

A POLÍTICA EXTERNA DOS DIREITOS HUMANOS DE JIMMY CARTER

WALDEMAR DALENOGARE NETO (PUCRS)¹

Resumo: Este trabalho visa discutir como o presidente democrata Jimmy Carter reordenou o eixo condutor de seu aparato diplomático ao deixar de lado a *realpolitik* concebida por Henry Kissinger e utilizada nas administrações de Richard Nixon e Gerald Ford para dar lugar aos direitos humanos – o que considerava como “a alma de sua política externa”. Utilizo documentos do Departamento de Estado e da Carter Library para demonstrar como esta bandeira levantada pelo presidente democrata enfrentou resistência no Congresso e acabou não fixando bases, uma vez que todos os programas e iniciativas do democrata foram deixadas de lado por Ronald Reagan.

Poucos são os estudos em língua portuguesa sobre a política externa estadunidense pós-Johnson. Durante a composição de minha dissertação de mestrado (*Human Rights is the Soul of our Foreign Policy: Jimmy Carter e a diplomacia americana para o Chile*) tive a oportunidade de pesquisar nos arquivos do referido presidente e pude analisar a forma com que os direitos humanos passaram a ser o principal eixo de sua diplomacia, deixando o anticomunismo definitivamente de lado.

Apesar de escassos, alguns estudos feitos por acadêmicos estadunidenses trataram desta nova política externa empregada por Carter. O primeiro a abordar a questão de Carter com os direitos humanos foi realizado por Smith (1998), historiadora que considera o democrata foi ingênuo ao não ter englobado em seu programa de governo uma proposta de diálogo com o Congresso para resolver o problema da aceitação de leis internacionais em solo americano.² Também cita que o presidente não conseguiu trazer a empolgação gerada em torno de sua candidatura à Casa Branca para o governo, uma vez que mergulhou nos jogos políticos típicos de Washington. Muravchik (1989) critica duramente a política externa de

¹ Esta pesquisa é fruto de minha dissertação de mestrado, orientada pelo Prof. Dr. Helder da Silveira (PUCRS) e contemplada com bolsa de pesquisa (CAPES). Contato: waldemardn@gmail.com

² Carter mostrou-se um político comprometido em cumprir com a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU durante a campanha presidencial de 1976. No entanto, o Congresso americano considerava que o cumprimento integral da Declaração não só violava a constituição como também ameaçava a segurança nacional do país.

Carter ao citar que o presidente ficou de mãos atadas em meio a uma ambição pessoal que o levou a desconsiderar crises internas e externas que abalariam os anos finais de seu mandato, sendo que o caso dos reféns no Irã seria o ponto mais baixo de todo seu governo – que também deixaria clara a falta de estrutura de suas políticas. Considero, no entanto, que esta proposta de estudo global de Muravchik falha ao tentar dar uma explicação para as políticas pró-direitos humanos na América Latina, objeto de minha pesquisa. O autor preferiu omitir os avanços de Carter devido uma disputa pessoal com o presidente americano iniciada em 1976, quando Joshua foi coordenador de campanha do Senador Henry M. Jackson nas primárias democratas. Sem estabelecer comparações com os governos de Nixon e Ford, fica claro que o autor defendia uma continuidade do anticomunismo através da tradição realista da política externa como base da diplomacia americana, uma vez que renega por completo a base liberal.³

Em uma perspectiva diferente, Strong (2000) autoproclama-se como um revisionista ao propor que a política externa de Carter não foi bem compreendida pelo eleitorado americano.⁴ Primeiro pesquisador a ter em mãos o acervo presidencial do democrata, Strong alinha-se à Smith ao criticar a forma como a política dos direitos humanos foi transmitida pela mídia – muito por culpa da inexperiência do Departamento de Estado. No caso da América Latina, Strong cita o caso do Chile como um exemplo do resgate da moral americana, e cita que os avanços apenas não foram maiores por conta da gestão Reagan.

Em um ótimo estudo sobre a relação dos Estados de Segurança Nacional com os Estados Unidos, Schmitz (2007) elogia a base dos direitos humanos de Carter, mas considera que o legado deixado por sua administração foi mínimo. Schmitz trabalha em cima da hipótese que a base anticomunista instalada nos Estados Unidos (durante os anos em que a *realpolitik* de Kissinger e Nixon) fixou parâmetros que dificilmente um presidente conseguiria desfazer em um mandato.

