

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 8 | edição nº 3 | 2019

*A revisão periódica universal das
Nações Unidas: um estudo de caso
sobre a participação dos Estados
membros da União Europeia no âmbito
das migrações*

Tomaz Espósito Neto,
Bruna Leticia Marinho Pereira

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 **unesp**
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

A REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL DAS NAÇÕES UNIDAS: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA NO ÂMBITO DAS MIGRAÇÕES

Tomaz Espósito Neto¹

Bruna Leticia Marinho Pereira²

Resumo: A Revisão Periódica Universal (RPU) das Nações Unidas é o principal mecanismo de monitoramento de direitos humanos criado pelo Conselho de Direitos Humanos, assim todos os Estados membros da ONU possuem suas situações de direitos humanos revisadas periodicamente. Neste sentido, esta pesquisa possui o objetivo de analisar a atuação dos Estados membros da União Europeia, como países revisados, nos dois primeiros ciclos do mecanismo da RPU no âmbito das migrações. Este trabalho visa a responder, de forma exploratória e descritiva, à seguinte pergunta: como se deu a atuação dos Estados membros da União Europeia nos dois primeiros ciclos do mecanismo da Revisão Periódica Universal no âmbito das migrações? Para isso, este artigo centra-se em um balanço documental sobre o desempenho dos países membros da União Europeia no mecanismo de revisão, identificando quais foram as principais recomendações recebidas pelos governos e compreender as intermediações a respeito da posição dos Estados perante a aceitação ou não das recomendações.

Palavras-chaves: Direitos Humanos; Migrações; Nações Unidas; Revisão Periódica Universal; União Europeia.

THE UNIVERSAL PERIODIC REVIEW OF THE UNITED NATIONS: A CASE STUDY ON THE PARTICIPATION OF THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION WITHIN MIGRATION

Abstract: The Universal Periodic Review (UPR) of the United Nations is the main human rights monitoring mechanism created by the Human Rights Council, so all UN member states have their human rights situations reviewed periodically. In this sense, this research aimed to

¹ Professor Adjunto do Curso de Relações Internacionais da FADIR/UFGD (Universidade Federal da Grande Dourados). Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP. Pesquisador do Observatório da Fronteira da FADIR/UFGD. Email: tomazeneto@gmail.com

² Atualmente é Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados/ Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Grande Dourados. Email: brunaleticia@hotmail.com

analyze the performance of the member states of the European Union, as revised countries, in the first two cycles of the UPR mechanism in the field of migration. This paper aims to answer, in an exploratory and descriptive way, the following question: How did the European Union Member States act in the first two cycles of the Universal Periodic Review mechanism in the field of migration? To this end, this article focuses on a documentary review of the performance of the EU member countries in the review mechanism, identifying what were the main recommendations received by governments and understanding the intermediaries regarding the position of states regarding acceptance or not of the recommendations.

Key-words: Human Rights; Migrations; United Nations; Universal Periodic Review; European Union.

I. INTRODUÇÃO

Em 1946, a ONU ficou responsável em promover internacionalmente a temática dos direitos humanos. Para facilitar os trabalhos da organização, foi criada a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, a qual era especificamente encarregada de criar normas internacionais referente aos direitos humanos e fiscalizar o cumprimento dessas normas entre todos os Estados membros da organização. A Comissão de Direitos Humanos era subordinada aos trabalhos desenvolvidos no Conselho Econômico e Social (ECOSOC).

A Comissão de Direitos Humanos foi fundamental para a proteção e promoção dos direitos humanos. Suas principais conquistas foram em relação ao desenvolvimento de normas e padrões internacionais como a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos e os Pactos Internacionais como o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (SHORT, 2008; SILVA, 2011; FREEDIMAN, 2011). Com o passar dos anos, a Comissão começou a apresentar uma crescente perda de confiabilidade no cenário internacional, devido à falta de compromissos e ações em situações de graves violações de direitos humanos. Dessa forma, existiam poucos critérios para a escolha de números de Estados membros no antigo órgão, politização das discussões, seletividade, entre outras questões que foram fundamentais para iniciarem nos anos 2000 as discussões sobre a necessidade de criação de um novo órgão para tratar especificamente da demanda dos direitos humanos.

Neste sentido, em 2006, após muitas negociações e estudos, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas foi criado em substituição à Comissão de Direitos Humanos. Essa substituição do órgão deu-se pelas falhas atribuídas pelo mandato da antiga Comissão. A principal mudança determinada pela mudança da Comissão pelo Conselho de Direitos Humanos foi a elaboração do mecanismo da Revisão Periódica Universal da ONU (RPU), estabelecida no dia 15 de março de 2006, pela resolução 60/250 da Assembleia Geral.

O propósito do mecanismo da Revisão Periódica Universal das Nações Unidas é de verificar e elaborar diagnósticos sobre a situação dos direitos humanos entre todos os Estados membros da ONU. Assim, com a participação dos Estados experts em direitos humanos e a sociedade civil, o mecanismo monitora o cumprimento dos acordos e obrigações internacionais dos Estados e fiscaliza as situações de direitos humanos em determinados Estados a cada quatro anos e meio, que é a duração de um ciclo.

