizadas em suas instâncias quase-parlamentares, como a Comissão de Direitos Humanos. Embora haja uma forte crítica sobre a efetividade de uma resolução, a preocupação despendida pelos Estados em sua votação demonstra que este é um processo importante na avaliação de seus membros.

Assim, é compreensível que a adoção da decisão consensual seja uma medida para racionalizar os trabalhos da sessão, já que reduz drasticamente o tempo da votação em questões em que o consenso existe. No entanto, a existência de uma maciça adoção de resoluções sem votação pode ser vista como uma forma de amenizar os dois constrangimentos enfrentados pelos Estados diante das resoluções com alvo específico, diminuído assim o custo político aos Estados-membros.

O primeiro constrangimento está relacionado ao que alguns autores chamam de mecanismo de *finger pointing*<sup>58</sup>, em que os Estados denunciam e submetem resoluções repreendendo outros Estados por violações de direitos humanos, de forma pública, nas sessões regulares da CDH. O preço político para qualquer Estado que figura na “lista

---

<sup>57</sup> “The key to these and other developments within the Commission has been the role of Third World states which are truly nonaligned” (FORSYTHE, 1985, p. 256).

<sup>58</sup> Também conhecido como “*naming and shaming*”.

pária” da ONU em direitos humanos é no mínimo constrangedor<sup>59</sup>. O outro constrangimento que a aprovação sem procedimento de votação não só ameniza, como aniquila, é a exposição internacional (*international shaming*<sup>60</sup>). O trabalho de Wheeler discute o uso da decisão consensual como forma alternativa à exposição das preferências reveladas, dado que os Estados-membros muitas vezes são relutantes em comprometer suas relações com outros Estados, sobretudo de sua região, em prol de uma resolução específica para algum país:

*At both the 1996 and 1997 sessions, a number of Third World states sponsored draft resolutions which advocated decision making in the Commission – to avoid being targeted for human rights violations. Others undoubtedly dislike being placed in the politically sensitive position of having to vote on resolutions that target other states (particularly those within the same region). (...) Major efforts were undertaken by some members of the Commission to achieve compromises on the substance and wording of resolutions in an attempt to avoid voting on resolutions (WHEELER, 1999).*

Durante a existência da CDH, o acordo por uma linguagem que atendesse às diferentes preferências dos Estados-membros na maior parte das vezes foi fruto de barganhas políticas entre norte-americanos e europeus de uma lado, e os representantes do mundo em desenvolvimento de outro. Quando a linguagem da resolução alcançava padrões de aceitação mínimos para os membros da Comissão, sua adoção sem o procedimento de votação reduzia drasticamente o custo desta aprovação.

No entanto, é preciso também se considerar o efeito positivo do consenso. Philip Alston argumenta que nem sempre a busca pelo consenso deve ser vista como uma tentativa de promoção de um denominador comum que tenda a ser mínimo. Para o

---

<sup>59</sup> Apesar da CDH não ter caráter vinculante, sua repercussão na opinião pública internacional conferia à instituição poder suficiente para sustentar sua existência.

<sup>60</sup> Termo amplamente utilizado nas análises do comportamento dos Estados na CDH, quer dizer que uma vez que um Estado-membro é obrigado a se posicionar publicamente em relação a uma questão – entendendo a abstenção também como um posicionamento - ele está se expondo à comunidade internacional.

autor, em muitos casos o consenso tem sido usado como um meio para pressionar certos Estados relutantes a aceitarem padrões mais altos ou ao menos a abandonarem suas posições antes indiscutíveis de oposição a certo tema. Segundo Alston, o caso da Convenção Internacional contra Tortura ilustra o efeito positivo do mecanismo de decisão por consenso (ALSTON, 1992, p.138).

Além da análise dos vários significados do consenso nas votações, ainda é preciso discorrer sobre as diversas formas em que a maioria pode se manifestar. No estudo sobre as votações na Assembléia Geral da ONU, Miguel Bosch afirma que:

*La validez de las resoluciones aprobadas por la Asamblea General ha sido tema de discusión constante. El giro de ésta depende tanto del contenido de una resolución como del número de votos que haya recibido. Si la votación es apretada, la argumentación es una; si la votación es abultada, la argumentación es otra. Según el sapo es la pedrada. Pero invariablemente los que impugnan una resolución – así como los que la defienden- acaban por calificar su contenido al calificar la votación (BOSCH, 1994, p. 44).*

## **2.7 Avaliação do trabalho da CDH**

Mesmo que certos Estados façam uso de seus votos motivados por outros interesses que não os direitos humanos, a CDH foi designada para causar impactos a longo prazo. Para David Forsythe a própria *raison d'être* da ONU no campo dos direitos humanos está justamente no longo prazo.

Para ele, a contribuição da ONU, sobretudo de sua Comissão de Direitos Humanos, pode ser vista de duas formas, que no fundo representam as duas face de uma mesma moeda. Um dos pilares que justifica a existência da CDH está no fato de que as atividades desempenhadas no âmbito da ONU propiciam um ambiente de socialização

ou mesmo de educação dos atores (os Estados), levando-os a repensarem suas visões e inclusive políticas com relação aos direitos humanos, rumando para um entendimento cosmopolita do conceito de direitos e liberdades fundamentais. Essa seria a face institucionalista da moeda. Mas para que houvesse complementaridade, era de se esperar que a segunda face fosse de cunho realista. De fato, Forsythe apresenta como segundo pilar *“the sum of UN activity is to dispense or withhold a stamp of legitimacy on member States according to their human rights record”* (FORSYTHE, 1985, p. 265). Mas o autor nos lembra que, em algum momento, os efeitos a longo prazo da ONU devem se manifestar no curto prazo, se a instituição internacional pretende ter impactos reais nos Estados e na vida dos indivíduos.

John Ruggie, autor realista, alega que os instrumentos internacionais de direitos humanos, incluindo a CDH, não são construídos para fortalecer a defesa e promoção dos direitos humanos, mas sim para *“nudge States into permitting their vindication”* (in FORSYTHE, 1985, p. 268).

E mais, mesmo o “bom” uso da Comissão pode levar a efeitos perversos sobre os direitos humanos. A capacidade da CDH em aprovar uma resolução sobre as violações em um determinado Estado pode desencadear efeitos colaterais não esperados, como nos lembra Forsythe, tratando do Chile autoritário, quando o General Pinochet se valeu das críticas feitas pelo ONU à situação de direitos humanos na qual viviam os chilenos para convocar um plebiscito nacional que acabou por endossar seu regime militar (FORSYTHE, 1985, p. 264).

A literatura sobre o sistema ONU de direitos humanos oferece algumas formas de avaliar o trabalho da Comissão de Direitos Humanos da ONU. Há indicadores

burocráticos, como o número de páginas de documentos da CDH processados pelo Centro de Direitos Humanos da ONU, o número de reuniões conduzidas, o número de viagens realizadas pelo quadro de especialistas ou até mesmo o número de observadores e organizações não-governamentais nas reuniões (ALSTON, 1992).

No entanto, dos estudos revisados pela presente pesquisa, os mais pertinentes foram aqueles que combinavam as formas de avaliação de dimensões burocráticas (práticas) e análise do processo e do conteúdo das decisões tomadas.

Como visto na seção anterior, a predominante aprovação por consenso das resoluções tratadas pela CDH dá margem para críticas à efetividade da própria organização. Ao analisar os comentadores da CDH, Philip Alston aponta que aqueles mais críticos aos trabalhos da Comissão destacam os problemas oriundos da preferência pelo processo de decisão consensual.

Embora não seja o objeto da presente pesquisa, foi revisada a literatura que analisa a produção tanto normativa como de decisões da Comissão de Direitos Humanos. Um referencial de estudo sobre a produção de decisões da CDH, citado por vários autores aqui estudados, é o trabalho de Ron Wheeler de 1999 intitulado “*The United Nations Commission on Human Rights, 1982-1997: a study of target resolutions*”. Ao investigar as 1216 propostas de resoluções consideradas pela CDH <sup>61</sup>entre 1982 e 1997, Wheeler identificou que a maioria delas, 68%, eram resoluções globais e 391 eram resoluções com um alvo específico (32%). Ao se dedicar à análise

---

<sup>61</sup> Das 1216 propostas de resolução, segundo Wheeler, 1196 foram adotadas.

destas últimas, o autor constatou que na maioria dos casos (76%) os alvos eram Estados das regiões africana, asiática e da América Latina.

Na tentativa de explicar a predominância de ocorrências de Estados do chamado mundo em desenvolvimento como alvo das resoluções específicas por país, Wheeler apresentou os seguintes argumentos. Em primeiro lugar, é preciso reconhecer que cada uma destas regiões geográficas é composta por um alto número de Estados, o que aumenta a chance de ocorrência. É também preciso reconhecer que apesar de violações de direitos humanos acontecerem em todas as regiões do mundo, a maioria delas de fato ocorria nos países em desenvolvimento. A predominância de casos entre os países em desenvolvimento se explica também pelo fato de que violações de direitos humanos marcam os conflitos militares e América Latina, África e Ásia na época analisada possuíam mais de cem casos de guerras civis e conflitos militares.

No entanto, o argumento mais interessante de Wheeler é de cunho político. Ao analisar as resoluções com alvo específico, o autor observou que a maior parte delas era formulada e introduzida pelos Estados ocidentais, que tradicionalmente dão maior ênfase às direitos civis e políticos, que justamente eram os pontos ainda mais sensíveis da maioria dos países em desenvolvimento. A preferência dos Estados ocidentais pela proteção dos direitos civis e políticos, seja por princípios ou por interesse estratégico, é conhecida pela literatura sobre o tema (WHEELER, 1999). O histórico dos trabalhos da CDH feito por diversos autores mostra que durante as duas primeiras décadas da CDH, houve um foco majoritário no debate sobre os direitos civis e políticos. Como já mencionado, nos primeiros anos da Comissão de Direitos Humanos a distribuição dos assentos teriam causado uma distorção na representação geográfica dos membros,

favorecendo os Estados ocidentais. Com a adesão de novos membros na ONU, e conseqüentemente na CDH, os países em desenvolvimento conquistaram maioria numérica e isso implicou uma mudança no enfoque das discussões para direitos econômicos, sociais e culturais (KRASNER, 1997, p. 165).