Em um caso de estudo sobre os impactos da política de direitos humanos de Carter na Guatemala, Walker (2011) considera que o presidente democrata e sua equipe decidiram fazer do ditador Anastasio Somoza Debayle um exemplo para a comunidade internacional, ao

³ Para uma discussão sobre as bases da política externa americana, ver Forysthe (2002).

⁴ Strong deixa claro que seu objetivo é propor uma grande discussão em torno do presidente que era considerado o pior líder do século XX nas pesquisas de opinião pública da Gallup realizadas nos Estados Unidos na época do lançamento de seu livro.

cortar todos os tipos de suprimento e ajudas a Guarda Nacional daquele país, uma vez que a família Somoza negou-se a seguir os princípios de direitos humanos da administração americana. Walker considera que o erro estratégico do presidente foi não ter ampliado tal padrão para todas as outras ditaduras, algo passível de discussão, uma vez que o democrata também atuou com vigor no combate aos abusos na Argentina, Brasil e Chile, países que não viviam o contexto de guerra civil da Guatemala.

Pouco antes de assumir a presidência, Carter deixou claro que sua administração seria completamente diferente dos oito anos em que os republicanos permaneceram na Casa Branca:

The present administration has been so obsessed with balance of power politics that it has often ignored basic American values and a proper concern for human rights. The leaders of this administration have rationalized that there is little room for morality in foreign affairs, and that we must put self-interest above principle. I disagree strongly. (Presidential, 1978).

Carter tinha várias razões para implementar uma política de direitos humanos. Assim que começou sua campanha, o coordenador de pesquisas de opinião pública do Partido Democrata, Patrick Caddell, analisou que a esmagadora maioria do eleitorado americano via com bons olhos um presidenciável que conseguisse limpar a imagem deixada por Nixon e Ford através da promoção da defesa da verdadeira liberdade individual – e não a liberdade atrelada aos Estados de Segurança Nacional e ao anticomunismo. Carter reconheceu o impacto positivo da questão dos direitos humanos logo no início de sua campanha. De acordo com suas memórias: *“human rights had become the central theme of our foreign policy in the minds of the press and public. It seemed that a spark had been ignited, and I had no inclination to douse the growing flames.”* (CARTER, 1995, p. 149).

Tenho a visão de que esta iniciativa de trazer um discurso moral também estava ligada a tentativa de governar para e com o eleitorado na tentativa de criar um verdadeiro período de estabilidade na política externa. O último presidente que disfrutou de certa popularidade durante todo seu mandato foi Eisenhower, em um contexto anterior ao detrimento das relações com a União Soviética (enfrentado por Kennedy/Johnson), o temor da China nuclear (Kennedy/Johnson), os horrores da guerra do Vietnã (Johnson/Nixon), e a denúncia dos excessos das ditaduras pró-*american way of life*. (Nixon/Ford). Por outro lado, deve-se

reconhecer que a maior conquista de Nixon tenha sido o período da *Détente*⁵, aproveitado por Carter até a invasão soviética ao Afeganistão, em 1979. Para formar sua equipe de governo, Jimmy Carter chamou Cyrus Vance, respeitado acadêmico que havia servido como Secretário do Exército nos governos de Kennedy e Johnson para o cargo de Secretário de Estado. Para seu conselheiro de assuntos relativos a segurança nacional, o escolhido da gestão democrata foi Zbigniew Brzezinski, respeitado acadêmico e defensor dos direitos humanos. Na época de sua nomeação, o jornal Boston Globe noticiou que ele seria o antídoto dos democratas para combater a doença deixada por Henry Kissinger no campo diplomático. Apesar de Vance e Brzezinski concordarem que uma mudança radical na política externa era necessária, ambos tomavam rumos diferentes para conseguir tal objetivo. Vance acreditava que uma diplomacia pacifista e silenciosa seria a melhor forma de acabar com o ódio acumulado contra os americanos e propagava que a promoção e continuidade do período da *détente*, na sua visão, era a maior vitória que Carter poderia conseguir em seu mandato. Brzezinski, por outro lado, deixou clara sua posição de combater os extremismos: tanto o soviético, que parecia deixar a Europa Oriental refém do comunismo, quanto o dos ditadores que abusavam do poder vestindo o manto da democracia. Para ambos os casos, a defesa da bandeira dos direitos humanos parecia a única solução.