De acordo com os dados apresentados pela ONG UPR-Info, foi possível identificar que os Estados pertencentes à União Europeia são a maioria dos Estados membros da ONU que

mais recebem recomendações sobre a temática das migrações. Neste sentido, esta pesquisa possui o objetivo de analisar a atuação dos Estados membros da União Europeia, como países revisados, nos dois primeiros ciclos do mecanismo da Revisão Periódica Universal no âmbito das migrações.

Quanto à tipologia válida pela pesquisa documental de fonte primárias, como balanço documental das resoluções, relatórios e documentos das Nações Unidas, todas elas estão disponíveis no site da Assembleia Geral da ONU e no Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Além das fontes primárias, o trabalho emprega a revisão bibliográfica de fontes secundárias, como livros, artigos acadêmicos, dissertações e teses especializadas na temática dos direitos humanos.

O artigo está dividido em três partes, na primeira parte foi realizado uma contextualização histórica do Conselho de Direitos Humanos e uma compreensão do funcionamento do mecanismo da Revisão Periódica Universal das Nações Unidas. Na segunda parte do trabalho, foi descrito o desempenho dos países membros da União Europeia, enquanto Estados revisados no âmbito das migrações, no primeiro ciclo do mecanismo de revisão. A terceira parte do artigo, foi apresentado a atuação dos Estados membros da União Europeia como Estado revisado no segundo ciclo do mecanismo da RPU enfatizando o campo das migrações. E por fim, apresenta-se as considerações finais.

Este trabalho visa a responder, de forma exploratória e descritiva, à seguinte pergunta: como se deu a atuação dos Estados membros da União Europeia nos dois primeiros ciclos do mecanismo da Revisão Periódica Universal no âmbito das migrações? Para isso, este artigo centra-se em um balanço sobre o desempenho dos países membros da União Europeia no mecanismo de revisão, identificando quais foram as principais recomendações recebidas pelos governos e compreender as intermediações a respeito da posição dos Estados perante as negociações do mecanismo em relação a aceitação ou não de tais recomendações sobre migrações.

II. O MECANISMO DA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL DAS NAÇÕES UNIDAS

A Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas foi o primeiro órgão internacional a tratar especificamente da temática dos direitos humanos. A Comissão foi responsável em criar a atual configuração do sistema internacional destes direitos. A extinta Comissão foi designada para colaborar na elaboração de normas internacionais para os direitos humanos, assim como pela ampliação de tratados internacionais. Seu mandato evoluiu com o tempo, principalmente

nas questões a respeito das violações sistemáticas de direitos humanos, aprimorando uma série de procedimentos específicos para analisar, denunciar e fiscalizar os Estados violadores.

Criada em 1946, o órgão foi substituído pelo Conselho de Direitos Humanos em 2006, devido diversas críticas, descrenças e seletividade vivenciadas pela antiga Comissão. O antigo órgão, em seus últimos anos, foi marcado por grandes controvérsias e críticas, uma vez que suas falhas reduziam sua capacidade de cumprir seu mandato institucional (FREEMAN, 2011). A adesão de Estados considerados como violadores dos direitos humanos, a politização dos temas e discussões no órgão, ausência de critérios de adesão, tempo insuficiente de reuniões, seletividade a proteção de Estados por meio de ações de bloqueio de grupos a fim de evitar resoluções específicas a determinados Estados, constituíam as principais críticas e substituição da antiga Comissão de Direitos Humanos (REDONDO, 2008).

Assim, em 15 de março de 2006, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a criação do Conselho de Direitos Humanos da ONU, com o intuito de elevar a importância política das questões internacionais de direitos humanos (AGNU, Resolução 60/251, 2006). Embora os esforços da Comissão de tentar implementar modificações para melhorar o cumprimento de seu mandato, nos últimos anos do órgão, as críticas encaradas e a dificuldade em recuperar a confiança dos Estados e das ONGs intensificavam-se cada vez mais. O Secretário-Geral, Kofi Annan (2005), em uma entrevista dada a respeito dos déficits de credibilidade do antigo órgão, declarou que o Sistema Internacional de proteção aos direitos humanos da ONU havia chegado a um nível em que a confiabilidade decrescente do órgão refletia em sua reputação, ou seja, se não houvesse uma mudança na maquinaria dos direitos humanos na ONU, as Nações Unidas iria ser incapaz de renovar a confiança pública da qual dependeria para incidir politicamente nas relações internacionais.

O Conselho de Direitos Humanos, atualmente é o principal órgão que aborda as questões internacionais de direitos humanos no sistema ONU. De acordo com o parágrafo 9 e reforçado no parágrafo 5, uma das principais mudanças da antiga Comissão para o Conselho foi a elaboração e implementação do mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU). A RPU é o mecanismo que possibilita que todos os Estados membros da ONU tenham um diagnóstico sobre a situação dos direitos humanos de seus países revisadas a cada quatro anos. O objetivo desse mecanismo é de verificar a participação do próprio Estado, o cumprimento dos acordos e das obrigações internacionais relacionadas com os direitos humanos. Em uma perspectiva política, o propósito do mecanismo foi de criar um meio de fiscalização pelo qual fosse realmente universal, e como tal, menos vulneráveis às críticas de seletividade e politização da antiga Comissão.