Há sim um consenso na literatura especializada de que as primeiras décadas de funcionamento da CDH foram predominantemente marcadas por avanços nos chamados direitos civis e políticos encabeçados pelos Estados ocidentais. Mas não há consenso sobre o papel de oposição exercido pelos grupos de países em desenvolvimento. David Forsythe, ao discutir o foco nos direitos civis e políticos, chama a atenção para o fato de que em 1982, dos 43 Estados-membros<sup>62</sup>, 17 Estados eram considerados “não livres”, 10 eram “parcialmente livres” e apenas 10 eram tipificados como “livres”, de acordo com a classificação da *Freedom House*.

*If 63% of the States making up a human rights body show major deficiencies in their own records concerning civil and political rights, one might reasonably expect that body to be less enthusiastic in its activities. This assumption, however, is not completely substantiated by the facts. (FORSYTHE, 1985, p. 255)*

Os fatos indicados por Forsythe estão justamente relacionados com a aprovação de uma série de normas e decisões que versavam sobre os direitos civis e políticos pela CDH. Como justificativa, o autor aponta como fator-chave o fato de os países em desenvolvimento não terem desempenhado um papel verdadeiramente alinhado como bloco, em contraposição à forte coesão do grupo ocidental (ALSTON, 1992, p.195). Mas Forsythe ao mesmo tempo critica a idéia de que se coordenados, os países do em desenvolvimento bloqueariam o desenvolvimento dos direitos civis e políticos no âmbito da CDH. Segundo o autor, há um número de Estados vindo do Terceiro Mundo

---

<sup>62</sup> Como indicado anteriormente, a Comissão de Direitos Humanos teve sua composição ampliada para 53 membros apenas em 1992.

verdadeiramente preocupados e comprometidos com os direitos humanos em sua totalidade.

Ao analisar o conteúdo das resoluções com um alvo específico, Wheeler observou que há um declínio no número de resoluções que usam a linguagem condenatória, que têm sido substituídas de forma crescente por redações que fazem uso de uma linguagem mais branda. Ao invés de condenar, criticam ou demonstram preocupação (WHEELER, 1999, p. 93). A opção pelo enfraquecimento da linguagem em prol da aceitação política dos Estados que compõem a CDH é uma prova de que estes membros se tornaram mais sensíveis à facilidade com que uma resolução pode ser aprovada do que à severidade das violações de direitos humanos que o documento tem como alvo. A busca pela aprovação consensual é resultado desta preferência dos Estados.

Não obstante, uma avaliação dos trabalhos da CDH não se restringe à qualidade das decisões por ela produzidas. Ainda há a questão da aplicabilidade destas, que compromete sua eficácia e eficiência.

Uma série de trabalhos que avaliam de forma crítica a Comissão de Direitos Humanos tem em comum a identificação do uso político abusivo que alguns de seus Estados-membros fazem da CDH como origem de sua real ou suposta falta de credibilidade. A falta de comprometimento de certos Estados com a missão da instituição internacional ao favorecer interesses nacionais é a principal fonte de crítica à CDH, inclusive sendo praticamente consensual a idéia de que a hiperpolitização foi a causa que levou à extinção da Comissão em 2006, ao ser substituída pelo novo Conselho de Direitos Humanos da ONU.

*Many debates in the Commission are singularly sterile affairs. This may be because they are dominated (or plagued) by bilateral antipathies and give rise to a ping-pong game of abusive statements, rights of reply, written documents, etc. (ALSTON, 1992, p. 196)*

As diferentes abordagens apresentadas mostram que cada um avalia diferentes aspectos do trabalho da CDH.

Para esta pesquisa, os indicadores mais interessantes são o número e a natureza das resoluções votadas – se globais ou sobre um alvo específico, uma vez que o objetivo é o comportamento dos Estados medido por seus votos e a existência de agrupamento de votos convergentes. A partir da votação destas resoluções que foi montado o banco de dados e realizada a identificação dos grupos convergentes e divergentes entre os Estados votantes.

### **Capítulo 3 – As votações na Comissão de Direitos Humanos da ONU: 1995 – 2005**

O baixo número de estudos sobre as votações na Comissão de Direitos Humanos da ONU ao mesmo tempo motivou e impôs desafios de cunho teórico e metodológico a esta pesquisa.

Neste capítulo, inicialmente serão apresentadas algumas abordagens adotadas por autores que se empenharam em analisar os padrões de votação na ONU, mais precisamente, em sua Assembléia Geral. Se por um lado há uma escassez de estudos sobre votos na Comissão de Direitos Humanos, o mesmo não pode ser estendido à ONU como um todo. A **seção 3.1** deste capítulo busca apresentar abordagens utilizadas por autores que tiveram questões de pesquisa próximas a este trabalho, além de debater as possibilidades e limitações da aplicação de tais abordagens dada as características da Comissão aqui analisada.

Em seguida, os resultados empíricos encontrados pela pesquisa serão apresentados e problematizados na **seção 3.2**. Em um primeiro momento são apresentados os padrões de comportamento dos Estados encontrados nas votações entre 1995-2005 na Comissão de Direitos Humanos da ONU. A pesquisa empírica, por meio de análise quantitativa, também se ocupou de explorar explicações para os padrões encontrados, além de testar hipóteses levantadas por autores que escreveram sobre a participação dos Estados nesta Comissão.

### 3.1 Estudos existentes sobre padrões de votação na ONU

Esta seção é resultado de um exercício de sistematização de alguns estudos que se aproximam do objetivo de identificar padrões de votação, vistos como indicadores do comportamento dos Estados em instituições internacionais. O primeiro desafio foi avaliar em que medida as metodologias e conclusões desses estudos revisados podem ser estendidas à Comissão de Direitos Humanos da ONU. Isso porque os trabalhos encontrados sobre a análise de padrões de votação propriamente ditos têm como objeto de estudo a Assembleia Geral das Nações Unidas (AG), cujas regras diferem, em alguns pontos, das adotadas na Comissão.

#### Quadro 4

##### Assembleia Geral e Comissão de Direitos Humanos da ONU: Regras de composição e procedimentos de votação

Assembleia Geral da ONU	Comissão de Direitos Humanos da ONU
Cada país, um voto	Idem
Não há veto	Idem
<b>Composição universal e constante</b> – Todos os Estados parte da ONU fazem parte da AG, participando de todas as sessões	<b>Composição limitada e rotativa</b> – Dos 191 Estados da ONU, apenas 53 são membros da CDH por meio de eleição no ECOSOC.
Representatividade respeitada, já que quase todos os Estados existentes fazem parte da ONU, conseqüentemente, de sua AG	Representatividade também respeitada, mas por meio de distribuição proporcional dos 53 assentos entre as regiões do mundo.
Semelhança com procedimentos vigentes nos legislativos nacionais, em que há a mesma dinâmica de aprovação de propostas mediante votação e formação de grupos.	Idem

Como exposto pelo **Quadro 4**, a Assembleia Geral possui composição universal e constante, ou seja, cada Estado integrante da ONU detém assento permanente, com direito a um voto. Com exceção da entrada de novos países na ONU, a composição de cada sessão da AG é a mesma. Isso não ocorre na Comissão de Direitos Humanos. Por possuir um número limitado de assentos<sup>63</sup>, cuja ocupação depende de

<sup>63</sup> No período aqui analisado (1995-2005), a Comissão de Direitos Humanos era composta por 53 Estados-membros. Ver Cap.3, seção “Composição” desta dissertação.

eleição no ECOSOC, sua composição é limitada e rotativa. O resultado é que em cada sessão da CDH há uma formação diferente de seu quadro votante, o que gera para cada ano um ponto de partida distinto para a formação de blocos convergentes e divergentes de votação.

Os estudos encontrados sobre a Comissão de Direitos Humanos e revisados no Cap. 2 desta dissertação não tinham como objetivo central a análise dos padrões de votação, embora diferentes autores tenham feito observações sobre o comportamento dos Estados na CDH. Essas observações foram testadas na forma de hipóteses pela pesquisa empírica que será apresentada neste capítulo.

Se por um lado há um incipiente esforço por parte dos autores em elaborar estudos destinados a analisar os padrões de votação na Comissão de Direitos Humanos, o mesmo não pode ser dito para as Nações Unidas como um todo. Ao longo da revisão da literatura, uma série de estudos consistentes sobre votos na Assembléia Geral da ONU foi encontrada<sup>64</sup>.

Duas razões explicariam o expressivo número de estudos sobre votação na AG. A proliferação de trabalhos sobre o comportamento dos Estados nas votações em instituições internacionais, como apresentado no Cap. 1, sofreu influência dos estudos sobre o comportamento legislativo do âmbito doméstico, típicos da Ciência Política (MARTIN; SIMMONS, 1998). Em segundo lugar, a escolha da Assembléia Geral como objeto preferencial para esses estudos deveu-se tanto pela relevância política deste

---

<sup>64</sup> Há um número satisfatório de trabalhos nesta linha de pesquisa que consideram os votos na ONU como sendo uma rica fonte de dados para estudiosos da instituição e indicadores de comportamento em política externa (HOLLOWAY, 1990, p.278). Destacam-se nesta linha trabalhos de Bosch (2004), Holloway (1990), Stokman (1977), Newcombe (1970), Alker e Russet (1967), Vengroff (1976), Rai (1969) entre outros.

fórum como pela sua composição, que oferece condições propícias para realização de estudos quantitativos de votações.