Fortemente influenciado pelas ideias de Brzezinski, Carter foi o primeiro presidente da história dos Estados Unidos a citar abertamente a luta pelos direitos humanos em seu discurso de posse.

Our commitment to human rights must be absolute. The world itself is now dominated by a new spirit. Peoples more numerous and more politically aware are craving, and now demanding, their place in the sun. Because we are free, we can never be indifferent to the fate of freedom elsewhere. Our moral sense dictates a clear-cut preference for those societies which share with us an abiding respect for individual human rights. We do not seek to intimidate, but it is clear that a world which others can dominate with impunity would be a threat to the well-being of all people (Inauguration, 1977).

Carter buscava resgatar os valores básicos dos Estados Unidos ao propor uma liderança firme e fiscalizadora. Não era apenas uma estratégia política para se diferenciar de seu adversário, mas também para limpar a imagem de seu país perante a comunidade

⁵ Palavra utilizada para designar o período de relativa paz entre EUA e URSS durante a década de 1970.

internacional. Ele também priorizou a entrada de ativistas dos direitos humanos na sua administração, que mais tarde seria a base para a crítica de Muravichik, que acusava o presidente de esquecer a meritocracia na Casa Branca ao apontar pessoas por simpatias ideológicas (no caso, a defesa dos direitos humanos) e distribuir cargos que outrora exigiam experiência e anos de dedicação. Talvez a indicação mais controversa tenha sido a de Patricia Derian: a ativista que lutou na década de 1960 pela promoção dos direitos civis no Mississippi foi indicada para o cargo de secretária no recém criado Departamento de Direitos Humanos e Assuntos Humanitários. Ainda que a produção de tal órgão tenha sido praticamente nula em seu primeiro ano de existência, Carter decidiu elevar Patricia para o cargo de Assistente do Departamento de Estado em assuntos relacionados aos Direitos Humanos e Questões Humanitárias.

Se na gestão de Nixon e Ford a Central Intelligence Agency (CIA) tinha como diretor de inteligência políticos republicanos que apoiavam abertamente o anticomunismo e os Estados de Segurança Nacional, Carter decidiu retirar toda a autonomia operacional da organização ao nomear Stansfield Turner para o comando a agência e ordenar o fim de todas as operações de desestabilização em outros países. No episódio conhecido como “Massacre de Halloween” (*Halloween Massacre*), Turner demitiu 800 agentes – sendo que vários destes apareciam nos relatórios como figuras chaves nos golpes de Estado do Brasil (1964) e do Chile (1973), além de se envolverem na Argentina, Nicarágua e Guatemala. Durante a gestão de Carter, a CIA abandonou o princípio da inteligência humana (HUMIT) que era utilizado desde o começo das atividades desta organização e transferiu seu foco para a interceptação de sinais (SIGINT). Turner também veio a público pedir desculpas pelo apoio da organização na desestabilização de regimes democraticamente eleitos – inclusive fazendo menção ao Chile – e foi ao Senado denunciar o abuso de poder de seus antecessores no projeto MKUltra, um ambicioso programa para tentar controlar a mente humana.⁶

O Exército americano, que mantinha desde a administração Kennedy ótimas relações com o Secretário de Defesa, viu-se obrigado a acatar a escolha de um cientista para ocupar tal cadeira. Harold Brown era o contraste perfeito de seu antecessor, Donald Rumsfeld. O democrata escolhido por Carter era abertamente contra o programa desenvolvido pelo Exército para venda de armas para países que descumprissem tratados e/ou violassem os

⁶ Sobre o MKUltra, ver Ross (2006).



direitos humanos. Na gestão Nixon, por exemplo, o Congresso não sabia com exatidão quais as nações que eram contempladas com vendas de armas e munições pelos Estados Unidos, e esta autonomia permitiu aos Exército criar laços de amizade com Generais simpáticos ao ideal americano na América Latina. Explica-se, portanto, o grande entusiasmo gerado pelos militares americanos quando Augusto Pinochet mostrou-se disposto a derrubar Allende ainda em 1972. Sem o aval do Congresso, o Chile participou de 1973 até 1977 de todos os exercícios de guerra marítima simulados pelos Estados Unidos.