A Revisão Periódica Universal possui como propósito traçar um indicador geral da situação dos direitos humanos no âmbito do sistema internacional de proteção e promoção dos direitos humanos das Nações Unidas (MATIAS, 2014). O mecanismo da RPU evitaria transtornos como a seletividade e a politização das discussões, uma vez que simplificaria a identificação dos Estados considerados violadores dos direitos humanos e discriminaria os que teriam históricos de abusos (GAER, 2007).

A Revisão Periódica Universal e o mecanismo das Sessões Especiais do Conselho foram instrumentos criados na substituição da antiga Comissão pelo Conselho de Direitos Humanos, a qual objetivava superar os problemas de politização, com o propósito de auxiliar o cumprimento do mandato do novo órgão. O mecanismo foi criado a partir das críticas à seletividade e politização dos Estados, em que ouviram as reais necessidades de acompanhamento dos direitos humanos em diversas localidades (MATIAS, 2014).

A respeito da superação da politização por meio do mecanismo de revisão no decorrer das sessões, é notória a diferença de posição dos Estados ocidentais em referência ao aproveitamento dos espaços de discussões, para fazer recomendações aos países menores. Havendo uma tendência de não entrada desses Estados em debates, a não ser de sua região, pois indica-se que estes fiquem amedrontados em descontentar os mais poderosos (HERNANDEZ; LAUREANO, 2017, p. 133). Além disso, segundo Freedman (2011), a politização também é observada no momento em que um determinado Estado decide por defender um aliado político na RPU e nos debates do próprio Conselho.

A intenção do Conselho em criar um mecanismo livre de politização é praticamente inevitável, pois em se tratando de um órgão constituído por distintos Estados, apresentam-se as possibilidades e necessidades de adotarem uma postura mais politizada, e, assim, o Conselho não consegue desenvolver seu trabalho de forma imparcial devido ao ambiente político do órgão e às relações diplomáticas entre os Estados. Enquanto o sistema de direitos humanos da ONU for regido por políticas intergovernamentais, haverá a problemática da politização. A literatura não é capaz de solucionar essa problemática, pois é impossível tratar dos direitos humanos sem a politização de debates e dos fóruns internacionais. A medida em que os direitos humanos são vistos como uma pauta da agenda global, acaba tornando-se um assunto eminente político, ou seja, a politização está ligada tanto nos avanços do sistema internacional de direitos humanos quanto nos problemas ligados a ele (HERNANDEZ; LAUREANO, 2017, p. 7).

De acordo com a Resolução 60/251, o Conselho deveria:

Realizar uma Revisão Periódica Universal, com base em informações objetivas e confiáveis, do cumprimento por cada Estado de suas obrigações e compromissos em matéria de direitos humanos de forma a assegurar a universalidade da cobertura e a igualdade de tratamento com relação a todos os Estados (UN General Assembly Res. 60/251, UN Doc. A/ RES/60/251, 2006, tradução nossa³).

A Revisão Periódica Universal da ONU é um mecanismo que possibilita que todos os 193 Estados membros tenham suas situações de direitos humanos revisadas periodicamente a cada quatro anos e meio. Dessa forma, a cada rodada, 42 Estados passam pelo mecanismo divididas em três sessões anuais do Conselho de Direitos Humanos da ONU. O processo de negociação da RPU inicia-se com a entrega das documentações para o Conselho de Direitos Humanos, os documentos bases são: o relatório estatal de 20 páginas, os informes da ONU de conclusões e recomendações de responsabilidade do Alto Comissário da Nações Unidas para Direitos Humanos de 10 páginas, e os relatórios feitos pelas ONGs, sociedade civil e partes interessadas compilados em 10 páginas (RATHGEBER, 2008).

O primeiro relatório é o documento elaborado pelos Estados que aponta as principais avanços e dificuldades internos sobre a temática dos direitos humanos. Os atores centrais da elaboração do relatório em nível nacional são os Estados, ONGs e demais organismos interessados em direitos humanos (SEN, 2011, p. 3). A participação de outras entidades além dos Estados permite uma elevação no nível do debate, o qual seria prejudicado em caso de monopólio estatal na fase de elaboração documental (MATIAS, 2014). O relatório realizado pelos informes da ONU analisa os dados e realiza as recomendações e comentários pelos órgãos convencionais da ONU, como Comitês de tratados e de relatores especiais (SCHMIDT, 2010). As partes interessadas, como as organizações internacionais de direitos humanos e as organizações da sociedade civil⁴, elaboram um relatório no qual viabilizam uma visão da situação dos direitos humanos diferente daquela fornecida pelo olhar estatal.

