

Brasil, política multilateral e Nações Unidas*

RONALDO MOTA SARDENBERG

A VISÃO BRASILEIRA da diplomacia multilateral, em particular nas Nações Unidas, é o foco principal deste texto¹. A ONU é a única agência política de participação universal à disposição da humanidade e é nessa qualidade que enfrenta, de forma integrada, os desafios centrais da paz e segurança internacionais e do desenvolvimento socioeconômico, direitos humanos e preservação do meio ambiente. Universalidade e vocação integradora das principais preocupações mundiais são duas das mais importantes características das Nações Unidas e estão na base de sua legitimidade política e do valor que adicionam ao processo político internacional.

Em si mesma, a ONU é percebida, como expressão indispensável da ordem internacional. Sua Carta constitutiva e mecanismos decisórios resultam da reorganização da estrutura internacional com base nas lições apreendidas em função da Segunda Guerra Mundial. Em sentido estrito, a Carta, é um Tratado que obriga a todos os estados-membros. Além disso, como estatui o artigo 103, as obrigações internacionais nelas assumidas sobrepõem-se a todas as demais.

Entretanto, não mais vivemos o remoto mundo de 1945. Nem a ONU simplesmente espelha as realidades daquele ano. São flagrantes as mudanças e não parece necessário recapitulá-las. Por certo, desde o começo da década passada, o ritmo dessas mudanças se acelerou e tudo leva a crer que continuará a fazê-lo nos próximos anos.

Nesse contexto, 2005 constituirá um marco essencial no caminho de grandes transformações na diplomacia multilateral e, portanto, requererá atenção ainda maior para as definições políticas em curso de adoção nas Nações Unidas e no mundo e, em consequência, para as perspectivas de que o Brasil venha a ocupar uma posição internacional.

Nas Nações Unidas, serão marcantes a comemoração do sexagésimo aniversário da Organização; a realização do grande evento de alto nível de avaliação da implementação das Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs), após cinco anos de sua proclamação; e a culminação do processo de reforma das Nações Unidas, notadamente do Conselho de Segurança, desencadeado pelo Secretário-geral Kofi Annan, com a criação do Painel de Pessoas Eminentíssimas (PPE) sobre Desafios, Ameaças e Mudança, no contexto das Nações Unidas.

* Conferência do Mês do Instituto de Estudos Avançados da USP realizada pelo autor em 17 de setembro de 2004.

Ainda em 2005, começará o processo sucessório do secretário-geral e, portanto, antes que se altere o panorama político da Organização, haverá uma oportunidade única para o fortalecimento da política multilateral, no quadro do lançamento das bases de Nações Unidas atualizadas, mais fortes e mais legítimas.

A legitimidade mundial que distingue a ONU se assenta na representatividade de seus estados-membros, a qual, na Assembléia Geral, tem o caráter democrático da participação igualitária – 191 membros, 191 votos. Funda-se, ainda, na capacidade da Organização de dedicar-se aos interesses de cada estado-membro, por reduzidos que sejam seu poder ou desenvolvimento econômico, com base no reconhecimento jurídico e político do princípio da igualdade soberana dos Estados e da necessidade da ação inter-governamental.

Tais conceitos – universalidade, igualdade soberana, representatividade, participação, tratamento temático integrado, mudança acelerada, e ação intergovernamental – representam ou devem representar os parâmetros do trabalho diplomático no plano multilateral, em especial nas Nações Unidas. Correlacionam-se com o ideal mais amplo, mas nem sempre respeitado, da democratização das relações internacionais.

A longo prazo, preocupações básicas das Nações Unidas derivam de sua natureza permanente, e do cumprimento dos mandatos, explícitos ou implícitos, que a Carta confere à Assembléia Geral, ao Conselho de Segurança, ao Ecosoc (Conselho Econômico e Social), e ao próprio secretário-geral.

No correr das décadas, foram exploradas muitas das potencialidades da Carta, inclusive a incorporação à agenda da ONU de temas vitais, como desarmamento nuclear e usos pacíficos da energia atômica, desenvolvimento econômico, descolonização, proteção ao meio ambiente e espaço exterior. Ganham relevância mais recente temas relativos às causas profundas (*root causes*) da insegurança internacional, sob o rótulo de construção da paz pós-conflito (*peacebuilding*), cujos instrumentos estão ainda em fase de desenvolvimento². Essa plasticidade carrega significativo apoio político para a ONU.

Notadamente após o atentado terrorista de 11 de setembro, desfez-se o sistema de forças que se montara provisoriamente ao final da guerra fria, como demonstra o ostensivo lançamento do unilateralismo político, que atribui prioridade absoluta ao combate ao terrorismo e adota premissas e métodos de ação internacional, principalmente o emprego da força, muitas vezes desvinculados da Carta. Já é amplamente conhecido o seu impacto inicial, mas ainda não está clara a influência a médio e longo prazos.

O multilateralismo, que fundamenta a Carta, se expressa na diplomacia do diálogo e participação, e almeja, em última instância, a democratização dos sistemas decisórios mundiais. As práticas do unilateralismo, ao contraporem-se como exceção ao princípio do multilateralismo, objetivam rever as precárias regras de gestão internacional, consagrar o primado do poder como método de reorganização da ordem mundial e reservar, para o exercício deste primado, opções estratégicas de pouca ou nenhuma sustentação na Carta e no Direito internacional³.

Ao longo deste texto, serão examinadas questões centrais, com referência à paz e segurança internacionais, notadamente as situações do Iraque, Sudão e Haiti; temas relativos ao desenvolvimento econômico e social, com foco na Declaração do Milênio; Direitos Humanos, Tribunal Penal Internacional, Assistência Humanitária; e Reforma das Nações Unidas, com ênfase na composição do Conselho de Segurança.

Esta é apenas uma amostragem incompleta, mas significativa, da presente pauta das Nações Unidas. Em 2004, o Conselho de Segurança, por exemplo, reformou seus Comitês sobre sanções contra os Talibans e a Al Qaida e sobre anti-terrorismo, assim como estabeleceu o Comitê de armas de destruição em massa e atores não estatais, leia-se terroristas, e criou as novas forças de paz no Haiti e Burundi e iniciou preparativos para fazer o mesmo no Sudão. No correr do ano, as crises africanas ocuparam a maior parte dos trabalhos do Conselho, mas Iraque, Afeganistão e, até certo ponto, Oriente Médio receberam também atenção freqüente. Ao lado dessas questões, Timor-Leste e Guiné-Bissau foram tratados com prioridade pela Delegação do Brasil.

A ONU, a paz e a segurança

O escopo da segurança internacional é, hoje, mais abrangente que o apenas militar⁴. Duas questões – equidade e conflito armado – parecem centrais; a primeira, de imediata inspiração socioeconômica e a segunda, de nítida expressão militar. A equidade reporta-se às “causas profundas” dos conflitos, muitas vezes de natureza socioeconômica; e o conflito se refere às conseqüências da desatenção a essas causas, por parte, sobretudo, das principais potências. Uma terceira e crucial dimensão é a da cooperação internacional, em sentido amplo e positivo. Além de seus benefícios intrínsecos, a cooperação é o instrumento por excelência do desenvolvimento das relações amistosas entre as nações, a qual constitui também uma preocupação basilar das Nações Unidas⁵.