O ponto mais discutido na relação Exército – Estado sem dúvida está na organização da Escola das Américas, localizada no Panamá e criada por Truman no começo da Guerra Fria com o objetivo de evitar o avanço comunista no continente americano. Após a derrota americana em Cuba, Kennedy abriu mão da participação do Departamento de Estado para entregar a direção da Escola aos militares de seu país. Foi justamente neste período que surgiram as primeiras denúncias de que a instituição estava ensinando aos militares de vários países práticas de tortura e execução. O fato é que alguns dos principais ditadores foram formados no Panamá com financiamento dos Estados Unidos: além de Jorge Rafael Videla, Efraín Montt e Manuel Noriega, a Escola formou os chilenos Raúl Iturriaga e Manuel Contreras – que mais tarde seriam as principais lideranças da polícia de repressão do Chile, a DINA. Ao nomear Brown para a Defesa, Carter não apenas recuperou o poder do Departamento de Estado sobre o Exército, como também decidiu dar o exemplo ao cortar o orçamento da Escola das Américas e reorganizar todo o ensinamento teórico do campo no Panamá – que deixou de dar ênfase apenas para o anticomunismo e direcionou seus esforços para trabalhar a apoio ao *american way of life*.

A primeira experiência negativa de Carter na Casa Branca ocorreu semanas após sua posse. Quando a Casa Branca foi questionada sobre sua relação com Andrei Sakharov – vencedor do prêmio Nobel da Paz em 1975 e principal defensor dos direitos humanos na União Soviética – Jimmy Carter posicionou-se contra qualquer tipo de perseguição política orquestrada por Leonid Brezhnev na tentativa de calar o dissidente: “*Any attempts by the Soviet authorities to intimidate Mr. Sakharov will not silence legitimate criticism in the Soviet Union and will conflict with accepted international standards in the field of human rights.* (Departamento de Estado, 21 de fevereiro de 1977).



A menção aos direitos humanos internacionalmente reconhecidos requer uma explicação extra: apesar da União Soviética não ter assinado a Declaração da ONU de 1948, os Acordos de Helsinque – encabeçado pelos Estados Unidos e pela União Soviética – dizia em seu artigo oitavo que todos os países deveriam se comprometer a respeitar os direitos humanos e as liberdades de pensamento, religião, crença e de consciência. Sempre que os diplomatas de Carter tratavam de direitos humanos com a União Soviética – o acordo de Helsinque vinha à tona – e seria a base jurídica para tal expressão.

O que deve ficar claro é que a postura de Carter nos seus primeiros meses de governo foi levar sua política de direitos humanos de uma maneira ampla e irrestrita a todos os países do mundo. Qualquer que fosse o envolvido, os Estados Unidos viam-se no direito de defender tratados internacionais por contar com um presidente engajado na causa. A União Soviética desafiou publicamente Carter ao iniciar uma perseguição contra o chamado “Grupo de Helsinque”, formado por ativistas russos pró-direitos humanos que cobravam do Kremlin seus direitos básicos. A prisão de Yuri Orlov foi recebida pela Casa Branca como um sinal de que os soviéticos estavam prestes a encerrar a *detenté*.

A partir de março de 1977 – ou seja, menos de dois meses após sua posse – Carter mudou sua estratégia para implementar a política externa dos direitos humanos. O primeiro indício de que os americanos não se envolveriam na União Soviética e em seus Estados fantoche ou aliados ocorreu quando o presidente americano recusou receber o ativista russo Vladimir Bukovsky para uma audiência pública. O jornal The Washington Post comparou a fracassada tentativa de Carter empregar seu projeto como um indício de que sua diplomacia seria a mesma empregada por Kissinger, baseada no silêncio ao lavar as mãos para os crimes que ocorriam em Moscou. Segundo Schlesinger Jr:

The soviet resentment, for some utterly mysterious reason, astonished Carter himself; he spoke in June 1977 of the ‘surprising adverse reaction in the Soviet Union to our stand on human rights’. But he accepted it as a fact of life and moderated his campaign. (SCHELESINGER JR, 1977).