O mecanismo da RPU é um procedimento mais amplo e complexo se comparado a outros mecanismos do sistema ONU de direitos humanos, pois não se limita ao envio dos documentos oficiais ao órgão responsável pelas análises e emissão das recomendações, mas

³ “undertake a universal periodic review, based on objective and reliable information, of the fulfilment by each State of its human rights obligations and commitments in a manner which ensures universality of coverage and equal treatment with respect to all States”

⁴ Qualquer ONG/Organização da sociedade civil pode mandar contribuições para a RPU. Existem prazos para a submissão de relatórios, e os relatórios devem obedecer a um formato determinado pela ONU. O relatório deve ser enviado por meio de um sistema da ONU <<https://uprdoc.ohchr.org/Account/Login.aspx?ReturnUrl=%2f>>. A sociedade civil não pode intervir oralmente durante a sessão e fazer recomendações, mas os relatórios enviados previamente podem servir como base para a formulação de recomendações. As ONGs também podem influenciar os Estados a proporem melhorias no processo da RPU e a fazerem recomendações que tragam realmente uma melhoria nos direitos humanos dos países.

consiste também na ferramenta de implementação das recomendações, por meio da avaliação do progresso e desenvolvimento dos direitos humanos, análise essa feita sem atrasos e de acordo o cronograma previamente marcado na agenda (MATIAS, 2014).

No fim do processo de entrega de documentação ao Conselho, ocorre a sessão de adoção do relatório final denominada de Grupo de Trabalhos. Ela consiste na participação e intervenção do Estado revisado, de Estados membros e observadores. A Revisão Periódica Universal diferencia-se dos outros mecanismos da ONU por seu instrumento de diálogo ser dividido em quatro partes.

Assim, o mecanismo da Revisão Periódica Universal da ONU é formado por quatro etapas. Na primeira fase, são coletadas as informações a respeito da atual situação dos direitos humanos em nível doméstico dos Estados. Na segunda, realiza-se o diálogo interativo com os pronunciamentos orais da revisão no grupo de trabalho chamado de UPR *Working Group*; depois é realizada a admissão e adoção do relatório final com as recomendações produzidas por outros Estados. E por fim, é realizado o acompanhamento da revisão na esfera estatal (ABEBE, 2009, p. 7).

Na última fase do mecanismo de revisão, o Estado é livre para determinar quais recomendações irá aceitar parcialmente ou recusar⁵ e apresentar suas posições na sessão seguinte à revisão, considerando o relatório do Conselho de Direitos Humanos. Há ainda a possibilidade de se pronunciar e responder possíveis questionamentos, enquanto outros países realizam suas observações (MATIAS, 2014).

III. OS ESTADOS MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA NO MECANISMO DA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL

Os tópicos a seguir consistem na análise do desempenho dos Estados membros da União Europeia nos dois primeiros ciclos da Revisão Periódica Universal da ONU e o mapeamento das recomendações recebidas pelos Estados revisados enfatizando o âmbito das migrações. O trabalho focou na sistematização de quais foram os Estados que mais fizeram recomendações para os Estados membros da União Europeia no âmbito das migrações, identificou quais foram os principais temas recorrentes nas recomendações e analisou a posição dos governos europeus nas negociações das recomendações do mecanismo de revisão em relação à aceitação ou não delas.

⁵ Não existe nenhum tipo de sanção aos Estados que não cumprem as recomendações feitas no âmbito da RPU.

III.1. OS ESTADOS MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA NO PRIMEIRO CICLO DA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL DA ONU NO ÂMBITO DAS MIGRAÇÕES (2008-2011)

Na presente seção apresentamos a compreensão e o mapeamento do primeiro ciclo da Revisão Periódica Universal (RPU) pelo qual os Estados membros da União Europeia transitaram, com o propósito de sistematizar quais foram os Estados que mais fizeram recomendações aos Estados, quais foram os principais temas recorrentes e analisar a posição dos Estados membros da União Europeia nas negociações das recomendações do mecanismo de revisão em relação à aceitação ou não das recomendações no campo das migrações.

O primeiro processo da Revisão Periódica Universal ocorreu na 8ª sessão do Conselho de Direitos Humanos, em abril de 2008, e durou até 2011. O novo mecanismo analisou 16 Estados em cada sessão, totalizando 112 Estados Membros na primeira rodada. O mecanismo, com seu ciclo completo, resultou em uma maior interação e diálogo entre os governos e atores não estatais, permitindo o desenvolvimento de documentos básicos para além de relatórios de recomendações (MCMAHON, 2012, p.24). Enquanto o processo de revisão periódica iniciou-se em 2008 e perdurou até 2011, o segundo ciclo começou no ano de 2012 e durou até 2016, ao passo que o terceiro iniciou em 2017 e persistirá até julho de 2021.

Segundo Kate Gilmore, Luis Mora, Alfonso Barragues e Ida Krogh Mikkelsen (2015), apesar de ser novidade o mecanismo de revisão, após a conclusão do primeiro ciclo 2008-2012, a RPU foi considerada um sucesso e recebeu forte apoio político dos Estados membros. Assim este concluiu o primeiro ciclo de forma relativamente satisfatória da maioria dos Estados membros da ONU.

No quadro a seguir são apresentados todos os Estados membros da União Europeia (UE) que participaram do primeiro ciclo do mecanismo da RPU. Para isso, os Estados foram classificados em ordem cronológica de participação do mecanismo de revisão, de acordo com o ano de revisão dos Estados. O quadro apresenta da mesma forma, número total de Estados que fizeram recomendações para os países revisados, número total de recomendações recebidas no primeiro ciclo, o total de recomendações não aceitas pelo país revisado, total de recomendações recebidas com a temática das migrações e total de recomendações não aceitas no campo das migrações.