O caráter rotativo da composição da Comissão de Direitos Humanos foi uma especificidade que impossibilitou a aplicação direta de metodologias utilizadas por diferentes autores em suas análises dos padrões de votos na AG<sup>65</sup>. No entanto, a revisão destes estudos foi importante para elucidar e problematizar os comportamentos dos Estados em instituições internacionais.

De uma forma mais ampla, a relevância destes trabalhos estaria em sua contribuição ao debate sobre a capacidade das instituições internacionais em conter os efeitos da anarquia.

Contribuições acadêmicas sobre o comportamento dos Estados nas Nações Unidas, por exemplo, são necessários para uma teoria sobre o lugar ocupado pela organização no sistema político internacional<sup>66</sup>. Só assim, seremos capazes de explicar por que determinadas demandas de certos Estados são transformadas em temas de agenda da ONU e materializadas em decisões e outras não (STOKMAN, 1977, p. 24).

Outro fator que justifica a relevância de tais estudos está na interpretação das instituições internacionais como potenciais instrumentos de aumento da influência externa de Estados com poucos recursos de poder vis a vis as grandes potências.

---

<sup>65</sup> As metodologias usadas nos estudos sobre os padrões de votação no Conselho de Segurança da ONU também não seriam aplicadas ao caso da Comissão de Direitos Humanos, pois apesar da composição do Conselho também ser rotativa, há a existência de membros permanentes com direito a veto. O veto não é um recurso existente na CDH pelas suas regras institucionais.

<sup>66</sup> A ONU pode ser considerada um subsistema político dentro do sistema político internacional, no qual preferências e demandas são convertidas em “*authoritative allocations*” (STOKMAN, 1977, p. 12). A relevância da organização para as relações internacionais está em sua capacidade de propiciar espaço para que temas que no sistema anárquico não seriam tratados pudessem ser encaminhados.

*The voting system which accords one vote to each State in the Assembly has enabled the developing nations to transform their policy preferences into policy output, even when the great powers have opposed to them. (STOKMAN, 1977, p. 6)*

A principal questão que instigou a revisão dos trabalhos que analisam as votações em instituições internacionais foi quando e como definir que votos semelhantes entre Estados-membros devem ser entendidos não apenas como coincidentes, mas também coordenados?

Os estudos na área, indicam que alinhamentos de diferentes naturezas, seja regional (WHELLER, 1999), de identificação religiosa, de auto-percepção do status na ordem internacional (desenvolvidos e em desenvolvimento, países pequenos, intermediários e grandes), bem como de identificação de regimes políticos vigentes (democracias e regimes autoritários), entre outros possíveis podem justificar a coordenação.

Dos estudos revisados, algumas abordagens puderam ser identificadas:

<b>Abordagem 1</b> - Votos como indicador de política externa
<b>Abordagem 2</b> - Empoderamento dos países por meio de instituições internacionais – formação de grupos
<b>Abordagem 3</b> - Compreensão das relações bilaterais a partir dos votos em instituições internacionais
<b>Abordagem 4</b> - Relação das configurações de votação nas organizações internacionais e a dinâmica de distribuição de poder real

A seguir serão apresentados alguns autores representativos de cada abordagem.

### **Abordagem 1** – Votos como indicador de política externa

O trabalho de Holloway (1990) reconhece os quarenta anos em que a ONU regularmente registra a posição de seus membros por meio das votações nominais (*roll call votes*). Segundo o autor, esses votos são uma rica fonte de dados para estudiosos da

ONU e também têm sido usados como indicadores de comportamento em política externa.

Holloway apresenta a evolução dos blocos de votação na ONU em intervalos regulares nos últimos quarenta anos. O método usado pelo autor para gerar visualizações gráficas dos padrões de votação na Assembleia Geral é o MDS (*multidimensional scaling*). Os seguintes blocos de votação foram identificados pela pesquisa de Holloway<sup>67</sup>:

- Bloco de votação de clivagem Leste/Oeste
- Bloco de votação de clivagem Norte/Sul
- Bloco de votação do Terceiro Mundo
- Bloco de votação baseado no regionalismo

Holloway aponta um ponto importante que o estudo de Brian Tolmin trouxe à tona. Seria possível utilizar os votos na Assembleia Geral na definição de blocos de países fora da ONU?

## **Abordagem 2** – “Empoderamento” dos países por meio de instituições internacionais – formação de grupos

A contribuição de Frans Stokman (1977) a esta pesquisa está na apresentação de como os países em desenvolvimento fizeram uso da ONU como meio para aumentar a influência de suas políticas externas a partir da formação de grupo dentro da organização internacional.

---

<sup>67</sup> Metodologia utilizada por Holloway: (1) votos nominais compilados pelo Canadian Peace Research Institute, (2) Não foram analisados todos os países da Assembleia Geral. Holloway selecionou os 46 Estados mais populosos e o 4 Estados, que apesar de pequenos, são cruciais (Israel, Cuba, Finlândia e Suécia) e (3) para selecionar as resoluções, Holloway adotou o critério de Russett, excluído as resoluções com mais de 90% de consenso.

Stokman define dois comportamentos que caracterizam um bloco dentro da ONU. O primeiro deles é aquele que visa alcançar o objetivo que une o grupo. No caso estudado por Stokman - grupo de países do chamado Terceiro Mundo-, os objetivos compartilhados estavam relacionados a questões coloniais e problemas sócio-econômicos (STOKMAN, 1977, p. 12). Assim, esperou-se deste grupo um comportamento de liderança<sup>68</sup> na introdução de suas demandas na agenda da ONU. O indicador utilizado pelo autor para avaliar a liderança foram os (co)-patrocínios de resoluções cujo conteúdo contribuía para as questões coloniais e sócio-econômicas.

Por outro lado, um segundo comportamento seria necessário para a existência de um grupo dentro de uma instituição internacional: a coesão. Este comportamento é fruto da existência de incentivos para que os membros queiram fazer parte do grupo e adotem atitudes que preservem o mesmo. No caso dos países do Terceiro Mundo, os incentivos estavam na possibilidade de uso da ONU como ferramenta para aumentar a influência de suas políticas externas na política internacional combinada com a maioria numérica a seu favor. O indicador utilizado para avaliar o comportamento foi a coesão nos votos.

### **Abordagem 3** – Compreensão das relações bilaterais por meio dos votos em instituições internacionais

O trabalho de Miguel Marín Bosch (1994) é uma referência na análise do comportamento dos Estados em instituição internacional. Ao estudar os votos na Assembléia Geral da ONU entre 1945 e 1994 o autor mexicano dedica uma seção à

---

<sup>68</sup> “Leadership will be indicated by sponsorship of resolutions, amendments and motions within the selected issue areas. A group, if it is to change the status quo, must use resolutions to convert its policy preferences into UN decisions, particularly if that group occupies a majority position in the decision-making phase.” (Stokman, 1977, p. 25)

discussão sobre as coincidências e discrepâncias nos comportamentos dos Estados.

Bosch adota o “índice de coincidência”<sup>69</sup> como ferramenta de análise, mas alerta:

*El Índice de Coincidencia es meramente una herramienta para comparar los votos de los estados. No pretende juzgar el contenido de la resolución que se somete a votación [...] simplemente toma en cuenta cuántas veces los votos fueron idénticos, distintos u opuestos”* (BOSCH, 1994).

O objetivo de seu trabalho foi comparar os votos na Assembléia Geral da ONU e analisar o padrão de voto. A motivação que levou o autor mexicano a realizar este estudo foi a marginalização dos Estados Unidos nas votações na ONU.<sup>70</sup>

Para Stokman, a postura isolacionista dos EUA nas votações na ONU<sup>71</sup> se explica pela perda de sua posição de poder na fase de tomada de decisão na instituição causada pelo aumento do número de membros caracterizados como países em desenvolvimento, que juntos são capazes de impor suas preferências sobre o poder norte-americano (STOKMAN, 1977, p. 23). Uma vez que os EUA não admitiriam a submissão, passaram a fazer valer sua influência e poder em outras fases do processo político nas Nações Unidas, que fogem do escopo da presente pesquisa. Essas fases seriam o momento de definição de quais temas se concretizariam como pontos de agenda da ONU e a implementação das decisões da instituição.

---

<sup>69</sup> O “índice de coincidência” (IC) criado por Bosh tem como objetivo comprar as votações de dois países: “para determinar el IC se eliminaron aquellas votaciones de las que se ausento uno (o ambos) de los países que se están comparando. Luego se suman todas las veces que votaron igual: Sí/Sí, No/No, Abstención/Abstención. A cada uno de esos votos ‘coincidentes’ o idénticos se les asigna un valor de 2; y para diferenciar entre Sí/No, por un lado, y Sí/Abstención o No/Abstención, por el outro, se le da a estos últimos un valor de 1” (BOSCH, 2004, p. 152)

<sup>70</sup> Leitura: BOSCH, Miguel Marin *Votos y Vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas*, 2ª edición, Mexico, 2004. A primeira edição foi publicada em 1994. A primeira publicação foi em *International Organizations*, Vol. 41, N.4, 1987. As revisões desta segunda edição foram introduzidas na *Votes in the UN General Assembly* de 1998 em Haia pela Kluwer Law International.

<sup>71</sup> Há uma alta incidência de votações na CDH em que o único Estado a votar contra a aprovação de um a resolução foram os EUA.

**Abordagem 4** - Relação das configurações de votação nas instituições internacionais e a dinâmica de distribuição de poder real

Ao analisar a relação entre indicadores de política externa e os padrões de votação na Assembléia Geral da ONU, Kul Rai (1969) buscou compreender os votos a partir da relação dos Estados membros fora da arena das Nações Unidas. Marcada pela realidade histórica da Guerra Fria, a tese de doutorado de Rai comparou o padrão de votação dos Estados periféricos da época (América Latina, África, Ásia e Oriente Médio) com os padrões dos Estados Unidos e da União Soviética.