Além disso, deve-se mencionar também que Carter buscava o apoio soviético para a assinatura do SALT II – uma das prioridades da Casa Branca para evitar outra corrida armamentista. Ao decidir restringir sua política de direitos humanos para nações de seu alcance, os americanos passaram a investir contra os governos que violavam direitos humanos

que mantinham e/ou dependiam de cotas de ajuda humanitária para mostrar para o mundo que a política externa democrata não estava restrita apenas ao papel. No primeiro ano de governo, Carter ordenou o corte de verbas para a Rodésia e pressionou o governo sul-coreano liderado por Park Chung-hee. Na América Latina, além de pressionar o Chile, Carter bloqueou os empréstimos para a Argentina e suspendeu qualquer tipo de ajuda para o Uruguai.

Segundo a ata da primeira reunião para discussão de política externa da gestão Carter:

The concern for human rights will be woven into the fabric of our foreign policy. If we are to do justice to our goals, we must act always with a concern to achieve practical results and with an awareness of the other demands on our diplomacy. This is not a one-way street, and we must expect that at times others may criticize us. We may decide to communicate by quiet diplomacy with the country involved to see what can be accomplished that way. Or we may prefer to approach the problem not bilaterally, but through multi-lateral channels. In some instances of human rights violations, assistance programs may be curtailed, but we must also recognize that to be evenhanded, we should not just penalize but also inspire, persuade, and reward. There should be no mistake: The undertaking to promote human rights is now an integral part of our foreign policy.⁷

No entanto, apesar de teoricamente os EUA passarem a adotar uma posição diplomática de uma nação defensora dos direitos humanos, uma série de perguntas precisam ser respondidas: o que são direitos humanos? Qual conceito de direitos humanos que regia os Estados Unidos? Quais dos direitos humanos seriam priorizados? A Declaração de 1948 ainda seria a carta magna em se tratando de direitos humanos? Países que descumprissem as recomendações dos Estados Unidos seriam punidos? Qual a justificativa que os Estados Unidos poderiam prestar a comunidade internacional para punir regimes que utilizam da tortura e outros métodos de perseguição política se os próprios americanos apoiavam tais atitudes anos atrás?

A seguir, proponho discutir cada uma destas questões de forma isolada através da documentação liberada recentemente pelo Departamento de Estado e pela Livraria Presidencial de Carter.

Definindo direitos humanos.

.



Durante minha pesquisa para a dissertação, um documento me chamou a atenção: com o título de Memorando 28, o arquivo encontra-se em uma pasta recentemente liberado ao público e mostra detalhes da reunião do presidente americano com sua equipe para montar as diretrizes dos direitos humanos. Fica claro que mesmo com as atitudes fortes com os países problemáticos, nem o Departamento de Estado tinha a mínima ciência das políticas americanas para os direitos humanos e não sabia nem mesmo como conciliar o congresso de maioria democrata com o apoio a diplomacia de Carter.

The President has directed that the Special Coordination Committee undertake a review of U.S. policy with respect to human rights. The review should:

1. Define U.S. objectives in the area of human rights, including, where appropriate, the timeframe for achieving such objectives.
2. Identify what constitutes “a consistent pattern of gross violations of internationally recognized human rights”, listing those nations which currently fit this definition.
3. Evaluate actions which the U.S. could take to improve human rights conditions.
4. Review national security aspects of U.S. policies on human rights.
5. Propose actions which can be taken to give authority to those charged with the responsibility for integrating human rights considerations into U.S. foreign policy.
6. Develop a strategy to improve the Administration’s relations with Congress in this area. (Departamento de Estado, 20 de maio de 1977).

Sobre o primeiro ponto do memorando, Cyrus Vance foi a público explicar qual o conceito de direitos humanos da administração Carter: eles seriam direitos básicos que garantiriam uma vida digna a qualquer pessoa do mundo, dividido em três categorias: preservação da integridade física, garantia de direitos vitais e liberdade civil. Também consagrava da Declaração da ONU de 1948 como o principal e mais importante documento já escrito sobre o tema, graças a seu amplo reconhecimento a aceitação da comunidade internacional. Para poder responder a segunda questão da Diretiva, o governo Carter sugeriu o uso da retórica inversa. Ou seja, seria considerado um país com padrão consistente de violações graves dos direitos humanos aquele que torturasse, perseguisse politicamente seus cidadãos ou não desse condições para liberdade de expressão.