Quadro 1. Primeiro ciclo da Revisão Periódica Universal dos Estados membros da União Europeia

Estados	Ano de revisão	Total de Estados participantes	Total de recomendações	Total de recomendações não aceitas	Total de recomendações no âmbito das migrações	Total de recomendações não aceitas no âmbito das migrações
Finlândia	2008	8	17	0	5	0
Polônia	2008	14	33	33	2	2
República Checa	2008	14	37	2	2	2
Países Baixos	2008	27	52	18	8	5
França	2008	20	36	0	5	5
Romênia	2008	22	55	3	3	2
Luxemburgo	2008	20	47	47	7	7
Alemanha	2009	31	72	16	19	8
Malta	2009	29	81	4	11	11
Eslováquia	2009	43	129	14	7	0
Chipre	2009	30	76	9	9	4
Reino Unido	2009	16	35	13	5	3
Portugal	2009	42	115	7	14	5
Itália	2010	46	157	22	33	11
Bulgária	2010	42	137	17	5	4
Eslovênia	2010	43	106	11	6	4
Espanha	2010	50	140	40	41	17
Suécia	2010	49	150	44	25	11
Croácia	2010	43	131	7	6	4
Áustria	2011	50	170	35	28	11
Estônia	2011	37	127	30	7	7
Dinamarca	2011	46	138	31	15	7
Bélgica	2011	46	155	40	21	16
Grécia	2011	42	141	24	29	10
Hungria	2011	45	149	27	9	8
Letônia	2011	39	126	31	11	3
Irlanda	2011	46	168	27	21	12
Lituânia	2011	35	120	24	4	4

Fonte: Elaboração própria com base em UPR-info (2019).

De acordo com os dados analisados no Quadro 1, é possível identificar que, ao longo do desenvolvimento do mecanismo da RPU entre 2008 a 2011, houveram alterações no padrão de participação dos Estados membros da ONU. Esse desenvolvimento foi possível pela experiência adquirida pelos Estados, tanto por serem revisados, quanto por saberem aproveitar o espaço do mecanismo para fazerem recomendações. Ao longo das sessões, os Estados entenderam o funcionamento do mecanismo da Revisão Periódica Universal e proporcionaram uma maior qualidade quanto às observações das condutas apresentadas nos diálogos interativos. Nesse sentido, resultou em uma maior participação dos Estados membros da ONU e ao mesmo tempo em um aumento significativo no número total de recomendações recebidas pelos Estados revisados.

Pelo quadro 1, observamos que os Estados que menos receberam recomendações participaram das primeiras sessões entre os anos de 2008/2009. Dessa forma, Finlândia, Polônia e Reino Unido foram os países que tiveram o menor número de recomendações recebidas. E ao mesmo tempo, os Estados que mais receberam recomendações participaram das sessões nos anos de 2010/2011. Sendo assim, Áustria, Irlanda e Itália foram os Estados que tiveram o maior número de recomendações recebidas. Os Estados que mais fizeram recomendações para os Estados membros da União Europeia no primeiro ciclo do mecanismo da RPU foram Argélia, Argentina, Egito, Equador, Paquistão, entre outros Estados, os quais pertencem a grupos regionais considerados subdesenvolvidos.

As questões mais abordadas nas recomendações recebidas pelos Estados-membros da UE, no primeiro ciclo da RPU, foram em relação a instrumentos internacionais ligados à ratificação de tratados internacionais, migrações, discriminação racial e direitos das crianças. Um exemplo de recomendação referente aos instrumentos internacionais e imigrantes foi a recomendação elaborada pela Eslováquia, aceita pela Áustria em 2011, de garantir a conformidade do sistema de imigração com os padrões internacionais de direitos humanos.

Sobre a questão das migrações, os Estados que mais receberam recomendações a respeito de tal temática foram Espanha, Itália, Grécia, Áustria, Suécia, Bélgica e Alemanha. Os Estados que mais fizeram recomendações para os Estados membros da União Europeia no primeiro ciclo do mecanismo a respeito das migrações foram o Paquistão, Egito, Turquia, México, Equador e Honduras. De acordo com os dados tabelados pela ONG UPR-Info⁶, entre os 10 Estados que mais receberam recomendações sobre migrações, 7 destes eram Estados membros da União Europeia.

A maioria das recomendações eram em relação a assinatura e ratificação referente à Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e membros e de suas Famílias. A maior parte dos Estados que receberam tal recomendação recusaram sua aceitação, no mesmo sentido, quando elaborado recomendações que referiam sobre a situação dos migrantes indocumentados eram recusadas.

Sendo assim, de acordo com a declaração da Espanha no documento da RPU⁷ a respeito das opiniões das recomendações e observações de 2010, nenhum Estado membro da União

⁶ Estados que mais receberam recomendações a respeito de migrações, disponível em:< https://www.upr-info.org/database/statistics/index_issues.php?fk_issue=31&cycle=1>, acesso em 19 de novembro de 2019.