O próprio preâmbulo da Carta reza que os povos das Nações Unidas estão determinados a “preservar as gerações futuras do flagelo da guerra”. A paz, nessa ótica, deveria ser o estado normal do sistema internacional; a tensão, a hostilidade e o conflito armado seriam anomalias.

No entanto, desde 1945 o mundo esteve sob contínua ameaça nuclear e diante de conflitos em todas as regiões. No estágio atual, o terror nuclear imediato foi drasticamente mitigado, mas os armamentos que lhes correspondem ainda são superiores, em número e qualidade, aos arsenais de 1968, quando foi assinado o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares. Ao mesmo tempo, cresce o número de Estados, dotados de armamentos nucleares, ou com programas para tanto, mas não reconhecidos pelo TNP.

A Carta se singulariza por conter de forma explícita e simultânea, uma *declaração de intenções*, em seu Preâmbulo e *propósitos e princípios*, em seus artigos 1 e 2, bem como, no corpo de seus demais artigos, *um complexo mecanismo*

que fixa as normas de sua estruturação por meio de órgãos principais e mandatos e regras de funcionamento.

As Nações Unidas funcionam como instância intergovernamental de mediação ou intervenção em situações críticas, – altamente conflitivas –, assim como vetor da construção de uma ordem internacional livremente consentida e, portanto, mais democrática e compatível com uma paz durável e com a cooperação entre as nações. São inequívocas as funções de legitimação política desempenhadas pela Organização mundial, nessas duas vertentes.

Nessas situações, a presença da ONU se corporifica na operação do mecanismo de segurança coletiva, primariamente por intermédio do Conselho de Segurança. Seus instrumentos centrais são os métodos de solução pacífica de controvérsias, contidos no Capítulo VI da Carta⁶, e a aplicação de medidas coercitivas tópicas, ou seja, da “ação com respeito às ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão internacional”, tal como disposto no Capítulo VII.

Como concepção jurídica e política, o mecanismo multilateral de manutenção da paz e segurança visa a tornar mais ordenada – e, por conseguinte, mais previsível e segura – a vida internacional. Organiza a comunidade de Estados e busca harmonizar suas ações, resolver tensões e controvérsias, dissuadir ameaças e agressões armadas. Idealmente, provê o quadro político que facilita o tratamento mundial de desafios tanto perenes – a luta contra a pobreza e a defesa dos direitos humanos – quanto os mais recentes, por exemplo, as chamadas “novas ameaças” do terrorismo e HIV-Aids, com raízes complexas que exigem resposta rápida e eficaz.

O fim da guerra fria criou novas oportunidades para avanços institucionais e os acontecimentos no Iraque, no Conselho, evidenciaram a urgência dessas mudanças. Não se afirme, porém, que a ONU necessariamente antecipe as linhas de um futuro “governo mundial”. Seria precipitado fazê-lo. Muitos analistas, registre-se, a consideram insatisfatória, seja porque enxergam um déficit de governança global que a ONU não preenche, seja porque acreditam ser inviável tal governança, enquanto perdurarem as conhecidas assimetrias estratégicas, políticas e econômicas.

Embora na origem as funções e poderes do Conselho refletissem, no essencial, os temores da comunidade internacional quanto à agressão de um Estado a outro, na atualidade são muito mais freqüentes as ameaças relativas a questões nitidamente internas, que podem, porém, ter impacto regional ou mundial, por exemplo, Haiti ou Sudão.

Mais de um ano após o atentado que custou a vida, entre outros funcionários das Nações Unidas, ao ilustre brasileiro Sérgio Vieira de Mello, então representante especial do secretário-geral para o *Iraque* e Alto-Comissário para os Direitos Humanos, a situação naquele país continua a ser enigmática e, apesar da Resolução 1546 (2004), aprovada pelo Conselho de Segurança em 8 de junho último, parecem tênues as perspectivas de que melhorem as condições políticas e de segurança, no curto ou mesmo médio prazo.

Não obstante a restituição parcial das prerrogativas soberanas ao Governo interino a partir daquele mês, em conformidade com o estabelecido naquela Resolução, a presença militar estrangeira no Iraque continuará e não se vislumbra o fim da resistência armada. Multiplicam-se enfrentamentos com as forças de segurança iraquianas ou estrangeiras; proliferam atentados e estabeleceu-se a prática de seqüestros de pessoal civil estrangeiro no país como forma de pressionar os países de nacionalidade dos seqüestrados a retirarem-se do Iraque.

Ao mesmo tempo, acirram-se as clivagens políticas no interior dos grupos religiosos e étnicos e entre eles. São conhecidas as diferenças internas à ala xiita, entre esta e a sunita, assim como se sabe dos problemas que separam árabes e curdos. A realidade atual é a de ameaças reais à integridade territorial do Iraque, e o que, de início, poderia ser caracterizado principalmente como resistência às forças estrangeiras, nesta fase ganhou possíveis ingredientes de guerra civil.

A Resolução 1546 é, talvez, mais facilmente compreensível da ótica do Conselho do que puramente da perspectiva da situação iraquiana, pois refletiu a disposição de todos os membros do CSNU, de superar o episódio da intervenção militar, à margem das Nações Unidas, e a posterior ocupação do país. Substituiu a lógica de ocupação expressa anteriormente por uma aceitação resignada da presença das forças estrangeiras, demarcou o fim da ocupação oficial e os limites da soberania iraquiana e, no Conselho, a retomada de formas mais multilaterais de formação de consenso.

Parece necessário reconhecer, também, que a Resolução 1546, se é mais abrangente do que o originalmente previsto, não chega a ser exaustiva, e deixa em aberto questões como a situação dos prisioneiros das forças da coalizão no Iraque ou a questão dos mandatos da Unmovic (United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission) e da Agência Internacional de Energia Atômica. Tampouco trata a Resolução do cumprimento das responsabilidades assumidas pelas ex-potências ocupantes, em particular no que se refere à observância dos princípios de direito humanitário internacional e à contabilidade dos recursos disponíveis no Fundo de Desenvolvimento do Iraque, cuja administração fora confiada à coalizão.

A situação interna permanece pelo menos nebulosa. Em última instância, existe o risco de que nenhum esforço pela estabilização do Iraque produza resultados duradouros. É notória a dificuldade de conciliar posições e interesses divergentes da pluralidade de atores que compõem a sociedade civil e o mundo religioso iraquianos. Um sutil equilíbrio terá, ainda, que ser encontrado para tornar viável a atuação concertada do trinômio Nações Unidas – governo interino – força multinacional, sem que se comprometa a credibilidade dos dois primeiros⁷. Acrescente-se que o quadro regional continua a dar motivos para graves inquietações.

Em vista da precária segurança, ainda não foi possível concretizar, na escala necessária, o retorno das Nações Unidas ao terreno. São poucos os esforços para constituir destacamento especial com o propósito específico de proteger as instalações e o pessoal da Organização.

É muito complexa a situação do *Sudão*. País pouco conhecido, tornou-se objeto de atenção internacional em função do conflito, de mais de década, entre suas regiões Norte e Sul, que opõe árabes muçulmanos e negros cristãos. Mereceram também interesse as disputas político-religiosas, no quadro de regimes autoritários, entre islamitas radicais e setores mais moderados, os quais terminaram por predominar em Cartum⁸.