Este estudo, portanto, insere-se no grupo de pesquisas que têm como objetivo comparar o posicionamento entre as unidades analisadas, determinando-o a partir da distância entre as votações.

A tese a ser testada era de que dois Estados que se aproximassem em certos aspectos de suas políticas externas votariam de forma similar nas Nações Unidas. Para as votações ocorridas tanto na plenária como nos sete principais comitês no período analisado de 1961 a 1965.

A presente pesquisa entende os votos proferidos na Comissão de Direitos Humanos da ONU como preferências reveladas dos Estados nesta instituição, aproximando assim do entendimento apresentado por Holloway (1990). No entanto, é a **Abordagem 2** a que mais se aproxima dos resultados encontrados pela presente pesquisa, que serão apresentados na seção seguinte deste capítulo.

### **3.2 Análise das votações na Comissão de Direitos Humanos da ONU (1995-2005): convergências e divergências de votos entre os Estados e identificação de blocos**

Esta seção é dedicada à apresentação dos resultados alcançados pesquisa empírica. Em primeiro lugar há uma (1) descrição da metodologia aplicada na identificação dos comportamentos convergentes e divergentes dos Estados nas votações da Comissão de Direitos Humanos da ONU. Em seguida, são (2) descritos os blocos identificados pela convergência nas votações (grandes grupos e sub-grupos). A contribuição substantiva da pesquisa empírica se dará então pela apresentação das (4) observações a partir de testes aplicados aos resultados encontrados e pelo (5) teste de algumas hipóteses levantadas por autores estudados na revisão da literatura sobre a Comissão de Direitos Humanos da ONU.

#### **3.2.1 Metodologia**

A pesquisa empírica realizada englobou todas as resoluções votadas na Comissão de Direitos Humanos da ONU entre 1995 e 2005. Apesar de também passarem pelo processo de votação, as decisões da Comissão não foram analisadas dada sua natureza procedimental<sup>72</sup>. As resoluções aprovadas neste período por consenso, ou seja, sem o procedimento de votação, também não foram consideradas. Esse recorte se justifica pelo fato do objeto da pesquisa ser o comportamento convergente/divergente entre os Estados nas votações da CDH.

---

<sup>72</sup> Este mesmo critério de exclusão das decisões foi adotado por Miguel Marin Bosch em seu livro sobre os padrões de votação na Assembléia Geral da ONU. Segundo o autor, as decisões não foram trabalhadas porque em geral ou versam sobre questões organizacionais (como a inscrição de um determinado tema na agenda da próxima sessão) ou não possuem conteúdo substantivo (muitas delas apenas tomam conhecimento de relatórios de outros órgãos)

Os votos analisados pela pesquisa foram aqueles proferidos nas votações finais para aprovação ou rejeição definitiva de cada resolução da Comissão de Direitos Humanos da ONU. Esse critério exclui as votações de emendas eventualmente apresentadas antes da votação sobre a adoção ou rejeição definitiva da resolução.

Seguindo o mesmo critério, não foram consideradas as votações em moções de não ação rejeitadas. Como visto no Cap. 2, uma vez que uma proposta de resolução é apresentada para consideração da plenária, qualquer delegação membro da CDH pode solicitar a votação de uma moção com o objetivo de coibir o debate sobre o assunto da proposta de resolução, impossibilitando assim a ação no determinado tema (Regra 65)<sup>73</sup>. Por razões óbvias, esta moção tem precedência de votação.

Se o resultado da votação determinar a rejeição da moção, em seguida é colocada para aprovação da plenária a proposta de resolução em si. Quando a pesquisa se deparou com casos deste tipo, foi considerada apenas a votação da proposta de resolução<sup>74</sup>.

Já quando a moção obtém maioria dos votos válidos, isso implica a impossibilidade de se aprovar a resolução a que se refere. Assim, a pesquisa interpretou a aprovação de uma moção de não ação como a rejeição de sua resolução equivalente. Os votos tiveram que ser interpretados de forma oposta, ou seja, um voto a favor da moção de não ação que determinou em definitivo a exclusão de uma resolução foi entendido como um voto contra a resolução. Na mesma linha, um voto contra a moção foi computado no banco de dados como um voto a favor da resolução. Para as abstenções não foi necessária nenhuma interpretação.

---

<sup>73</sup> Normas de procedimento da Comissão de Direitos Humanos da ONU (BOSCH, 2004, p. 122).

<sup>74</sup> Essa opção se deu seguindo o critério de apenas considerar as votações que determinaram definitivamente a aprovação ou rejeição de uma resolução.

Para cada ano do período analisado foi criado um banco de dados, uma vez que a composição da CDH é rotativa. Esta característica da composição, como destacamos no início deste capítulo<sup>75</sup>, faz com que cada sessão anual da Comissão seja um caso diferente.

A construção dos bancos se deu a partir das informações contidas nos relatórios das sessões regulares da Comissão. Assim, os votos dos 53 Estados-membros de cada ano foram codificados (1= a favor, 2= contra ou 0= abstenção ou ausência) e analisados por meio de testes estatísticos de análise de *cluster* hierárquico. Nesta pesquisa, abstenção e ausência foram entendidas como equivalentes, já que a primeira não é entendida como voto válido pelas regras da CDH<sup>76</sup>.

A partir da análise de *cluster* hierárquico foram gerados dendrogramas que ilustram a posição de cada Estado com base na distância de seu conjunto de votos com relação aos demais Estados. Os dendrogramas construídos pela pesquisa possuem escala euclidiana de 0 a 25, sendo 0 identificação plena (máxima convergência) do comportamento dos Estados nas votações e 25 uma forte divergência entre os conjuntos de votações.

Primeiramente foram realizados testes estatísticos que apresentaram as distâncias e posicionamentos relativos dos Estados em cada sessão anual a partir dos votos proferidos em todas as resoluções deste ano (resoluções globais e aquelas cujo alvo é um Estado específico).

---

<sup>75</sup> A composição rotativa da CDH impõe a restrição de que em cada sessão há uma formação diferente de seu quadro votante, o que gera para cada ano um ponto de partida distinto para a formação de blocos convergentes e divergentes de votação.

<sup>76</sup> Esta equivalência entre abstenção e ausência foi adotada por Stockman em seu estudo sobre os padrões de votação dos países africanos na Assembleia Geral da ONU.

A análise partiu da divisão em grupos regionais da ONU, para confrontar se os grupos se comportam como bloco.

### Quadro 5

#### Distribuição regional dos assentos na CDH

Grupo regional da ONU	Número de assentos na CDH
Grupo dos Estados Africanos	15
Grupo dos Estados Asiáticos	12
GRULAC (Grupo de Estados da América Latina e Caribe)	11
WEOG (Estados da Europa Ocidental e de outros grupos <sup>77</sup> )	10
Grupo da Europa do Leste	5

Esta pesquisa não teve como objetivo investigar a coordenação de votação, mas sim identificar as convergências. A coincidência de comportamento nas votações, porém, é a condição mínima para pensarmos em coordenação de votação, idéia que se espera desenvolver em futuras pesquisas.

Os dendrogramas apresentaram divisão em grupos cuja distância é considerável (acima de 20)<sup>78</sup> e sub-grupos dentro deles. A seguir serão apresentados, para cada ano estudado, os grandes grupos (cuja distância está entre 20 e 25)<sup>79</sup> e seus sub-grupos (com distâncias entre 15 e 19) identificados.

---

<sup>77</sup> EUA, Canadá e Estados da Oceania.

<sup>78</sup> Dois casos apresentaram distância de 19 na escala euclidiana e foram considerados diferentes “grandes grupos”.

<sup>79</sup> Ver nota anterior.