⁷ Informe do Grupo de Trabalho sobre a Revisão Periódica Universal, disponível em:< https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/spain/session_8_-_may_2010/a.hrc.15.6.add.1spainsp.pdf>, acesso em 19 de novembro de 2019.

Europeia havia ratificado a Convenção pois se considerou que sua posição não estava disponível ao preparar seu conteúdo e ser adotada na Assembleia Geral. Já a Alemanha declarou que,

A principal razão para a decisão do governo da Alemanha de não ratificar a Convenção é que o termo 'trabalhador migrante', conforme usado na Convenção, é excessivamente amplo e abrange as pessoas que residem e trabalham ilegalmente no país. Dessa forma, os trabalhadores migrantes que residem ilegalmente no país recebem proteção que vai muito além da necessidade inquestionável de garantir todos os seus direitos humanos. Levando em conta também a lei alemã de imigração, que visa impedir a imigração ilegal, não está planejado ratificar a Convenção (CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS, A/HRC/11/15/Add.1, 2009, tradução nossa⁸).

Portanto, é possível observar que no tocante ao trabalhador migrante a maior parte dos Estados recusou as recomendações realizadas principalmente por Estados considerados subdesenvolvidos e que pertencem a regiões como a América Latina, África e Ásia.

III.1. OS ESTADOS MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA NO SEGUNDO CICLO DA REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL DA ONU (2012-2016)

No Quadro 2 são apresentados todos os Estados membros da União Europeia que participaram do segundo ciclo da RPU. Para isso, o quadro foi organizado com os Estados participantes em ordem cronológica da RPU. O quadro também contém o número total de Estados que fizeram recomendações para os países revisados, o número total de recomendações recebidas no segundo ciclo e o total de recomendações não aceitas pelo país revisado.

⁸ La principal razón de la decisión de Gobierno de Alemania de no ratificar la Convención es que la expresión "trabajador migratorio", tal como se utiliza en la Convención, es excesivamente amplia y abarca a las personas que residen y trabajan ilegalmente en el país. De esa manera se brinda a los trabajadores migratorios que residen ilegalmente en el país una protección que va mucho más allá de la necesidad incuestionable de garantizar todos sus derechos humanos. Teniendo asimismo en cuenta la Ley de inmigración de Alemania, cuyo objetivo es prevenir la inmigración ilegal, no está previsto ratificar la Convención.

Quadro 2. Segundo ciclo da Revisão Periódica Universal dos Estados membros da União Europeia

Estados	Ano de revisão	Total de estados participantes	Total de recomendações	Total de recomendações não aceitas	Total de recomendações no âmbito das migrações	Total de recomendações não aceitas no âmbito das migrações
Finlândia	2012	38	87	5	13	3
Polônia	2012	40	124	8	12	6
Países Baixos	2012	47	130	50	26	21
República Checa	2012	55	161	9	14	3
França	2013	75	166	30	31	12
Romênia	2013	68	159	26	9	7
Luxemburgo	2013	56	128	16	29	12
Alemanha	2013	90	203	31	39	16
Malta	2013	50	135	62	36	12
Chipre	2014	48	108	20	30	13
Eslováquia	2014	63	160	14	8	6
Reino Unido	2014	55	137	46	24	11
Portugal	2014	69	157	18	25	10
Eslovênia	2014	71	180	25	16	12
Itália	2014	86	199	15	47	13
Espanha	2015	84	209	40	62	26
Suécia	2015	87	228	71	23	13
Croácia	2015	67	179	9	7	5
Bulgária	2015	71	190	8	16	0
Áustria	2015	93	239	74	38	20
Estônia	2016	72	193	47	13	11
Dinamarca	2016	84	222	92	33	19
Letônia	2016	70	192	61	16	12
Bélgica	2016	98	266	65	35	20
Hungria	2016	84	244	36	38	11
Grécia	2016	86	226	41	57	20
Irlanda	2016	91	247	80	22	15
Lituânia	2016	63	180	23	12	7

Fonte: Elaboração própria com base em UPR-info (2019).

No Quadro 2, em comparação com o Quadro 1, observamos o aumento na participação dos Estados membros da ONU no mecanismo e ao mesmo tempo um aumento relativo no número total de recomendações recebidas. No segundo ciclo, os Estados que mais receberam recomendações foram a Bélgica, Hungria e Irlanda, todas elas revisadas no ano de 2016. Outro ponto a ser analisado foi em relação ao número total de recomendações recusadas, enquanto a média do primeiro ciclo era de 20 recomendações não aceitas, o segundo ciclo teve a média 36,5 de recomendações não aceitas. Os Estados que mais tomaram nota das recomendações foram Dinamarca, Irlanda e Áustria

Os temas que mais apareceram nas recomendações para os Estados membros da União Europeia continuaram sendo em relação aos instrumentos internacionais, imigração, discriminação racial, minorias e direito das mulheres. Exemplos de recomendações aceitas foram: Ratificar a Convenção do Conselho da Europa sobre Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres e à Violência Doméstica (recebido pela Croácia elaborada pelos Países Baixos em 2015). Tomar medidas suplementares para incentivar a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, por exemplo, por meio de níveis salariais mais equitativos e melhores serviços de acolhimento de crianças, a fim de melhorar a conciliação da vida profissional e familiar. O Plano Nacional de Ação para a Igualdade de Gênero no Mercado de Emprego deve ser totalmente implementado sem demora (recebido pela Áustria elaborado pela Suécia em 2015).