No decorrer de 2004, surgiu na agenda do Conselho de Segurança outra questão sudanesa de atualidade e visibilidade midiática. Desde abril passado, tem o Conselho discutido, sobretudo, a evolução da crise humanitária em três províncias de Darfur, no oeste sudanês. Essa região extremamente pobre e vulnerável tem, note-se, área comparável à da França, Texas ou Bahia, mas com população estimada em menos de seis milhões de habitantes. Suas condições logísticas são as mais difíceis que se possam imaginar.

A crise afeta mais de um milhão de pessoas, e decorre de um conflito interno, precipitado em 2003, que opõe grupos rebeldes de origem negra contra as forças regulares do estado sudanês e milícias de origem árabe, conhecidas por *janjawid*, armadas pelo próprio Governo.

Ambas as facções professam a religião muçulmana. Na gênese do conflito está o pleito das populações negras por maior participação nos assuntos do Estado, quer no tocante a poder político – ou mais autonomia política –, quer nos aspectos econômicos, nos quais negros e árabes competem por recursos escassos, como água e espaço para a pecuária e terras aráveis.

O governo de Cartum, em si, nunca foi capaz de estender a Darfur os serviços básicos do estado, e, confrontado pelos grupos rebeldes, reagiu de forma violenta, com a concorrência dos *janjawid*, o que acabou por provocar a crise de enormes proporções que ora se observa.

Distintos e múltiplos relatos dão conta de graves violações aos direitos humanos e ao direito humanitário. Ainda sem total confirmação, divulga-se um possível caso de limpeza étnica ou mesmo de genocídio. De qualquer forma, a situação humanitária é gravíssima. Há necessidade urgente de aumento significativo da assistência humanitária internacional não só para os deslocados internos, que somam pelo menos oitocentas mil pessoas, mas também para os refugiados que se instalaram no vizinho Chade (cerca de duzentos mil). Ressalve-se que, de maneira geral, os números relativos ao Sudão apresentam grande variabilidade.

O Conselho aprovou, no dia 30 de julho, a Resolução 1556 (2004), que estabelece o embargo, ainda não implementado, ao comércio de armas destinadas à região de Darfur. A Resolução reconhece também a liderança da União Africana nos esforços de pacificação da região, bem como insta a comunidade internacional a ampliar a assistência humanitária e o apoio aos esforços da União Africana. O tema mais polêmico, na Resolução, que acabou por provocar duas abstenções (China e Paquistão), é o da ameaça de aplicação de sanções ou medidas contra o Governo de Cartum, (nos termos do artigo 41 da Carta da ONU),

caso as autoridades sudanesas deixem de cumprir os compromissos acordados com o secretário-geral, em 3 de julho, relativos à restauração de um ambiente seguro para a população de Darfur, mediante, inclusive o controle e desarmamento das milícias *janjawid*.

A imprensa e a televisão ocidentais dedicam matérias diárias à crise humanitária, embora se saiba que esse não é o único problema. A situação em Darfur provoca uma preocupante instabilidade na África oriental, o que tem estimulado o interesse da União Africana na questão. Suas variadas dimensões – política de segurança, econômicas, humanitárias e de observância dos direitos humanos – desafiam a capacidade operativa do sistema das Nações Unidas.

O Brasil participou ativamente nas discussões sobre a 1556. O primeiro ante-projeto e versões subseqüentes privilegiavam sobretudo a segurança, em detrimento das recomendações de natureza humanitária. Juntamente com outras delegações, a brasileira procurou, com êxito, dar maior equilíbrio ao texto, além de defender o reconhecimento do papel privilegiado da União Africana. No tocante a sanções, ou, mais propriamente, à ameaça de sanções, a posição brasileira é a de explicitar a necessidade de uma seqüência de ações a serem adotadas pelo Conselho de Segurança, à luz de relatórios do Secretário-geral e seu representante especial a respeito dos desenvolvimentos no terreno e de suas repercussões na região. Com essa visão, o Brasil continuará a favorecer que o Conselho de Segurança alcance soluções pacíficas e que aliviem, no mais curto prazo, o sofrimento das populações atingidas, com base na mais ampla maioria, idealmente no consenso.

Em nossa região, o *Haiti* é, de longe, o país que percorreu a mais acidentada trajetória histórica que acabou por condená-lo à posição de única nação do Hemisfério Ocidental a figurar no sofrido grupo dos países mais pobres do mundo, ou seja, os considerados como de “menor desenvolvimento relativo”.

O Haiti é, também, aquele que maiores percalços encontrou na construção da democracia e dos direitos humanos, vitimado que foi por longos períodos ditatoriais. Ao mesmo tempo, a população é historicamente afetada por terríveis condições de fome, pobreza, enfermidade e analfabetismo. As intervenções estrangeiras do passado e condições internacionais desfavoráveis compõem esse deplorável quadro, em que, de forma precária e vulnerável, o Haiti tem exercido sua soberania política.

Após cerca de dez anos de envolvimento internacional no Haiti, os resultados obtidos revelaram-se terrivelmente insuficientes. Não se criou na população um sentimento de “co-propriedade”, como se costuma dizer na ONU, das iniciativas internacionais, que, muitas vezes, sequer refletiam prioridades haitianas. Além disso, não chegaram a ser alocados os recursos antes anunciados, faltou coordenação nas diversas atividades e projetos no terreno e deixaram de ser mecanismos fiáveis de fiscalização que assegurassem a eficiência do uso dos projetos em benefício do Haiti.

Nada disso, porém, poderia desqualificá-lo como membro necessário de nossa região, com a qual seu povo partilha direitos e aspirações a uma vida segura e tranqüila e voltada para a construção do bem-estar.

Acresce que, segundo variados e insuspeitos depoimentos, o povo haitiano nutre espontânea atitude favorável ao Brasil e essa simpatia se traduz na esperança de que, fraternalmente, possamos apoiar a retomada de sua tão difícil caminhada. O que se passa no Haiti é – e deve ser – de profundo interesse para todos no Brasil e na América Latina como um todo, não apenas por indeclinável dever de solidariedade, mas pelo interesse comum em que prevaleça em toda nossa região um clima de paz, democracia e desenvolvimento, no qual cada uma de nossas nações possa realizar suas vocações e os povos vivam com dignidade e esperança.

Em anos recentes, recrudescer a instabilidade haitiana e, progressivamente, transformou-se em violência generalizada. No início de 2004, a crise política alcançou novo auge. Em seu bojo, foram apresentados ao Conselho, em fins de fevereiro de 2004, pelo então representante permanente do Haiti, uma carta de renúncia do presidente Jean-Bertrand Aristide, cuja autenticidade permaneceu inquestionada, assim como uma mensagem, na qual o presidente provisório, Boniface Alexandre, solicitava intervenção internacional.

Esse foi o pano de fundo da Resolução 1529 (2004), pela qual o Conselho autorizou, em 29 de fevereiro, a mobilização por noventa dias de uma Força Multilateral Interina de emergência, composta pelos Estados Unidos, França, Canadá e Chile para evitar o que, então, parecia ser um iminente “banho de sangue” em Porto Príncipe.