### 3.2.2 Convergências encontradas: grandes grupos (GG) e sub-grupos (SG)

**Quadro 6**  
**Convergências encontradas nas votações na Comissão de Direitos Humanos da ONU (1995-2005)**

1995	1996	1997	1998
<p><b>1. Grade grupo</b> Europa e Japão</p> <p><b>2. Grande grupo dos países em desenvolvimento</b></p> <p>2.1 Sub-grupo China-Cuba (além de Índia, Indonésia e Sudão)</p> <p>2.2 Sub-grupo maioria asiáticos e GRULAC</p> <p>2.3 Sub-grupo africano<sup>80</sup></p> <p>2.4 Sub-grupo misto</p> <p><b>3. Isolados:</b> EUA e Guiné-Bissau</p>	<p><b>1. Grande grupo</b> Europa e Japão</p> <p><b>2. Grande grupo China-Cuba</b> (além de Indonésia, Índia e Zimbábue)</p> <p><b>3. Grande grupo dos países em desenvolvimento:</b> maioria dos países da América Latina e Caribe, África e Ásia</p> <p>4. Grande grupo misto:</p> <p><b>5. Isolados:</b> EUA e Malauí</p>	<p><b>1. Grande grupo Cuba-China</b> (além de Índia e Indonésia)</p> <p>2. Grande grupo com os demais 49 Estados-membros</p> <p>2.1 Sub-grupo Europa, Japão, GRULAC e 7 dos 15 Estados do Grupo Africano</p> <p>2.2 Sub-grupo Asiático-Africano</p> <p>2.3 Isolados dentro do sub-grupo 2: Filipinas e Coreia do Sul</p> <p><b>4. Isolados:</b> EUA</p>	<p>1. Grande grupo com 52 Estados-membros</p> <p><b>1.1 Sub-grupo China-Cuba</b> (além de Indonésia, Sudão, Paquistão, Congo, Mali e Guiné)</p> <p>1.2 Sub-grupo Europa, Japão, GRULAC<sup>81</sup>, África do Sul, Uganda e Cabo Verde</p> <p>1.3 Sub-grupo África-Ásia:</p> <p>1.4 Sub-grupo misto: Congo, Ruanda e Coreia do Sul;</p> <p><b>2. Isolado:</b> EUA</p>
1999	2000	2001	2002 <sup>82</sup>
<p><b>1. Grande grupo</b> Europa (exceto Rússia) e Japão</p> <p><b>2. Grande Grupo dos países em desenvolvimento</b></p> <p>1.1 Sub-grupo com predominância do GRULAC, além de 4 Estados africanos e 1 asiático</p> <p>1.2 Sub-grupo com predominância África-Ásia</p> <p>1.3 Sub-grupo misto</p> <p>1.4 Isolado dentro do sub-grupo 2: Colômbia</p> <p><b>3. Isolados:</b> Rússia e EUA (menos distante do Grande Grupo Europa e Japão)</p>	<p><b>1. Grande grupo</b> Europa (exceto Rússia) e Japão</p> <p><b>2. Grande grupo dos países em desenvolvimento</b></p> <p>2.1 Sub-grupo com predominância do GRULAC,</p> <p>2.2 Sub-grupo com predominância asiática</p> <p>2.3 Sub-grupo africano:</p> <p>2.4 Sub-grupo: Libéria e Tunísia</p> <p>2.5 Isolado no grande grupo 2: Rússia</p> <p><b>3. Isolado:</b> EUA</p>	<p><b>1. Grande grupo</b> Europa (exceto Rússia) e Japão</p> <p><b>2. Grande grupo dos países em desenvolvimento (incluindo Rússia)</b></p> <p>2.1 Isolado no grande grupo 2: Libéria</p> <p><b>3. Isolados:</b> EUA e Coreia do Sul</p>	<p><b>1. Grande grupo</b> Europa (exceto Rússia) e Japão</p> <p><b>2. Grande grupo dos países em desenvolvimento (incluindo Rússia)</b></p> <p>2.1 Sub-grupo GRULAC e África<sup>83</sup></p> <p>2.2 Sub-grupo África-Ásia, além de Cuba e Rússia</p> <p>2.3 Isolado no grande grupo 2: Venezuela</p> <p><b>3. Isolado:</b> Coreia do Sul, Armênia e Guatemala</p>
2003	2004	2005	
<p><b>1. Grande grupo</b> Europa (exceto Rússia e Armênia) e Japão e Coreia do Sul (isolado dentro deste grande grupo)</p> <p><b>2. Grande grupo dos países em desenvolvimento (incluindo Rússia e Armênia)</b></p> <p><b>3. Isolado:</b> EUA</p>	<p><b>1. Grande grupo</b> Europa (exceto Rússia, Armênia e Ucrânia) e Japão e Coreia do Sul (isolado dentro deste grande grupo)</p> <p><b>2. Grande grupo dos países em desenvolvimento (incluindo Rússia, Armênia e Ucrânia)</b></p> <p><b>3. Isolado:</b> EUA</p>	<p><b>1. Grande grupo</b> Europa (exceto Rússia e Armênia<sup>84</sup>) e Japão e Coreia do Sul<sup>85</sup></p> <p><b>2. Grande grupo dos países em desenvolvimento (incluindo Rússia e Armênia)</b></p> <p><b>3. Isolado:</b> EUA</p>	

<sup>80</sup> Exceções: Paquistão e Sri Lanka.

<sup>81</sup> Exceto México.

<sup>82</sup> Em 2002 os EUA não possuíam assento na Comissão de Direitos Humanos da ONU.

<sup>83</sup> Único representante asiático neste grupo é a Tailândia.

<sup>84</sup> Ucrânia volta a votar junto com Europa.

<sup>85</sup> Coreia do Sul não está mais isolada dentro do grande grupo composto, além dele, por Europa e Japão.

### 3.2.3 Observações dos resultados encontrados

Observou-se que quando analisado o universo total de resoluções votadas em cada sessão, o comportamento dos Estados segue um padrão de existência de:

(1) **Clivagem Norte/Sul** entre Estados desenvolvidos (Europa e Japão<sup>86</sup>) e em desenvolvimento (Grupo Asiático, Africano e GRULAC).

(2) **Dois blocos recorrentes com convergência nas votações** foram identificados ao longo do período entre 1995-2005. Outras formações não foram classificadas como bloco recorrente por serem *ad hoc* e não se sustentarem ao longo dos anos analisados.

a. **Europa e Japão:** este bloco de votação pode ser considerado recorrente por estar presente como “grande grupo” em 8 dos 11 anos analisados, seguindo critério adotado pela pesquisa.

b. **Grupo encabeçado por China-Cuba:** Nos 4 primeiros anos do período analisado fica clara a existência deste bloco recorrente caracterizado pela presença de China e Cuba. Em pelo menos um ano Indonésia, Índia, Sudão, Zimbábue, Paquistão, Congo, Mali e Guiné figuraram junto à China e Cuba. A presente pesquisa, por não ter como objetivo investigar possíveis iniciativas de coordenações por trás das coincidências de votos, não buscou compreender se esses dois últimos Estados adotam alguma postura intencionalmente coordenada. A partir de 1999, faltam indícios para se concluir se o

---

<sup>86</sup> A partir de 1999 a alguns Estados do Leste Europeu mudaram seu padrão de comportamento na Comissão de Direitos Humanos e passaram a apresentar convergência nas votações com os países em desenvolvimento. Isso será mais detalhadamente analisado nas próximas seções desta dissertação. Ademais, a partir de 2003 a Coreia do Sul, que antes apresentava um comportamento mais isolado em relação a todos os grupos existentes, passou a se comportar de forma convergente à Europa e Japão.

esse bloco recorrente contou com mais adesões ou se ele se desfez e Cuba e China se integraram a outros sub-grupos dentre os países em desenvolvimento.

(3) **Isolamento dos EUA** foi observado em todos os casos, com exceção de 2002, único ano do período analisado em que o país não foi eleito para ocupar um dos assentos da Comissão de Direitos Humanos da ONU. Esse padrão de comportamento dos EUA aparece em diversos trabalhos sobre votos na ONU. A explicação que parece ser mais plausível é a de Stokman (1977). Para o autor, a postura isolacionista dos EUA nas votações na ONU se explica pela perda de sua posição de poder na fase de tomada de decisão na instituição causada pelo aumento do número de membros caracterizados como países em desenvolvimento, que juntos são capazes de impor suas preferências sobre o poder norte-americano (STOKMAN, 1977, p. 23). Uma vez que os EUA não admitiriam a submissão, passaram a fazer valer sua influência e poder em outras fases do processo político na ONU.

(4) **Mudança na posição da Rússia**, já que nos primeiros anos do período analisado o país apresenta comportamento convergente com os demais Estados Europeus na votação, sendo assim parte do bloco recorrente formado por Europa e Japão. Porém, a partir de 1999, a Rússia passa a integrar o outro lado da clivagem, composto pelos Estados em desenvolvimento<sup>87</sup>.

---

<sup>87</sup> Essa observação está de acordo com conclusão do artigo “*A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN*”, Gowan e Bratner (2008). Em breves palavras, o artigo tem como objetivo analisar a perda de poder da Europa na ONU em contrapartida ao fortalecimento dos países em desenvolvimento, seja por meio de maior coordenação como pela aquisição de novos aliados, como a Rússia.

Uma vez identificados os padrões gerais de comportamento dos Estados em torno de convergências e divergências nas votações, foram aplicados novos testes estatísticos baseados em premissas oriundas da revisão da literatura sobre a Comissão de Direitos Humanos da ONU para buscar explicações para os padrões encontrados.

O cruzamento dos padrões de comportamento encontrados nas votações gerais<sup>88</sup> com os padrões encontrados nos recortes adotados a partir da literatura permitiu observações interessantes. A ausência ou forte presença dos padrões gerais em cada recorte testado possibilitou a identificação de explicações para eles. No entanto, é importante ressaltar que as explicações encontradas não necessariamente representam a única razão para o padrão geral observado. Seu interesse estaria em fornecer subsídios para se entender porque aqueles determinados padrões de comportamento aparecem nas votações gerais nas sessões da Comissão de Direitos Humanos da ONU.

### **Influência dos dois distintos mandatos da CDH no comportamento dos Estados**

Seguindo a premissa que norteia esta pesquisa e que está presente nos trabalhos sobre CDH, o mandato duplo da Comissão (criação de normas por meio de resoluções globais e fiscalização dos direitos humanos via resoluções com alvo específico) influencia e gera diferenças no comportamento de seus Estados-membros.

Assim, foram aplicados, em um segundo momento, os mesmos testes estatísticos para os dois distintos grupos de resolução separadamente.