O que pode ser observado é que muitas recomendações recebidas pelos Estados membros da UE não poderiam ser implantadas imediatamente, como o desenvolvimento de programas específicos cujas execuções seriam de longo prazo. No entanto o mecanismo permite observar casos diversos e históricos de violações de direitos humanos que se perpetuam na União Europeia.

Os Estados que mais fizeram recomendações para os Estados membros da União Europeia no segundo da RPU foram Egito, Equador, Paquistão e Uruguai. Os membros da União Europeia que elaboram mais recomendações para seus parceiros na RPU foram Espanha, França, Áustria e Portugal. Da mesma forma que no primeiro ciclo, os Estados membros da UE continuaram fazendo recomendações de categorias generalizadas e poucas recomendações de categorias específicas.

Em relação à temática das migrações, os Estados que mais receberam recomendações foram a Espanha, Grécia, Itália, Alemanha, Hungria, Áustria e Malta. Tais Estados, da mesma forma, foram alguns dos Estados que mais receberam recomendações sobre migrações entre todos os Estados membros da ONU. Os Estados que mais fizeram recomendações para os Estados membros da União Europeia no segundo ciclo da RPU a respeito de migrações foram Filipinas, Gana, Marrocos, Egito, Argélia e Guatemala.

Assim como no ciclo anterior, a maioria das recomendações no âmbito das migrações eram em relação a ratificação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e membros de suas Famílias. A maioria dos Estados membros da UE recusaram todas as recomendações referentes a Convenção e recomendações que abordavam as questões dos imigrantes indocumentados.

Em resposta a não aceitação das recomendações sobre a Convenção, o governo da Hungria declarou que garantia os direitos fundamentais de todas as pessoas dentro de seu território e enfatizou que a Convenção não teria valor agregado em comparação a outros instrumentos internacionais de direitos humanos (CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS, A/HRC/33/9/Add.1, 2016). A França apresentou que,

A França considera que a ratificação de convenções internacionais é uma ferramenta indispensável para a promoção e aplicação dos direitos humanos. No entanto, não pretende ratificar a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias por várias razões: Como as disposições da Convenção estão parcialmente dentro da competência da União Europeia, os Estados Membros já não têm o direito de aderir unilateralmente. Assim, até o momento, nenhum Estado Membro da União Europeia assinou esta convenção. Além disso, a indistinção entre trabalhadores migrantes regulares e trabalhadores migrantes em situação irregular é problemática pela lei francesa (França, Universal Periodic Review, Annex document, 2013, tradução nossa⁹).

Percebe-se que o motivo da recusa da França em aceitar as recomendações é semelhante ao da Alemanha no primeiro ciclo de revisão, pois ambos destacam a não distinção entre migrantes regulares e irregulares da Convenção.

V. CONCLUSÕES

Os resultados da pesquisa são de natureza exploratória, panorâmica e descritiva. Permitem observar uma tendência de aumento da participação dos Estados, dos representantes da ONU e das partes interessadas nas revisões. Também foram observadas algumas problemáticas persistentes nas revisões dos países membros da União Europeia, como as questões dos instrumentos internacionais, discriminação racial e imigração.

Da mesma forma, ao longo do desenvolvimento do mecanismo de revisão, é possível realizar uma análise substancial em relação às contribuições em que o mecanismo inovou para a promoção e proteção nacional dos direitos humanos. No decorrer dos ciclos, foi possível observar um aumento expressivo no número de recomendações recebidas pelos governos da

⁹ La France considère que la ratification de conventions internationales est un outil indispensable à la promotion et à l'application des droits de l'Homme. Toutefois, elle n'entend pas procéder à la ratification de la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles pour plusieurs raisons : • Comme les dispositions de la convention relèvent pour partie de la compétence de l'Union européenne, les Etats membres ne sont plus en droit d'y adhérer unilatéralement. Ainsi, à ce jour, aucun Etat membre de l'Union européenne n'a signé cette convention. • Par ailleurs, l'indistinction entre les travailleurs migrants en situation régulière et les travailleurs migrants en situation irrégulière est problématique au regard du droit français.

União Europeia. Nesse caso, à medida que os Estados, as entidades representantes da ONU e a sociedade civil começaram a entender o funcionamento do mecanismo e a proporção que a RPU representa, passaram a participar mais ativamente nos processos de revisão, resultando no aumento de recomendações.

Com base nos dados apresentados referentes à participação dos governos da União Europeia no mecanismo da Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos da ONU no âmbito das migrações, foi possível observar que os Estados que mais realizaram recomendações sobre migrações foram Estados considerados subdesenvolvidos e que pertencem a regiões como a América Latina, África e Ásia.