A partir de 1º de junho último, com a Resolução 1542 (2004), essa força foi substituída pela Minustah (Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti), uma operação de paz complexa constituída pelo Conselho, que conta com tropas dos seguintes países latino-americanos: Brasil (1,2 mil militares), Argentina, Chile, Guatemala, Peru, Uruguai; possivelmente, o Paraguai poderá somar-se a esses países, composta por contingentes oferecidos por Estados-membros da Organização. O Brasil assumiu o comando militar dessa segunda missão e ofereceu seu maior efetivo. É forte a percepção haitiana de que a liderança brasileira, no comando da Minustah, favorece o país e a construção de um consenso regional.

De outra parte, foi positiva da Conferência de Doadores para o Haiti, realizada em agosto passado, que ultrapassou seus objetivos iniciais, ao recolher \$ 1,085 bilhão de dólares, grande parte dos quais estará disponível a título de empréstimos. Aprovou-se, com a participação das autoridades haitianas, um amplo programa de recuperação, com a participação do Banco Mundial, FMI, BID, PNUD e Comissão Européia⁹.

Embora não seja doador de recursos financeiros, o Brasil está pronto a cooperar em várias áreas, nas quais tem título de excelência, como campanhas de

vacinação em massa, prevenção e tratamento da Aids; produção de etanol; coleta e processamento de lixo urbano; sistema de defesa civil; agricultura tropical e alimentos processados; promoção e proteção dos direitos humanos e sistema de voto eletrônico. Nos últimos meses, várias missões brasileiras visitaram o Haiti com o objetivo de acertar as ações concretas de cooperação a serem desenvolvidas, segundo as prioridades do Governo local.

No que concerne à presença das Nações Unidas naquele país, são significativas as diferenças entre as situações de 2004 e de 1994, quando o Conselho autorizou uma força multinacional a utilizar “todos os meios necessários” para restabelecer no poder o ex-presidente Aristide, derrubado do poder em 1991 por uma junta militar. Em 1994, como se pode ver na Resolução 940, a força multinacional tinha caráter coercitivo e não estava satisfatoriamente supervisionada pelas Nações Unidas. Naquela oportunidade, o Brasil, que fazia parte do Conselho, preferiu abster-se na votação.

Na medida do possível, Mimustah não repetirá os erros do passado. É preciso reconhecer que, ao lado dos progressos que estão sendo alcançados, o panorama haitiano continua grave: anos de conflitos políticos levaram a economia, já muito pobre, à total paralisia; aprofundou-se a crise política, com o descrédito dos seus atores; pioraram as já terríveis condições de pobreza; e expandiram-se a criminalidade e o tráfico de drogas no país.

A nova Missão coopera no restabelecimento de um ambiente favorável ao desenvolvimento do processo político. Outra importante tarefa da Monustah, na qual o Brasil está igualmente interessado é a promoção da retomada da cooperação internacional para o desenvolvimento econômico e social do Haiti.

Especificamente, a participação do Brasil e de outros países latino-americanos indica que a Minustah será conduzida de forma isenta, em consonância com o direito internacional e os valores democráticos, e no respeito da soberania haitiana. O objetivo é progredir com rapidez em direção a novas eleições, com participação livre de todos os partidos. Esse é um compromisso contido na Carta Democrática Interamericana, que o Haiti, infelizmente, não estava em condições de cumprir sem auxílio internacional.

Abster-se de participar seria abdicar de uma responsabilidade grave, avaliação essa que parece ser partilhada pelos países da região que se agregaram ao esforço iniciado pelo Brasil. A alternativa à Minustah teria sido abandonar o Haiti à própria sorte, ou seja, a um ciclo de repressão, insurreição e criminalidade, pontuado, provavelmente, por intervenções unilaterais que pouco responderiam aos interesses dos próprios haitianos. Esta é uma oportunidade ímpar para assistir o povo haitiano em seu objetivo de recuperar a paz e a democracia e integrar-se produtivamente em nossa região.

As perspectivas parecem agora mais otimistas. A cooperação internacional organiza-se; a Minustah implanta-se e a nomeação do representante especial do secretário-geral, embaixador Juan Gabriel Valdez, inspira confiança na atuação

da ONU. Parece possível que as relações entre o Haiti e os países da Caricom (Caribbean Community) gradualmente se normalizem. Note-se que, embora avanços estejam sendo obtidos no terreno da segurança pública, problemas importantes ainda necessitam de equacionamento, como o do crime organizado e o do tráfico de drogas.

O processo eleitoral deve cumprir-se até o final de 2005. Ante as persistentes divisões entre os variados atores políticos haitianos, cabe insistir que as eleições devem permitir a participação ampla e irrestrita de todos os partidos, único meio de garantir plena legitimidade e credibilidade ao futuro Governo.

A Minustah reflete a ação integradora das Nações Unidas e é excelente exemplo do estado da arte das *operações de paz* da ONU, de seu mandato complexo e dos segmentos que as compõem, para além da força militar e policial.

As operações de paz tornaram-se muito mais complexas e seus mandatos necessitam de ajustes periódicos por parte do Conselho. Estão em curso ou em preparação avançada, em todo o mundo, nada menos que dezoito operações de paz das Nações Unidas, que envolvem dezenas de milhares de soldados, ao custo anual de bilhões de dólares. Dessas, oito são de natureza complexa, como a Minustah.

Essa nova geração de conflitos prevalece na África, nos Balcãs e na antiga União Soviética e regiões circunvizinhas. São conflitos marcados pela desestruturação do Estado e colapso da sociedade civil, do direito e da ordem. Se, de um lado, a superação da guerra fria deu mais liberdade de ação à ONU e liberou o Conselho de Segurança da lógica de bipolaridade, por outro, permitiu a emergência de conflitos, principalmente internos adormecidos, de motivação étnica, religiosa ou nacional, que se subordinavam e eram contidos pela confrontação estratégica Leste-Oeste e o embate ideológico entre capitalismo e comunismo.

A necessidade da “proliferação” de operações de paz constitui uma alarmante indicação não só da fragilidade de um número crescente de Estados, mas também do alastramento das injustiças da ordem mundial. Nesse quadro, seria ingênuo ignorar as dimensões globais dos fenômenos do primado do poder, do protecionismo comercial, instabilidade dos fluxos financeiros e a visível redução das oportunidades econômicas de muito países menos desenvolvidos, entre outros. Torna-se urgente intensificar esforços para deter e reverter esse processo daninho.

Dimensões econômicas e sociais

O panorama até este ponto esboçado tem ênfase nos mais recentes desenvolvimentos no plano da paz e da segurança, tendo presente que, por ocupar o Brasil – no Conselho de Segurança – uma cadeira de membro eleito, desde 1º de janeiro de 2004, é dada ao País a oportunidade de participar em seus debates e, sobretudo, negociações, às vezes penosas e frequentemente complexas, de temas de alto relevo internacional por envolverem a vida de muitos países e de milhões e milhões de pessoas.

É, entretanto, longa a tradição nas Nações Unidas de deliberações na área do desenvolvimento. Foi na ONU que se propuseram, nos anos de 1960 e 1970, as iniciativas sobre uma nova ordem econômica mundial mais justa e equitativa. Podem ser creditados a esses debates resultados concretos, embora relativamente modestos, como os sistemas gerais de preferência para países em desenvolvimento.