O item do memorando que refere-se a avaliação de ações que poderiam ser tomadas pelos Estados Unidos para ampliar a defesa dos direitos humanos seria mais uma das várias controvérsias da administração Carter. Além de considerar que os pronunciamentos públicos para condenar nações que apresentassem um padrão consistente de violações dos direitos

humanos deveria se tornar uma prática rotineira dentro do Departamento de Estado, a Casa Branca também passou a cultivar a via americana à democracia, não permitindo mais regimes como o de Pinochet esconder suas torturas perante a afirmação de que era um defensor da democracia – e, por consequência, um anticomunista. O problema para a diplomacia americana se daria ao sustentar tal posicionamento, já que todos os presidentes desde Eisenhower haviam apoiado tais regimes anteriormente. Além disso, os americanos passaram a conviver com críticas de delegados soviéticos que não aceitavam que o modelo de democracia dos Estados Unidos seria melhor do que o da República Democrática da Alemanha, por exemplo – o que se torna um argumento válido quando nos deparamos com uma declaração anterior a sua eleição a presidente em que Carter afirmava respeitar todas as democracias do mundo.

Sobre os aspectos de segurança nacional e direitos humanos, Brzezinski orientou Carter a propagar um discurso de “paz sem vitória”. Quatro eram as sugestões encaminhadas à Casa Branca. 1) Não lutar pela superioridade militar, mas não permitir nenhum que nenhum outro país chegue perto do arsenal americano; 2) Buscar acordos para reduzir o número de armas estratégicas; 3) Não interferir diretamente em nenhum país, mas os orientar a seguir os princípios dos Estados Unidos; 4) Encorajar cooperações econômicas com nações que apresentem bons resultados nos relatórios de direitos humanos e desenvolvimento. Enquanto as duas primeiras sugestões se referiam diretamente à União Soviética, as duas últimas eram dirigidas às ditaduras da América do Sul e para a Coreia do Sul.

O quinto item mencionado no documento foi alvo de estudo do Departamento de Estado por um ano. Como mostrei anteriormente, Patricia Derian foi criticada pela mídia por não ter nenhuma influência política e ainda sim ser apontada para ocupar a Secretaria dos Direitos Humanos. Muravichik considera que tal fato violou a tradição da meritocracia política americana, mas tenho grandes divergências com esta posição. Afinal, se Derian era uma das pessoas mais respeitadas no círculo de ativistas de direitos humanos na época de sua indicação, por qual motivo sua indicação não era válida? O fato de Derian nunca ter trabalhado em uma posição burocrática e a falta de envolvimento com a política seriam suficientes para justificar esta quebra na tradição meritocrática? Me posiciono contra esta interpretação por acreditar que a administração não necessitava *Washington Insiders*, mas sim ativistas com experiência como Derian. Justamente por este motivo Jimmy Carter promoveu



Patricia Derian após um ano de trabalho e a tornou personagem destaque em sua administração.

O último ponto da análise seria o mais controverso – e também o principal alvo de críticas de Carter por seus aliados na ONU, uma vez que a campanha de Carter à presidência buscava abranger o pleno reconhecimento da autoridade da ONU na questão dos direitos humanos. Se o Congresso americano não tinha apoio de Nixon e Ford para levar adiante o reconhecimento das Declarações da ONU na política externa americana, pensava-se que o político democrata iria conseguir facilmente a ratificação de acordos que outrora assinados pelos diplomatas americanos. Carter enviou ao Senado o projeto para ratificação da Declaração dos Direitos Humanos em agosto de 1977, mas por conta do jogo político interno do Congresso americano ela somente seria aprovada em 1992.

A Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio foi aprovada junto da Declaração dos Direitos Humanos de 1948. Aberta para ratificação a partir de 1949, nenhum presidente americano demonstrou interesse em colocar em prática os acordos. Conforme consta na carta de Zbigniew Brzezinski para Carter:

The Administration's first public human rights goal was the ratification of the Genocide Treaty which has been stuck in the Senate for nearly 30 years. There has also been criticism from abroad, to the effect that the US will sign anything but then not ratify (Departamento de Estado, 3 de dezembro de 1977).