---

<sup>88</sup> Votações gerais incluem todas as resoluções votadas na sessão, independente de sua natureza (global e com alvo específico)

### Quadro 7

#### Padrões de comportamento encontrados nas votações em resoluções globais e em resoluções com alvo específico separadamente

Votação em resoluções globais	Votação em resoluções com alvo específico
<p><b>Existência clara de clivagem Norte/Sul:</b> quando analisado apenas o comportamento dos Estados nas votações de resoluções globais, tem-se dois distintos grupos de votação. De um lado os Estados da Europa e Japão<sup>89</sup> e de outro os representantes do GRULAC, Grupo Africano e Asiático.</p> <p><b>Ausência do padrão de isolamento dos EUA:</b> nas votações de resoluções globais os EUA não apresentam padrão de comportamento distinto de todos os demais Estados-membros da Comissão de Direitos Humanos da ONU. Observa-se que os EUA votam de forma alinhada aos demais países do WEOG.</p>	<p><b>Dissipação da clivagem Norte/Sul:</b> quando analisadas apenas as votações nas resoluções com alvo específico, observa-se que a distância entre o bloco recorrente formado por Europa e Japão e alguns Estados do GRULAC, África e Ásia diminuiu. Não se observa mais o bloco recorrente Europa e Japão como um grande grupo independente.</p> <p><b>Votações mais controversas:</b> se comparadas com as votações nas resoluções globais, constata-se um maior número de grandes grupos e sub-grupos existentes<sup>90</sup>.</p> <p><b>Existência do isolamento dos EUA:</b> é repetido o comportamento dos EUA encontrados pela pesquisa.</p> <p><b>Maior consistência do bloco recorrente dos países desenvolvidos:</b> Europa e Japão, que já apresentavam convergência de comportamento, nas votações de resoluções com alvo específico formam um bloco ainda mais coeso, uma vez que a distância entre os países que compõem esse bloco é menor neste tipo de votação.</p> <p><b>Falta de coesão entre os países em desenvolvimento:</b> evidencia-se a falta de coesão nos demais grupos regionais, que se apresentam em diferentes configurações de blocos <i>ad hoc</i>.</p>

A adoção do recorte com base nos dois distintos mandatos da Comissão de Direitos Humanos da ONU forneceu subsídios para se entender padrões de comportamento dos Estados identificados pela pesquisa. Os resultados encontrados podem ser uma evidência de relação causal entre o recorte “resoluções globais vs. resoluções com alvo específico” e os padrões de isolamento dos EUA, a clivagem Norte/Sul e a formação do bloco recorrente Europa e Japão encontrados no teste aplicado ao universo total de votações.

<sup>89</sup> Em alguns anos, Coreia do Sul.

<sup>90</sup> Boa parte da literatura sobre a Comissão de Direitos Humanos da ONU chama atenção para o fato das resoluções por países serem mais controversas

Sobre este último padrão, quando são analisadas apenas as resoluções com alvo específico, observa-se menor distância do bloco recorrente formado pela Europa e Japão com relação a alguns Estados em desenvolvimento. Já nas resoluções globais, a separação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento é evidente.

Com relação ao comportamento isolado dos EUA, tem-se que este padrão é observado nos votos norte-americanos em resoluções específicas e não ocorre nas votações de resoluções globais.

### **Oriente Médio**

Uma vez que a análise da bibliografia sobre a Comissão de Direitos Humanos da ONU converge ao chamar a atenção à peculiaridade das resoluções cujo alvo específico são Estados e territórios envolvidos no conflito do Oriente Médio, foi aplicado ao universo das resoluções com alvo específicos o mesmo teste estatístico para as resoluções sobre Oriente Médio e outro para o conjunto de resoluções que tratam de outras situações específicas de direitos humanos, como Sudão, Zimbábue e Chechênia. O recorte das resoluções com alvo específico em “resoluções sobre Oriente Médio” e “resoluções sobre demais países” gerou os seguintes resultados:

**Quadro 8**  
**Diferenças encontradas nas votações em resoluções com alvo específico**

Votação em resoluções sobre Oriente Médio	Votação em resoluções sobre outros países
<p><b>Ausência da clivagem Norte/Sul:</b> não há considerável distância entre o comportamento dos países em desenvolvimento e desenvolvidos. Em nenhum dos anos analisados foi encontrado mais e um grande grupo.</p> <p><b>Votações menos controversas:</b> a inexistência de grandes grupos e a baixa presença de sub-grupos indica que as votações neste tipo de resolução são pouco controversas.</p> <p><b>Bloco recorrente Europa e Japão menos coeso:</b> não se observa a alta coesão do grupo, uma vez que o comportamento de seus integrantes nas votações de resoluções sobre Oriente Médio não apresentam alta convergência.</p> <p><b>Isolamento dos EUA:</b> é evidente e claro o comportamento isolado dos EUA nas votações deste tipo de resolução. Austrália e Guatemala apresentam comportamento isolado convergente ao norte-americano.</p>	<p><b>Suavização da clivagem Norte/Sul:</b> a distância entre o bloco recorrente formado por Europa e Japão e alguns Estados do GRULAC, África e Ásia diminuiu. Não se observa mais o bloco recorrente Europa e Japão como sendo um grande grupo independente.</p> <p><b>Votações extremamente controversas:</b> nas resoluções com alvo específico que excluem a questão do Oriente Médio há um alto número de grandes grupos e sub-grupos existentes.</p> <p><b>Alta coesão entre WEOG (Europa Ocidental e EUA, Canadá e Oceania) e Japão:</b> observa-se em todos os anos analisados uma alta convergência no comportamento destes Estados nas votações deste tipo de resolução. Os Estados do Grupo Regional da ONU Europa do Leste não apresentam comportamento de convergência consistente com esse bloco.</p> <p><b>Inexistência do isolamento dos EUA:</b> Os EUA, neste tipo de resolução, apresentam comportamento convergente aos WEOG (exceto em 2001).</p> <p><b>Grupo regional Europa do Leste não-alinhada:</b> não há um comportamento convergente e coeso entre os Estados do Leste Europeu nas votações deste tipo de resoluções. Parte dos Estados votam alinhados ao WEOG e parte não. Destaque para Rússia, que ao longo dos anos foi apresentando um gradual distanciamento do padrão de comportamento dos países em desenvolvimento.</p> <p><b>Falta de coesão entre os países em desenvolvimento:</b> no geral, observa-se a falta de coesão nos demais grupos regionais, que se apresentam em diferentes configurações de blocos <i>ad hoc</i>. A exceção é a forte presença do bloco recorrente caracterizado pela presença de China e Cuba.</p> <p><b>Expressiva presença do bloco recorrente caracterizado pela presença de China e Cuba:</b> em todos os anos este bloco está presente. Sua principal característica é a alta convergência das votações de China e Cuba.</p> <p><b>Gradual distanciamento do comportamento da Rússia em relação aos países desenvolvidos:</b> de 1995 a 2005 observa-se que a Rússia vai se distanciando do comportamento padrão apresentados pelos países desenvolvidos e se aproximando do padrão de votação do bloco recorrente China-Cuba</p>

O recorte das resoluções com alvo específico entre aquelas que versam sobre Oriente Médio e as que se ocupam de outros casos também forneceu subsídios para se entender alguns padrões de comportamento dos Estados identificados pela pesquisa.

A análise a partir do recorte “resoluções sobre Oriente Médio versus demais resoluções com alvos específicos” indicou uma potencial relação causal entre o isolamento dos EUA, encontrado quando analisadas todas as resoluções juntas, e as votações que envolvem a questão Palestina, já que nas votações de resoluções por países que excluam Oriente Médio há um alinhamento dos EUA com o WEOG.

A formação do bloco recorrente caracterizado pela presença de China e Cuba também ocorre nas votações em resoluções com alvo específico. Já quando analisadas apenas as resoluções globais este bloco não existe, estando seus membros integrados com os demais países em desenvolvimento. Mas quando se desmembra as resoluções com alvo específico entre aquelas que tratam de Oriente Médio e as que tratam de outros casos, observa-se que o grupo China-Cuba não é observado nas resoluções sobre a questão Palestina, já que eles votam alinhados aos países em desenvolvimento. Assim, em oposição ao isolamento dos EUA, a potencial relação causal entre o bloco recorrente liderado por China-Cuba se desenvolveria em relação às votações de resoluções que tratem de países específicos que não sejam do Oriente Médio.

Este recorte também pode auxiliar o entendimento do padrão de mudança no comportamento geral da Rússia. Nas resoluções com alvo específico que não

englobam o Oriente Médio, observa-se um gradual distanciamento do comportamento russo em relação aos países desenvolvidos. De 1995 a 2005, a Rússia vai se distanciando do comportamento padrão apresentados pelos países desenvolvidos e se aproximando do padrão de votação do bloco recorrente China-Cuba

### **3.2.4 Teste de hipóteses de autores lidos**

Os resultados encontrados pela pesquisa empírica também possibilitaram o teste de hipóteses levantadas na literatura sobre a Comissão de Direitos Humanos por diferentes autores. A seguir serão apresentadas algumas destas hipóteses e algumas considerações a partir dos resultados empíricos obtidos.

#### **Existência de clivagem Norte/Sul na Comissão de Direitos Humanos**

Segundo Tolley, o final da década de 60 foi marcado pelo controle da Comissão de Direitos Humanos pelo grupo dos não-alinhados (NAM), em sua integridade composto por Estados do chamado Terceiro Mundo. Já na década de 80 teria havido um equilíbrio entre os blocos conseqüente da bipolarização do mundo durante os anos da Guerra Fria. Finda a Guerra Fria, outra dicotomia passou a marcar os trabalhos da Comissão de Direitos Humanos, a divisão norte/sul.

Uma das contribuições da pesquisa empírica realizada foi comprovar, por meio da análise das votações, que a hipótese sobre a clivagem norte/sul se confirma. As convergências e divergências de comportamento dos Estados nas votações na Comissão

de Direitos Humanos da ONU comprovam esta afirmação de Tolley, uma vez que o padrão geral de clivagem norte/sul foi encontrado.

**A região latino-americana não apresenta grau de comportamento de “solidariedade regional” tão alto como África e Ásia**

Wheeler chama a atenção para o alto número de resoluções sobre países latino americanos aprovadas pela CDH entre o período por ele estudado (1982-1997).

*That most of the resolutions on the [Latin American] region were co-sponsored (if not drafted) by Latin American States suggests that the substantial number of resolutions was as indicative of the willingness of the Latin American bloc to permit, and sometimes initiate, the targeting States, as of excessive brutality or prevalence of violations within in the region. (WHEELER, 1999, p. 89)*

Segundo Zoller, a estratégia da regionalização foi desenvolvida pelos Estados latino-americanos e depois seguida pelos grupos africanos e asiáticos (ALSTON, 1992, p. 195).