Tão importantes quanto essas conquistas tangíveis, entretanto, foram os avanços conceituais que se disseminaram por outros organismos, como o GATT e, depois, a OMC e que passaram a reconhecer as especificidades dos países em desenvolvimento e a necessidade de outorgar-lhes tratamento diferenciado. Ainda nos beneficiamos desses ganhos conceituais, embora vivamos uma nova era econômica, com conquistas, mas também contradições.

A atuação econômica e social da ONU torna-se crescentemente visível. Com a globalização, tornou-se claro que a promoção do desenvolvimento, a redução da pobreza, a proteção do meio ambiente e a observância dos direitos humanos estão além do alcance da ação individual de grande número de países. Nenhum foro tem tanta legitimidade quanto as Nações Unidas para a busca de soluções para essas questões, com apoio nos mecanismos de cooperação multilateral.

A Assembléia Geral constitui espaço privilegiado, no qual se testam e se desenvolvem idéias para o equacionamento dos principais problemas socio-econômicos. Durante a década passada, a ONU promoveu, com a interveniência da Assembléia Geral, as grandes conferências mundiais sobre a cooperação internacional nesse vastíssimo campo.

O Brasil foi a sede da primeira delas, a Rio-92, que consagrou o conceito visionário do desenvolvimento sustentável e adotou um programa de trabalho – a Agenda 21 – com objetivos e ações concretas no área ambiental¹⁰. Dez anos mais tarde, Joanesburgo reexaminou essa importante temática. Seguiram-se outras grandes conferências sobre direitos humanos, população, direitos da mulher, assentamentos humanos e desenvolvimento social – todas elas com a preocupação transversal de promover o desenvolvimento e a erradicação da pobreza.

Os principais resultados desses esforços consubstanciaram-se na Declaração do Milênio e, posteriormente, desenvolveram-se na Conferência de Monterrey de Financiamento para o Desenvolvimento. Conforme assinalado, todo esse processo de cooperação internacional será avaliado em grande evento de alto nível no contexto da sessão da Assembléia Geral, em setembro de 2005, cuja importância para a política de desenvolvimento econômico e social, no âmbito das Nações Unidas, parece desnecessário ressaltar.

Adotada na reunião de cúpula de chefes de Estado e de governo, em 2000, a Declaração reafirmou, em essência, o compromisso mundial com a paz e a segurança, o desenvolvimento, a erradicação da pobreza e a promoção dos direitos humanos. De escopo abrangente, a Declaração ilustra muito bem a visão

estratégica e a capacidade integradora das Nações Unidas, assim como suas necessidades de mudança¹¹.

Tendo presentes as assimetrias da globalização, a Declaração incorpora uma série de compromissos que passaram a ser conhecidos como Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs) – Millennium Development Goals [MDGs]), dos quais o primeiro é o de reduzir à metade, até 2015, o número de pessoas que vivem em pobreza extrema e famintas. Outras metas são a universalização do ensino primário, a redução da mortalidade materna em três quartos e da mortalidade infantil em dois terços, a reversão da epidemia do HIV/Aids e de outras doenças contagiosas, a redução do número de pessoas que vivem sem água potável e a promoção da igualdade de gênero.

Nesse contexto, precisam ser resgatadas, no seio das Nações Unidas, a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico (em especial o acesso às tecnologias da informação e da comunicação), que se apresentam transversalmente e permitem a realização de todas as MDMs. A chamada “oitava meta” inclui compromissos, por parte dos países desenvolvidos, com vistas à maior abertura de mercados para os países em desenvolvimento, promoção dos investimentos diretos, incremento da assistência oficial ao desenvolvimento, alívio da dívida externa e transferência de tecnologia.

Mais tarde, em 2002, o consenso alcançado em Monterrey afirmou a necessidade de uma parceria global mais ampla. Entretanto, as informações atuais dão margem para preocupações. O Relatório Global de Monitoramento, elaborado pelo Banco Mundial e pelo FMI, assinala que embora algumas regiões (por exemplo, Sudeste Asiático) já tenham reduzido a pobreza à metade, é muito provável que grande número de países, sobretudo da África Subsaariana, *não* atinja essa meta até 2015.

Seria uma profunda frustração se apenas dez ou quinze países pudessem alcançar as MDMs, o que ocorrerá caso sejam mantidas as atuais condições de suprimento de recursos internacionais. Requer-se muito mais esforço internacional de mobilização de recursos adicionais para que se cumpram integralmente os objetivos universais das Metas.

É de se reconhecer que são ambivalentes os resultados do notável revigoração da cooperação internacional para o desenvolvimento. Importantes consensos e variados projetos convivem com a frustração diante da persistência dos problemas e a lentidão dos progressos. A globalização, que de início gerou grande otimismo, agora é vista de maneira muito mais crítica, já que perduram desigualdades entre países ricos e pobres, que poderiam estar resolvidas, dada a atual disponibilidade mundial de recursos.

É esse o desafio socioeconômico que a ONU deverá enfrentar. O evento de 2005 será provavelmente a última oportunidade para que a comunidade internacional crie as condições necessárias para que as MDMs venham a ser atingidas em 2015, e não em meados do próximo século. Se mais tempo for perdido,

abrir-se-á uma situação insustentável, em extensas regiões do mundo, que penalizará especialmente os países mais pobres. Na verdade, seu impacto seria global, pois indicaria que os países industrializados estariam dispostos a tolerar a prevalência de uma ordem internacional ainda mais instável e injusta que a presente.

Nesse caso, não seria sequer paliada a crise social em muitos países do Sul. Dadas as precárias condições de saúde e educação (treinamento) da mão-de-obra, aumentariam os custos para os investidores, inclusive estrangeiros. As conseqüências, entretanto, não se limitariam a esse aspecto. O processo de desestabilização social terminaria por estimular a instabilidade política interna e externa. O clima de ansiedade e insatisfação se propagaria para além do segmento mais pobre da população, com a reprodução de regimes autoritários e a abertura de novas perspectivas de intervenção externa, inclusive de ordem militar, o que implica mais gastos e, pior, perdas humanas.

Embora se reconheça que a miséria e a competição por recursos escassos não geram, por si sós, o terrorismo, sem dúvida promovem a desesperança e o desassossego, nas mais variadas camadas sociais, e contribuem para que prosperem soluções radicais para os problemas políticos, étnicos e religiosos.

O conjunto das MDMs corresponde a um *programa mínimo de estabilização*, ou o que o professor Jeffrey Sachs, da Universidade de Colúmbia e diretor do Projeto do Milênio¹², denominou de *Metas Mínimas de Política*, cuja consecução, na verdade, interessa tanto ao Norte como ao Sul. Seu fracasso corresponderia a uma fragorosa derrota global e afrontaria a consciência política e ética de nosso tempo.

O Brasil sempre desempenhou papel importante nas grandes conferências, e tem contribuído para a adoção de propostas construtivas, equilibradas e de consenso e com exemplos de “boas práticas”, que consistem em programas comprovadamente bem sucedidos no Brasil e passíveis de réplica em outros países.