Segundo LeBlanc (1991), a falta de apoio para a ratificação destas propostas no Senado ocorreu por conta de um recuo estratégico de alguns membros do Partido Democrata, que passaram a adotar os mesmos argumentos que os republicanos anos atrás. A diplomacia silenciosa deveria ser seguida com unhas e dentes para evitar maiores problemas com os soviéticos. Curiosamente, boa parte dos congressistas que se elegeram defendendo a promoção dos direitos humanos como base para a política externa americana recuaram após a União Soviética se mostrar hostil durante os primeiros meses do governo democrata.

Se o problema para a administração Carter era ratificar a Declaração de 1948 e seus tratados subsequentes, por qual motivo o presidente – a maior autoridade do país – não conseguiu cumprir esta promessa de campanha? A resposta pode ser dividida em duas partes.

A única comissão do Senado que poderia ter influência suficiente para levar o projeto de ratificação para votação seria a de Relações Externas, comandada por um dos maiores rivais de Carter dentro do Partido Democrata, Frank Church.⁸ Este senador de Idaho ganhou notoriedade ao liderar a comissão de investigação das agências de inteligência (CIA, FBI e NSA) e gozava de grande popularidade nos Estados Unidos. Church via a defesa da *detenté* e a assinatura do SALT II como o atalho para o que chamava de paz mundial, e deixou os direitos humanos de lado por também acreditar que os soviéticos não abririam negociações enquanto os Estados Unidos se posicionassem abertamente a favor de dissidentes políticos como Sakharov. Além disso, alguns democratas se alinharam ao pensamento republicano que tomou conta na gestão de Nixon e Ford – propagando a posição de que o reconhecimento da Declaração de 1948 seria um ato de violação a constituição americana, já que colocaria uma lei internacional por cima do documento de fundação do país. O ponto curioso é que após as negativas do Congresso para a ratificação das declarações da ONU, o Departamento de Estado passou a citar que todos os documentos organizados por esta organização eram reconhecidos internacionalmente. Ou seja, apesar das batalhas internas, a administração Carter não desistiu de validar os acordos que fizeram parte de sua campanha para presidência.

Um exemplo que pode ser abordado para ilustrar esta situação ocorreu em 1978, quando a Casa Branca organizou uma grande festa para comemorar os trinta anos da assinatura da Declaração dos Direitos Humanos. A atitude foi recebida com animo pela ONU, que via claros sinais do fim do impasse entre legislativo e executivo com o reconhecimento de que os direitos humanos passaram a ser o primeiro pilar da política externa americana, deixando definitivamente de lado o comunismo. Autores como Petro (1983) e Sikkink (2007) consideram que o discurso de Carter foi o mais marcante de sua presidência, onde todos os ditadores do chamado terceiro mundo puderam sentir a diferença entre as políticas de Nixon/Ford com a do democrata:

I want to stress again that human rights are not peripheral to the foreign policy of the United States. Our human rights policy is not a decoration. It is not something we've adopted to polish up our image abroad or to put a fresh coat of moral paint on the discredited policies of the past. Our pursuit of human rights is part of a broad effort to use our great power and our tremendous influence in the service of creating a better world, a world in which human beings can live in peace, in freedom, and with

⁸ Church disputou as primárias presidenciais democratas de 1976. Após ser derrotado por Carter, viu seu nome ser descartado para ocupar a vice-presidência por apresentar poucos pensamentos em comum com o presidente.



their basic needs adequately met. Human rights is the soul of our foreign policy. And I say this with assurance, because human rights is the soul of our sense of nationhood. (Universal, 6 de dezembro de 1978).

Se os direitos humanos eram a alma da política externa, Carter fez questão de assinar a Diretiva Presidencial número 30 e deixar claro, de uma vez por todas, o que ele queria dizer com política externa dos direitos humanos. O documento mais importante de sua gestão neste quesito coloca como prioridade principal dos Estados Unidos “*reduce worldwide governmental violations of the integrity of the person (...) and to enhance civil and political liberties*” (Presidential, 17 de fevereiro de 1978). Carter também ordenou a alocação de recursos para todos os países que demonstrassem bons resultados nos relatórios de direitos humanos feitos pelo Departamento de Estado e proibia qualquer tipo de ajuda a órgãos de inteligência que patrocinassem crimes contra seus cidadãos.