A pesquisa empírica mostra que pelo menos haveria a condição mínima para um comportamento em bloco de cunho regional: uma baixa divergência comportamento dos Estados latino-americanos nas votações entre 1995 e 2005. Não há casos em que os representantes do GRULAC pertençam a diferentes grandes grupos.

**Apesar de não contarem com vantagem numérica, o WEOG é o grupo que possui comportamento mais coeso dentre os existentes na Comissão de Direitos Humanos da ONU**

A revisão dos estudos sobre a CDH chamou a atenção para o fato de que apesar de muitos atribuírem aos países do Terceiro Mundo, sobretudo o NAM, a prática de bloqueio das votações por meio de coordenação de votos tendo em vista a vantagem

numérica, Alston nos alerta para a ironia de que o bloco ocidental é aquele mais organizado e coeso, o que lhe garante em muitos casos a prevalência de sua preferência – seja ela a aprovação ou rejeição de uma determinada resolução (ALSTON, 1992, p.195).

A pesquisa empírica realizada comprovou a afirmação de Alston ao apresentar o grupo WEOG como sendo aquele que apresenta maior identificação de padrões de votação intra-grupo regional.

De acordo com os resultados encontrados, as resoluções com alvo específico representam o cerne das discordâncias na Comissão de Direitos Humanos da ONU. Isso porque elas levam a formação do maior número de grandes grupos e sub-grupos se comparado com as análises das votações nas resoluções globais. Não há mais a clara divisão entre WEOG, Europa do Leste e Japão de um lado e países em desenvolvimento do outro em dois grandes grupos, ou seja, a distância que divide os grupos é menor, mas ainda há a forte coesão do WEOG, Europa do Leste e Japão, que apresentam maior grau de convergência de votos nesse tipo de resolução do que nas votações em resoluções globais.

O grupo dos WEOG, Europa do Leste e Japão, que já formam um bloco consistente e permanente, é ainda mais coeso nas votações de resoluções com alvo específico, uma vez que a distância entre os países que compõem esse bloco é menor neste tipo de votação, reforçando a tese de Philip Alston de que contrariamente à noção de que os países em desenvolvimento, fazendo uso de sua vantagem numérica, adotam a estratégia de coordenação intencional dos votos, a pesquisa empírica realizada comprovou que são os países desenvolvidos os mais articulados, coordenados e coesos.

## Considerações finais

*The UN, like other intergovernmental organizations, has only those powers that States, the principal violators of human rights, give it. (DONNELLY, 1993)*

A questão central que as teorias de relações internacionais buscam responder gira em torno do processo decisório em relações internacionais: quais são as motivações que levam os Estados a adotarem uma determinada posição em detrimento de outra? Seja a pura e simples anarquia para os realistas clássicos, a anarquia combinada com a estrutura para os neorealistas ou com regras e regimes para os neoinstitucionalistas, ou então a identificação cognitiva para os construtivistas.

A complexidade em se identificar as motivações é o que dificulta a avaliação da capacidade das instituições internacionais em influenciar a atuação de seus Estados-membros. A presente pesquisa se insere nesta área de estudo ao propor um debate anterior à pergunta sobre a capacidade das instituições em controlar os efeitos da anarquia sobre a atuação dos Estados. Objetivou-se aqui identificar como os Estados atuam em uma determinada instituição internacional, a Comissão de Direitos Humanos da ONU. A partir da identificação, fornecer observações acerca de padrões de comportamentos encontrados.

Uma mudança de comportamento de um determinado Estado na CDH pode ser observada por meio da mudança de padrões de votação nas resoluções de temas idênticos ou semelhantes ao longo dos anos. Se por um lado, a alteração de voto é apenas um indicador de mudança, que não nos conduz a uma conclusão mais apurada sobre a causa da mudança, por outro lado, o processamento dos dados empíricos e a

pesquisa sobre as razões para a existência de blocos de votação entre países são o primeiro passo para que uma pesquisa futura sobre a capacidade da CDH em influenciar a atuação de seus integrantes soberanos seja realizada.

Ao estudar a Comissão de Direitos Humanos da ONU, a pesquisa reconstruiu o histórico da instituição desde sua criação, perpassando os anos de desenvolvimento marcados por diferentes dinâmicas de interação entre os Estados-membros. A valorização da análise das regras institucionais se deu pela influência dessas no comportamento dos Estados na Comissão. A distribuição proporcional dos 53 assentos entre os grupos regionais estabelecidos pela ONU combinada com regras de aprovação das resoluções da CDH (cada um dos 53 membros têm 1 voto cada e aprovação por maioria simples dos votos válidos) levaram a pesquisa a partir da premissa de que haveria incentivos para um comportamento que buscasse a formação de grupo/blocos de votação entre os Estados da Comissão. A pesquisa empírica a partir das votações na CDH permitiu que considerações pudessem ser feitas acerca desta premissa inicial.

Espera que a contribuição empírica em alguma medida seja tenha sido capaz de oferecer subsídios para avaliar se previsão de Philip Alston feita em 1992 de que se comprova nos últimos anos de funcionamento da Comissão de Direitos Humanos da ONU ou não.

*(...) it would seem that the Commission is, for the most part, no longer susceptible to being 'captured' definitively by any given bloc. This is due to the increasing range of issues being dealt with, the impact of public opinion and intergovernmental pressures the increase salience of human rights attitudes to domestic politics in many countries and the growing sophistication of some of the procedures that have been created.*  
(ALSTON, 1992)

## **Bibliografia**

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

\_\_\_\_\_, ALSTON, Philip, “Appraising the United Nations Human Rights Regime”, in *The United Nations and Human Rights: a Critical Appraisal*, Philip Alston (ed), Oxford, Clarendon Press, 1992.

\_\_\_\_\_, “The Alleged Demise of Political Human Rights at the UN: a Reply to Donnelly”, *International Organization*, Vol 37, No 3, 1983, pp. 537-546.

ALVES, José Augusto Lindgren, *Os direitos humanos como tema global*, São Paulo, Perspectiva, 2003.

\_\_\_\_\_, *Os direitos humanos na pós-modernidade*, São Paulo, Perspectiva, 2005.

BALWIN, David (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The contemporary debate*. New York, Columbia University Press, 1993.

BOSCH, Miguel Marín *Votos y Vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Fondo de Cultura Economica, Mexico DF, 1ª ed, 1994.

CAPORASO, James, "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations", *International Organization*, Vol 46, No 3, 1992, pp. 599-632.

CROOK, John R., "The Fiftieth Session of the UN Commission on Human Rights", *The American Journal of International Law*, Vol 88, No4, 1994, pp.806-821.

DENNIS, Michael, "The Fifty-second Session of the UN Commission on Human Rights", *The American Journal of International Law*, Vol 91, No1, 1997, pp.167-177.

\_\_\_\_\_, "The Fifty-third Session of the UN Commission on Human Rights", *The American Journal of International Law*, Vol 92, No1, 1998, pp.112-124.

\_\_\_\_\_, "The Fifty-fourth Session of the UN Commission on Human Rights", *The American Journal of International Law*, Vol 93, No 1, 1999, pp.246-252.

DONNELLY, Jack, "International Human Rights: Regime Analysis", *International Organizations*, Vol 40, No3, 1986.

\_\_\_\_\_, "Human Rights at the United Nations 1955-85: The Question of Bias", *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No3, 1988.

\_\_\_\_\_, "Recent Trends in United Nations Human Rights Activity: Description and Polemic", *International Organizations*, Vol 35. No 4, 1981.

\_\_\_\_\_, *Universal human rights in theory & practice*, New York, Cornell University Press, 1989.

FORSYTHE, David P., “The United Nations and Human Rights: 1945-85”, *Political Science Quarterly*, Vol 100, No2, 1985, pp.249-269.

GILPIN, Robert. *War and change in world politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

GOFFREDO JR., Gustavo Sénéchal de, *Tradição, Normas e a Política Externa Brasileira para os Direitos Humanos*, Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio. 2000.

GRIECO, Joseph, “Understanding the problem of international cooperation”. The limits of neoliberal institutionalism and the future of realistic theory”. In BALWIN, David (ed.), 1993, *Neorealism and Neoliberalism: The contemporary debate*. New York, Columbia University Press.

HURRELL, Andrew, “Sociedade internacional e governança global”, in *Lua Nova*, São Paulo, n. 46, 1999.

KEOHANE, Robert, “International Institutions: Two Approaches”, *International Studies Quarterly*, Vol 32, No 4, 1988, 379-396.

\_\_\_\_\_, “The Demand for International Regimes”, *International Organization*, Vol 36, No 2, 1982, pp.325-355.

KEOHANE, Robert, MARTIN, Lisa, “The Promise of Institutional Theory”, *International Security*, Vol 20, no 1, 1995, pp.39-51.

KRASNER, Stephen D. Regimes and the Limits of Realism”. *International regime*, Ithaca and London Cornell University Press, 1983.

\_\_\_\_\_, Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, in Krasner (ed.), *International regimes*, Ithaca and Cornell University Press, 1982.

\_\_\_\_\_, Sovereignty, regimes and human rights, in RITTBERGER, Volker (org), *Regime theory and international relations*, New York, Oxford University Press, 1997.

KRATOCHWIL, Friedrich, RUGGIE, John G., “International Organization: a State of the Art on an Art of State”, *International Organization*, Vol 40, No. 4, 1986, pp.753-775.

MARCOVITCH, Jacques (org.). Sergio Vieira de Mello: Pensamento e Memória. São Paulo, EDUSP e Editora Saraiva, São Paulo,2004

MEASHEIMER, John G. “The false promise of international institutions”, *International Security*, Vol.19, 1995, pp. 62-70

MORAVCSIK, Andrew “The origins of human rights regimes: democratic delegation in postwar Europe”, in *International Organization*, Vol. 54, No.2, Spring, 2000, p. 217-252.