O País está vivamente empenhado em fazer progredir a cooperação intergovernamental e deseja engajar nesse esforço também o setor privado e as organizações não-governamentais (ONGs).

Rio de Janeiro, Joanesburgo, as demais capitais, Milênio e Monterrey são desenvolvimentos essenciais e inovadores da diplomacia contemporânea. O mesmo pode-se dizer agora de Doha, no contexto da qual, graças ao forte empenho do G-20, sob liderança brasileira, quebrou-se o impasse nas negociações comerciais sobre produtos agrícolas. Embora não pertença ao sistema das Nações Unidas, a OMC representa uma dimensão fundamental do multilateralismo econômico.

Os programas sociais associados à campanha brasileira contra a fome e a pobreza – o programa “Fome Zero” – têm gerado grande expectativa na ONU. Embora seja assimilado, prioritariamente, à África e à Ásia, o número de pobres na América Latina elevou-se, conforme estudo da Cepal, a 220 milhões em 2002, o que corresponde a 43,4% da população da região.

A preocupação com o tema da pobreza e da fome tem levado o presidente Lula a propor iniciativas e a liderar esforço para elevar o perfil político do tratamento do assunto nas Nações Unidas. No início da Assembléia Geral, no ano passado, o presidente lançou, juntamente com o primeiro-ministro da Índia e o presidente da África do Sul, a idéia da criação de um fundo – o Fundo Ibas (Índia, Brasil e África do Sul) para estimular a cooperação internacional no combate à pobreza e à fome. O fundo destina-se a apoiar projetos em países em desenvolvimento, elaborados com base em “boas práticas” existentes no Brasil, Índia e África do Sul¹³.

O presidente brasileiro atua, ainda, num plano mais amplo. Em janeiro de 2004, em Genebra, reuniu-se com os presidentes Chirac e Lagos e com o secretário-geral Kofi Annan. Da reunião, resultou a proposta de uma aliança global contra a fome e a pobreza, à qual se somou a Espanha, e de aprofundamento técnico de estudos para geração de recursos adicionais, inclusive propostas de taxação de transações financeiras internacionais e do comércio de armamentos, entre outras.

Esse processo dará impulso político concreto, para que se inclua a temática da fome e da pobreza, como prioridade na reunião mundial de setembro de 2005, destinada a avaliar a implementação e os instrumentos necessários as possibilidades de cumprimento das MDMs¹⁴.

Tomadas em seu conjunto, as ações em nível presidencial são polivalentes. Deixam clara a persistência mundial da fome e da pobreza, mesmo no contexto da expansão da economia de mercado; estimulam o cumprimento das MDMs; ressaltam a necessidade de financiamento internacional, na falta do qual os necessários progressos não ocorrerão; sublinham que devem estabelecer verdadeiras parcerias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e no contexto do Ibas, lançam um esforço inédito de cooperação Sul-Sul.

Promoção dos direitos humanos, Tribunal Penal Internacional e assistência humanitária

Conforme se pôde observar, um dos propósitos fundamentais da ONU é o de promover a cooperação internacional com vistas a resolver questões de caráter social e humanitário e estimular o respeito aos *direitos humanos* para todos. Ao longo de sessenta anos de história, as Nações Unidas desempenham papel crucial na estruturação da arquitetura internacional dos direitos humanos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 1948, que é a base normativa da ação multilateral nesse campo, permitiu abrir o caminho para o efetivo reconhecimento e consolidação, no âmbito do sistema internacional, dos valores que haviam sido universalmente aceitos. Tendo como pano de fundo a liberdade, a justiça e a paz, a Declaração estabelece o ideal comum a que todos os povos e nações devem atingir (como ocorre no princípio de que todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos e têm capacidade para usufruir os direitos e as liberdades sem distinção de qualquer espécie).

Nas últimas décadas, foram estabelecidos numerosos instrumentos internacionais que promovem e protegem direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, além dos que se dedicam à proteção especializada contra determinadas formas de violação e para grupos específicos. Na fase de implementação, estabeleceram-se mecanismos para monitorar o cumprimento das obrigações internacionais assumidas pelos países. Paralelamente, a Comissão de Direitos Humanos da ONU foi reforçada com a criação de grupos de trabalho e relatores com mandato para tratar de temas e países selecionados e formular as necessárias recomendações.

Apesar de avanços significativos, as conquistas na área não produziram mudanças com a velocidade almejada. A realização dos direitos econômicos e sociais segue inatingível para muitas centenas de milhões de pessoas que vivem em situação de pobreza extrema. Violações graves e sistemáticas continuam a ser impunemente perpetradas e nem sempre a perspectiva de proteção das vítimas é levada em consideração.

O momento apresenta sinais preocupantes. Seria danoso se, em nome da repressão ao terrorismo, os direitos fundamentais fossem derogados ou qualificados e as garantias fundamentais, particularmente as normas aplicáveis aos direitos das pessoas que estão sob custódia, se debilitassem. É necessário que o combate ao terrorismo se faça sem prejuízo para os direitos humanos. Do contrário, venceria uma lógica perversa que a comunidade internacional está decidida a condenar.

No Brasil, a prevalência dos direitos humanos figura com relevo entre os princípios constitucionais. Em clima de interação aberta e transparente, sucessivos governos vêm traduzindo em medidas concretas as sugestões dos vários relatores especiais da ONU que cobrem *in loco* ampla gama de assuntos. Esses intercâmbios estimulam mudanças internas e aumentam a base de apoio das políticas de direitos humanos.

A atuação diplomática do País parte do pressuposto geral de que as ações para promover e proteger os direitos humanos estão vinculadas à justiça social, ao desenvolvimento, à democracia e, em última instância, ao respeito aos princípios e propósitos das Nações Unidas. Correspondem, dessa forma, a nossos próprios interesses nacionais.

Passo importante para obviar uma lacuna na arquitetura de direitos humanos foi o estabelecimento do *Tribunal Penal Internacional*, estrutura judiciária moderna e sofisticada, para combater a impunidade dos crimes que afrontam a dignidade humana. A criação do Tribunal constituiu exemplo *marcante* de como a ação multilateral nas Nações Unidas pôde obter resultados, de maneira rápida e eficaz, impulsionada pela vontade política, apesar de um cenário de articulação nem sempre favorável.

Em menos de seis anos, os estados-membros elaboraram um complexo estatuto penal, organizaram a estrutura institucional do Tribunal, elegeram seu

presidente, juízes e promotor, os quais começam a analisar os primeiros casos. O advento do TPI e seu funcionamento constituem um ingrediente inédito nas relações inter-estatais, com impacto positivo para a segurança internacional.

As duas instâncias mais conspícuas e recentes de violações maciças dos direitos humanos, a desintegração da Iugoslávia e o genocídio de Ruanda, levaram à criação de mecanismos jurídicos contra a impunidade: os tribunais para esses dois países. A experiência bem-sucedida desses tribunais fez avançar a reflexão sobre a necessidade de um órgão judiciário permanente e de caráter genérico em defesa dos direitos humanos. Tais tribunais, porém, só funcionaram porque em seu âmbito não houve isenção de imunidade para qualquer autoridade, recorde-se o caso de Slobodan Milosevic.