A maioria das recomendações tinham como tema central a ratificação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias que não foram aceitas. Para os Estados membros da UE ratificar qualquer convenção, necessita passar por diversos procedimentos institucionais dentro da própria União Europeia. Uma vez que a Convenção trataria da não distinção entre migrantes regulares e irregulares, algo que contradiz muitas constituições dos Estados membros da UE, que distinguem entre migrantes regulares e migrantes irregulares, em grande parte não foram aceitas.

Terman e Voeten (2018) desenvolveram um estudo que examinou a politização dentro do mecanismo de Revisão Periódica Universal e se ela teve influência no processo de revisão. Seus resultados mostraram que os estados são realmente mais tolerantes com seus parceiros estratégicos. Nesse sentido, os estados membros da União Europeia raramente faziam recomendações sobre migração. No entanto, ao fazê-las, eles tendem a manter suas relações diplomáticas amigáveis, preferindo não comentar com grandes questões de conduta ou alegações de violação dos direitos humanos. Portanto, quando formalizam as recomendações, a maioria corresponde às altas categorias do número 4, mas seu conteúdo é geral em termos de manutenção, garantia ou proteção de algum direito aos migrantes. Em resumo, os estados membros da UE tendem a condenar violações dos direitos humanos de maneira mais moderada, com base em seus interesses políticos e estratégicos, para proteger seus amigos e aliados.

VI. Referências bibliográficas

ABEBE, Allehone Mulugeta. Of shaming and bargaining: African states and the universal periodic review of the United Nations Human Rights Council. **Human Rights Law Review**, v. 09, n. 01, p. 1-35, 2009.

Annan Says Rights Body Harming UN, **BBC NEWS ONLINE**, 07 de abril de 2005.

Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4419333.stm>>, acesso em 19 de novembro de 2019.

FREEDMAN, Rosa. **The United Nations Human Rights Council: A Critique and Early Assessment**. 2011. 413 f. Tese (Doutorado de Filosofia) - Curso de School Of Law, Queen Mary, University Of London, Londres, 2011.

GAER, Fedelice .D., *A voice not an echo: universal periodic review and the UN treaty body system*, **Human Rights Law Review**, v.07 n. 01, 2007, p.109-139.

GILMORE, Kate; MORA Luiz; BARRAGUES, Alfonso; MIKKELSEN, Ida Krogh. The Universal Periodic Review: A Platform for Dialogue, Accountability, and Change on Sexual and Reproductive Health and Rights. **Health & Human Rights: An International Journal**, v. 17, n. 02, 2015.

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

MATIAS, Daniela de Oliveira Lima. **O Relatório Periódico Universal como novo mecanismo de monitoramento internacional: inovações, funcionamento e o desempenho brasileiro nos dois primeiros ciclos**. 2014. 109 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014.

MCMAHON, Edward. Herding cats and sheep: Assessing state and regional behavior in the Universal Periodic Review mechanism of the United Nations Human Rights Council. **UPR Info**, Geneva, 2010.

NATIONS United. **General Assembly**, Resolution adopted by the General Assembly 60/251, 03 de abril de 2006. Disponível em:

https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251_En.pdf>, acesso em: 10 de janeiro de 2020.

_____. **Human Rights Council**, Universal Periodic Review, A/HRC/15/6/Add.1, 08 de setembro de 2010, disponível em:< https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/spain/session_8_-_may_2010/a.hrc.15.6.add.1spainsp.pdf>, acesso em 10 de janeiro de 2020.

_____. **Human Rights Council**, Universal Periodic Review, A/HRC/11/15, 04 de março de 2009, disponível em:< https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/germany/session_4_-_february_2009/ahrc1115deus.pdf>, acesso em 10 de janeiro de 2020.

- _____. **Human Rights Council**, Universal Periodic Review, A/HRC/23/3/Add.1, 28 de maio de 2013, disponível em:<https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/france/session_15_-_january_2013/a_hrc_23_3_add.1_france_annex_f.pdf>, acesso em 10 de janeiro de 2020.
- _____. **Human Rights Council**, Universal Periodic Review, A/HRC/33/9, 08 de julho de 2016, disponível em:< https://www.upr-info.org/sites/default/files/document/hungary/session_25_-_may_2016/a_hrc_33_9_s.pdf>, acesso em 10 de janeiro de 2020.
- RATHGEBER, Theodor. **The HRC Universal Periodic Review: A preliminary assessment**. Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008.
- REDONDO, Elvira Domínguez. The Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council: an assessment of the first session. **Chinese Journal of International Law**, v. 07, n. 03, 2008, p. 721-734.
- SCHMIDT, Markus. United Nations. International Human Rights Law. **Oxford University Press**, 2010, p. 391-418,
- SEN, Purna; VINCENT, Monica; COCHRAN, Jade. **Universal Periodic Review: lessons, hopes and expectations**. Commonwealth Secretariat, 2011.
- SHORT, Katherine. Da Comissão ao Conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de Direitos humanos confiável?. **SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, ano 05, n. 09, 2008, p. 173-199.
- SILVA, Maria Viegas. O Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas: Seis anos depois. **Revistas Internacional dos Diretos Humanos**, 2013, p.103 – 119.

Recebido em: setembro/2018.

Aprovado em: novembro/2019.