Após a invasão da União Soviética no Afeganistão e a quebra do período da *detenté*, os americanos deixaram de lado a política externa bilateral (negociação aberta entre um país com acusação de violações dos direitos humanos com os Estados Unidos) para buscar encarar a questão a partir do que a diplomacia chamava de “via multilateral”. Para tanto, a administração Carter passou a cobrar a ajuda do primeiro ministro britânico James Callaghan e do presidente francês Valéry Giscard d'Estaing para garantir que as questões fossem levadas a diante na ONU para tomar medidas extremas, como bloqueios econômicos ao estilo Cuba.⁹ Em suma, Carter sabia que tinha pouco capital político no Congresso, especialmente após as negociações sobre o Canal do Panamá, que enfraqueceram sua base de governo. Em se tratando de direitos humanos, o presidente decidiu não entrar diretamente nos países de influência soviética para aplicar sua política especialmente nas ditaduras do cone sul, que mais tarde seria revertida por completo na gestão de Ronald Reagan.

Referências

⁹ A crise de energia de 1979 e o desfecho da tomada do Afeganistão atrasaram os planos de Carter. A ONU apenas agiu para deter a sanguinária guerra da Rodésia e aceitou bloquear o país e fechar as fronteiras para evitar o envio de armamentos por terceiros. A diplomacia americana não conseguiu convencer a ONU de suas intenções pró-direitos humanos, já que nenhum dos acordos suplementares foi ratificado pelo país. Rüdiger von Wechmar chegou a questionar se a política de Carter não era apenas mais um jogo político da Guerra Fria para encobrir o histórico do imperialismo americano.



CARTER, Jimmy. *Keeping Faith: Memoirs of a President*. Fayetteville: University of Arkansas Press, 1995.

FORYSTHE, David P. *US Foreign Policy and Human Rights*. *Journal of Human Rights*, 1.ed, 2002, p.502.

LEBLANC, Lawrence. *The United States and the Genocide Convention*. Durham: Duke University Press, 1991.

MURAVCHIK, Joshua. *The uncertain crusade: Jimmy Carter and the dilemmas of human rights policy*. Nova York: American Enterprise Institute for Public Policy, 1989.

PETRO, Nikolai. *The predicament of human rights*. Lanham: University Press of America, 1983.

ROSS, Colin. *The C.I.A. Doctors: Human Rights Violations by American Psychiatrists*. Austin: Greenleaf Book Group, 2006, p. 35- 49

SCHELESINGER JR, Arthur. *Human Rights and the American Tradition*. *Foreign Affairs*, Vol. 57, No. 3, 1977.

SCHMITZ, David F. *The United States and Right-Wing Dictatorships, 1965-1989*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007

SMITH, Gaddis. *Morality, Reason and Power: American Diplomacy in the Carter Years*. Atlanta: Hill & Wang, 1988.

STRONG, Robert. *Working in the World: Jimmy Carter and the Making of American Foreign Policy*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 2000.

SIKKINK, Kathryn. *Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America*. Ithaca: Cornell University Press, 2007,

WALKER, Vanessa. *At the End of Influence: Rethinking Human Rights and Intervention in U.S.-Latin American Relations*. *Journal of Contemporary History*, n. 46, 2011.

Documentos do Departamento de Estado (Washington, DC)



Departamento de Estado dos Estados Unidos da América. *Memorandum/NSC-28*. 20 de maio de 1977.

Departamento de Estado dos Estados Unidos da América. *Memorandum to President Carter*. 3 de dezembro de 1977.

Departamento de Estado dos Estados Unidos da América. *Sakharov case*. 21 de fevereiro de 1977.

Documentos da Carter Library

Presidential Directive N 30. Carter Presidential Library. 17 de fevereiro de 1979.

Inauguration. Carter Presidential Library. 20 de janeiro de 1977.

Presidential campaign, 1976. Coleção de discursos da Carter Presidential Library. Originalmente publicado em 1978.