Da mesma maneira, e por se tratar de órgão universal de combate à impunidade, o TPI não pode conviver com medidas de exceção – que isentem, a qualquer título, pessoas de sua jurisdição. Nesse sentido, a não renovação, pelo Conselho, da resolução que isentava as tropas norte-americanas, – em serviço nas operações da paz ou em outras operações autorizadas pelas Nações Unidas –, da jurisdição da Corte, em junho passado, indicou um avanço importante no processo de consolidação e independência do TPI.

Nos dois anos precedentes, os membros do Conselho, que eram também partes do Estatuto de Roma, conviveram com a situação desconfortável de votar a favor ou silenciar em face de um texto que claramente violava um dos princípios mais caros para o funcionamento e integridade da Corte. Em 2002, apenas a França e a Alemanha se abstiveram na votação; em 2004, o projeto apresentado pelos EUA corria o risco de ser rejeitado e foi retirado. Essa evolução do quadro parlamentar evidencia o crescente apoio da comunidade internacional à Corte e o fortalecimento do Direito Penal Internacional, mas também serviu para resguardar a imagem do Conselho e da própria ONU, na condução de um tema sensível e de alta visibilidade.

Relacionada com a proteção dos direitos humanos, a *assistência humanitária*, que também visa a salvaguardar as pessoas, ganha espaço nas Nações Unidas. Com base em princípios consagrados de neutralidade, imparcialidade e humanidade, a prestação da assistência humanitária depende, como regra, do consentimento do país afetado.

Na verdade, classicamente, enquanto a responsabilidade maior de ajudar pessoas em estado de necessidade recai sobre o Estado implicado, a cooperação internacional torna-se imprescindível se a magnitude e a extensão das emergências superam a capacidade de resposta dos países. Conquanto as operadores humanitários e forças armadas trabalhem lado a lado em situações de conflito, as respectivas atividades se diferenciam fundamentalmente. Ocorre, porém, que desenvolvimentos recentes afetam a percepção e a aceitação tanto por parte dos grupos beligerantes como dos atores humanitários. É forçoso reconhecer que, às vezes, torna-se difícil distinguir operações militares de humanitárias, o que acaba por comprometer a percepção da neutralidade da assistência humanitária.

O brutal atentado contra a ONU em Bagdá em agosto de 2003 e o subsequente ataque contra a Cruz Vermelha demonstram que mesmo os emblemas das organizações internacionais não mais protegem integralmente os seus integrantes. Em face desses desdobramentos, será preciso definir com maior clareza os papéis respectivos das diferentes entidades das Nações Unidas – nas áreas política, militar e de assistência humanitária, que operam em contexto de operações de paz multidimensionais.

É recorrente a falta de acesso humanitário. Por outro lado, não se pode desconsiderar o problema da escassez de recursos. Seria preciso buscar recursos adicionais para a assistência humanitária, de modo que as contribuições nessa área não ocorram em detrimento da cooperação internacional para o desenvolvimento. O montante global para a assistência humanitária deveria ser repartido com base nas necessidades existentes, evitando-se o chamado “favoritismo humanitário” (canalização de recursos para crises que mobilizam a imprensa e a opinião pública internacionais ao passo que outras situações são relegadas ao esquecimento). Seria necessário assegurar recursos para o período de transição da fase de emergência para a da assistência ao desenvolvimento.

Na medida das possibilidades, o Brasil procura participar dos esforços humanitários, em especial por meio de doações em espécie e cessão de pessoal. Tendo em vista as demandas externas que estamos recebendo e a crescente visibilidade do papel internacional desempenhado pelo Brasil, vai-se tornando necessário incrementar a participação brasileira no processo de cooperação internacional para a assistência humanitária¹⁵.

Reforma das Nações Unidas, em particular do Conselho de Segurança

Diante da perspectiva de que o processo de mudança da ordem internacional se acelere, existe hoje amplo consenso de que os métodos de trabalho, procedimentos, agenda e instituições das Nações Unidas precisam ser urgentemente atualizados.

A reforma do Conselho de Segurança e a revitalização da Assembléia Geral e do Ecosoc (United Nations Economic and Social Council) constituem condições básicas de eficiência das Nações Unidas como um todo. Só o fortalecimento destas permitirá que o multilateralismo contribua para que se criem novas e positivas realidades internacionais.

Há muito o Brasil defende enfoques abrangentes, no tratamento dos problemas de paz e segurança, que levem em conta a necessidade de lidar com as causas profundas dos conflitos, muitas vezes associadas à pobreza e desigualdade e à marginalização de indivíduos e de comunidades inteiras. É artificial, dos ângulos político, intelectual e empírico, a separação entre os objetivos de manutenção da paz e da segurança internacionais, de competência primária do Conselho de Segurança, e os de promoção do desenvolvimento, de que se ocupam a As-

sembléia Geral e também o Ecosoc, já que essas são dimensões intrinsecamente interligadas. As causas profundas da violência estão muitas vezes radicadas nas crises socioeconômicas.

Advogamos, em conseqüência, o pronto aperfeiçoamento dos escassos e burocratizados canais que ligam o Conselho de Segurança e a Assembléia Geral e a revitalização da Assembléia Geral, inclusive de sua competência, como único órgão de participação universal com relação ao exame das atividades do Conselho, nos termos do artigo 15.1 da Carta.

Propomos, igualmente, a expansão da cooperação entre o Conselho de Segurança e o Ecosoc. As possibilidades inerentes a um processo amplo de reforma podem ser ilustradas por um passo – inicial, mas importante – dado pelo Ecosoc ao estabelecer grupos consultivos *ad hoc* para assistir países africanos que emergem de conflitos¹⁶.

De especial interesse para o Brasil, o processo de reforma do Conselho de Segurança alcançou uma fase em que se tornaram mais concretas as possibilidades de que prospere a revisão da composição do órgão. O secretário-geral Annan, em discurso perante a Assembléia Geral, anteriormente mencionado, contextualizou a situação de maneira correta e severa, ao garantir que estamos diante de um momento “não menos decisivo do que quando a Organização foi criada” e que “é chegada a hora de [...] avaliar cuidadosamente as alterações estruturais necessárias, no Conselho de Segurança, para fortalecer (as políticas básicas da Organização)”.

O Painel (PPE) criado pelo secretário-geral contou com dezesseis peritos de alto nível, inclusive o embaixador brasileiro João Clemente Baena Soares. Seus termos de referência se desenvolvem em duas vertentes principais: a questão de política, que diz respeito às novas áreas de interesse a que o Conselho deve dedicar-se, e a consideração da expansão da composição do Conselho¹⁷.

Com relação a esta última questão, por orientação presidencial e sob a condução segura do chanceler Celso Amorim, o Brasil está alçando seu perfil e, especificamente, recebeu significativas manifestações de apoio à sua aspiração. Para que o Conselho mantenha a autoridade que lhe garante relevância e eficácia, é, a nosso ver, imprescindível alterar sua estrutura para torná-lo mais legítimo e mais representativo da realidade contemporânea, com a participação das nações em desenvolvimento – da América Latina, África e Ásia – como membros permanentes e também eleitos.