OLIVEIRA, Miguel Darcy de, *Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs*, Brasília, Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, 1999.

ROBERSON. A.H., MERRILS J.G., *Human Rights in the World: An Introduction to the Study of the International Protection of Human Rights*, 4a ed, Manchester and New York, Manchester University Press.

RITTBERGER, Volker (org), *Regime theory and international relations*, New York, Oxford University Press, 1997.

ROSENAU, James, “Governança, ordem e transformação na política mundial”, in ROSENAU, James e CZEMPIEL, Ernst-Otto, *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*, Brasília, Ed UnB, 2000, pp.11-46

RUGGIE, John G., “Multilateralism: the anatomy of an institution”, *International Organization*, Vol 45, No 3, 1992, pp. 561-598.

STRANGE, Susan, “Cave!Hic Dragones: a Critique of Regimes Analysis”, in KRASNER, Stephen (ed.), *International Regimes*, Rthaca and London, Cornell University Press, 1983.

TOLLEY, Howard, *The UN Commission on Human Rights*, Boulder, Londres, Westview Press, 1987.

\_\_\_\_\_, “Decision-making at the United Nations Commission on Human Rights, 1979-82”, *Human Rights Quarterly*, Vol 27, 1983.

VILHENA, Oscar Vieira (org), *Direitos Humanos: normativa internacional*, São Paulo, Max Limonad, 2001.

VIEIRA, Oscar Vilhena, *Realinhamento constitucional*, in SUNDFELD, C., VIEIRA, O. V. (eds.) *Direito global*, São Paulo, Max Limonad, 1999.

YOUNG, Oran R., “A eficácia das instituições internacionais: alguns casos difíceis e algumas variáveis críticas”, in ROSENAU, James e CZEMPIEL, Ernst-Otto, *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*, Brasília, Ed UnB, 2000.

WHEELER, Ron, “The United Nations Commission on Human Rights, 1982-1997: A Study of ‘targeted’ resolutions”, *Revue Canadienne de Science Politique*, Vol32, No 1, 1999

#### Manuais

*Intergovernmental Negotiations and Decision Making at the United Nations: a Guide*”, UN Non-Governmental Liason Service (NGLS), Second Updated Edition, Genebra, 2007.

## ANEXO A - Lista de membros da Comissão de Direitos Humanos da ONU (1947-2006)

### Grupo africano

África do Sul	1997-99, 2001-06
Angola	1992-97
Argélia	1980-82, 1986-88, 1995-97, 2001-03
Benin	1964-68, 1979-1981, 1995-97
Botsuana	1988-1990, 1998-2000
Burkina Fasso	1975-77, 2003-05
Burundi	1979-1981, 1991-93, 2000-2002
Cabo Verde	1997-99
Camarões	1984-86, 1994-96, 2001-03
Congo	1967-1971, 1985-87, 1998-2000, 2004-2006
Costa do Marfim	1978-1980, 1994-96
Djibuti	Janeiro 2001
Egito	1947-1955, 1967-1980, 1995-97, 2004-2006
Eritreia	2004-2006
Etiópia	1980-82, 1986-1991, 1995-97, 2004-2006
Gabão	1992-97, 2003-05
Gâmbia	1982-1993
Gana	1970-75, 1980-83, 1990-92
Guiné	1996-98, 2005-07
Guiné -Bissau	1993-95
Lesoto	1976-78, 1985-87, 1992-94
Libéria	1963-65, 1985-87, 1999-2001
Líbia	1976-78, 1983-85, 1992-94, 2001-03
Madagascar	1968-1970, 1990-92, 1996-2001
Malauí	1994-96
Mali	1996-98
Marrocos	1967-1972, 1979-1981, 1989-1991, 1998-2000
Maurício	1971-73, 1993-95, 1999-2001
Mauritânia	1969-1971, 1984-86, 1991-96, 2004-2006
Moçambique	1983-88, 1997-99

Níger	1999-2001
Nigéria	1967-69, 1972-74, 1977-81, 1988-90, 1992-94, 2000-02, 2004-2006
Quênia	1984-86, 1992-94, 2001-03, 2005-07
República Democrática do Congo ( <u>antigo Zaire</u> )	1972-75, 1981-83, 1997-99, 2001-03
Ruanda	1976-78, 1982-84, 1987-89, 1998-2000
São Tomé e Príncipe	1988-1990
Senegal	1966-1992, 1998-2003
Serra Leoa	1974-76, 2002-04
Somália	1967, 1987-1992
Suazilândia	1989-1991, 2000-2005
Sudão	1993-95, 1998-2000, 2002-07
Tanzânia	1967-1976, 1983-85
Togo	1982-84, 1987-89, 1993-95, 2002-07
Tunísia	1973-75, 1992-94, 1998-2000
Uganda	1977-79, 1981-83, 1996-98, 2002-04
Zâmbia	1980-82, 1991-93, 2000-2002
Zimbábue	1982-84, 1995-97, 2003-05

#### Grupo asiático

Afeganistão	1961-63
Arábia Saudita	2001-2006
Bangladesh	1983-2000
Barein	2002-04
Butão	1995-2000, 2004-2006
Catar	1999-2001, 2004-2006
China	1947-1963, 1982-2005
Chipre	1974-1994
Fiji	1981-83
Filipinas	1947-1950, 1953-1973, 1980-1992, 1995-2000
Índia	1947-2006
Indonésia	1991-2002, 2004-2006
Irã	1947-49, 1957-59, 1967-1980, 1992-94
Iraque	1956-1961, 1965-67, 1970-75, 1979-1981, 1987-1992

Israel	1957-59, 1965-1970
Japão	1982-2005
Jordânia	1976-78, 1980-86
Líbano	1947-1960, 1962-64, 1968-1976
Malásia	1993-98, 2001-03, 2005-07
Mongólia	1980-81
Nepal	1995-2000, 2004-2006
Paquistão	1951-56, 1960-62, 1967-69, 1971-1984, 1987-2007
República da Coreia	1993-2007
Síria	1977-1982, 1984-86, 1992-94, 2001-03
Sri Lanka	1957-59, 1985-1990, 1992-2000, 2003-05
Tailândia	2001-03
Vietnã	2001-03

Grupo da América Latina e Caribe (GRULAC)

Argentina	1957-1962, 1966-68, 1980-1993, 1997-2005
Barbados	1992-94
Brasil	1978-1998, 2000-2005
Chile	1947-1956, 1963-1974, 1992-2000, 2002-04
Colômbia	1978-1980, 1983-1997, 1999-2001
Costa Rica	1964-67, 1975-77, 1980-88, 1992-94, 2001-2006
Cuba	1976-1984, 1989-2006
El Salvador	1962-64, 1995-2000
Equador	1963-65, 1972-77, 1994-2002, 2005-07
Guatemala	1949-1951, 1967-1972, 1998-2006
Honduras	2004-2006
Jamaica	1965-1970
México	1955-1960, 1971-73, 1981-2007
Nicarágua	1973-75, 1983-88, 1995-97
Panamá	1947-48, 1961-63, 1974-1982, 1989-1991
Paraguai	2003-05
Peru	1967-1972, 1974-1982, 1985-1996, 1998-2006
República Dominicana	1973-75, 1995-97, 2004-2006

Uruguai	1947-1954, 1969-1971, 1976-1984, 1992-94, 1997-99, 2001-03
Venezuela	1960-62, 1968-1973, 1985-1996, 1998-2003

Grupo da Europa Ocidental e Outros Grupos (WEOG)

Alemanha	1975-77, 1979-2005
Austrália	1947-1956, 1978-1983, 1985-87, 1991-96, 2003-05
Áustria	1960-62, 1964-1979, 1985-87, 1991-99, 2002-04
Bélgica	1947-1950, 1952-54, 1958-1960, 1986-1991, 2001-03
Canadá	1963-65, 1976-1984, 1989-2003, 2005-07
Dinamarca	1949-1951, 1960-65, 1980-82, 1996-98
Espanha	1984-86, 1988-1990, 2000-2002
EUA	1947-2001, 2003-05
Finlândia	1969-1971, 1983-85, 1993-95, 2005-07
França	1947-1976, 1978-2007
Grécia	1950-52, 1954-56, 1967-69, 1980-82
Holanda	1961-66, 1970-75, 1980-85, 1992-97, 2004-2006
Irlanda	1983-88, 1997-99, 2003-05
Itália	1957-59, 1962-69, 1972-77, 1982-84, 1987-92, 1994-2002, 2004-2006
Luxemburgo	1998-2000
Noruega	1955-57, 1972-74, 1986-88, 1999-2001
Nova Zelândia	1966-1971
Portugal	1979-1981, 1988-1993, 2000-2002
Reino Unido	1947-1978, 1980-1990, 1992-2006
Suécia	1951-53, 1966-68, 1977-79, 1989-1991, 2002-04
Turquia	1954-56, 1962-64, 1970-78

Grupo da Europa do Leste

Armênia	2002-07
Belarus	1947-48, 1972-77, 1980-82, 1986-88, 1996-98
Bulgária	1973-1990, 1992-97
Croácia	2002-04

Federação Russa [USSR]	1947-2006
Hungria	1990-92, 1994-96, 2004-2006
Iugoslávia	1947-1953, 1967-1971, 1975-1992
Letônia	1999-2001
Polônia	1952-1972, 1978-1983, 1993-95, 1998-2003
República Tcheca	1991-93, 1997-2002
Romênia	1972-74, 1993-95, 1999-2001, 2005-07
Ucrânia	1947-1971, 1983-85, 1989-1991, 1996-98, 2003-05

Fonte: ONU