Ao considerar o tema da reforma, não se omita que a oportunidade de sua efetiva realização aparece só raramente na história da ONU. Na verdade, em termos do Conselho, o único antecedente é a expansão de seus membros eleitos para dez, que ocorreu em 1961. Ainda assim, essa foi uma decisão puramente incremental, tomada sob o impulso da onda de descolonização, que não chegou a mudar o equilíbrio político no Conselho. Neste momento, os objetivos são bem maiores e o que for, ou não, alcançado 2005 certamente perdurará por várias décadas.

Em conclusão, a questão da relevância das Nações Unidas apresenta-se a cada dia. Ao longo de sua história, a ONU protagonizou êxitos e fracassos. É natural que assim seja, pois a Organização é, sobretudo, reflexo do conjunto das vontades de seus membros e sua ação, a resultante da interação, da norma jurídica, da conjuntura política e das relações de poder em cada momento.

Ante as atuais complexidades e incertezas críticas, indaga-se, com frequência, se a ONU continuará a oferecer contribuição efetiva para a solução dos problemas da agenda de hoje e do futuro. A meu ver, a ONU faz, sim, grande diferença e o multilateralismo é a sua essência. A ONU conta com admiração e respeito internacional porque, apesar de suas limitações, é nela que se depositam as melhores e mais profundas esperanças de um mundo mais justo, solidário e próspero e de solução pacífica das crises da atualidade.

Notas

- 1 Agradeço à equipe de diplomatas lotados na Missão Permanente do Brasil junto à ONU a colaboração prestada na pesquisa relativa a este texto.
- 2 Em seu relatório, em dezembro de 2004, o Painel (PPE) recomendou a criação de uma Comissão de Construção da Paz, em situações de pós-conflito, que, a seu ver, deveria ser vinculada ao Conselho de Segurança, e que deveria dedicar-se a temas como a construção institucional, processos eleitorais, recuperação socioeconômica, observância dos direitos humanos, assistência humanitária, nos países naquela situação. Como esta, a maior parte das notas subseqüentes diz respeito à atualização do texto, que se tornou necessária diante das rápidas mudanças em curso na conjuntura internacional.
- 3 Conceitos e práticas, como as relativos às formas “preventiva” e “preemptiva” de conflito, foram recentemente relançados. Preventiva seria a guerra que se dirige a uma ameaça apenas presumível; e preemptiva, aquela que se volta para eliminar uma ameaça identificada como “presente e imediata”. Do ponto de vista da Carta, as bases de ambas são, no essencial, discutíveis, pois não se amoldam ao requisito do artigo 51, que consagra e regula apenas o direito à legítima defesa, em caso de ataque armado. O PPE, em seu relatório, preserva o Artigo 51, embora procure promover uma certa flexibilização de sua interpretação.
- 4 O relatório do PPE reconhece esse princípio, mas suas recomendações serão ainda objeto de amplos e complexos debates nos próximos meses.
- 5 Ver Erskine Childers, *An Agenda for Peace and an Agenda for Development: The Security Council and the Economic & Social Council in the UN Reform Process*, Colloquium on the United Nations at Fifty – Whither the Next Fifty Years, Bruxelles, 1995. Ver o artigo 1.2, da Carta.
- 6 O Conselho vale-se de métodos como exortações e recomendações. Assim, são promovidas formas de conciliação ou de ajuste de situações internacionais, inclusive no plano judicial, pela ação da Corte Internacional de Justiça, na Haia. Em caso de violações dos direitos humanos, o combate à impunidade se faz nos tribunais penais

de aplicação universal ou, em tribunais especiais *ad hoc* criados sob a autoridade do Conselho de Segurança.

- 7 As programadas eleições nacionais em janeiro de 2005 colocam-se nesse quadro inquietante, em termos de sua legitimidade, dada a persistência da insegurança e da incerteza política.
- 8 Em janeiro de 2005, chegou-se a um encaminhamento para o conflito Norte-Sul, com a assinatura do Acordo Amplo de Paz, em fase inicial de implementação, que cria um novo Governo nacional, com a participação das forças políticas do Sul, sob a liderança de John Garang.
- 9 Anunciou-se, nos primeiros dias de 2005, que o Banco Mundial, o FMI e o BID finalmente iniciaram desembolsos para financiar projetos no valor de US\$ 400 milhões.
- 10 A revisão de dez anos da Conferência do Rio de Janeiro, ocorrida em setembro de 2002, em Joanesburgo, reafirmou os compromissos da Agenda 21 e adotou uma Declaração Política e um Plano de Implementação que exprimem o consenso internacional sobre as ações necessárias com vistas ao desenvolvimento econômico e social com a proteção do meio ambiente.
- 11 Reflete, mais especificamente, a disposição de renovar esforços para implementar os objetivos acordados em matéria de proteção do meio ambiente e dos direitos humanos, promoção da democracia e boa governança, proteção aos grupos vulneráveis (crianças, civis vítimas de conflito armado, desastres naturais e genocídio), atendimento às necessidades especiais do continente africano e fortalecimento das Nações Unidas.
- 12 Acaba de ser lançado o relatório do Projeto do Milênio, sob o título de “Investing in Development”, que servirá de subsídio para os debates e decisões no correr de 2005.
- 13 Além de contribuições efetuadas pelos três países para facilitar o início de seu funcionamento, o fundo recebeu doações privadas. O primeiro projeto financiado será desenvolvido em Guiné Bissau, no setor da pesca, que é de fundamental importância para aquele país. Espera-se que a experiência do Fundo Ibas, inédita entre países em desenvolvimento, possa redinamizar a cooperação Sul-Sul e mobilizar potenciais doadores.
- 14 O relatório conclusivo foi apresentado a líderes mundiais em reunião que o Presidente Lula convocou para 20 de setembro, véspera do início dos trabalhos políticos da Assembléia Geral, e à qual quase setenta chefes de Estado e de governo compareceram. Na ocasião foi adotada a Declaração de Nova York, que alcançou excelente repercussão nas Nações Unidas. Durante o ano, serão realizadas nas Nações Unidas reuniões com vistas a preparar o tema para o seu exame no mais alto nível.
- 15 Os furacões no Caribe em 2004 e o recente *tsunami* no oceano Índico são indicativos de situações em que se criam expectativas quanto à participação brasileira em esforços internacionais de assistência humanitária. Torna-se, pois, urgente rever a política nacional, inclusive no que diz respeito ao planejamento anual e a necessidade combinar meios civis e militares nesse campo, entre outros aspectos.
- 16 O primeiro desses grupos, do qual o Brasil é membro, volta-se para um país de

língua portuguesa, a Guiné Bissau. Sua experiência demonstra a unanimidade dos esforços voltados para a consolidação da paz, na ausência de condições para o desenvolvimento, e vice-versa. O papel desse grupo tem sido o de mobilizar apoio internacional para a reconstrução, mediante uma parceria em que o governo de Guiné Bissau e os países doadores, juntamente com as instituições internacionais. Existe um segundo grupo para o Burundi – e também foi reativado um órgão semelhante para o Haiti. Trata-se, porém, de modelo que ainda encontra resistência por parte dos defensores de um conceito de segurança internacional que desqualifica os riscos advindos de cenários de pobreza ou subdesenvolvimento.

17 Nos últimos meses, acelerou-se fortemente a atividade diplomática com relação ao Painel (PPE) e suas propostas. Em setembro, o Brasil, Índia, Japão e Alemanha, que aspiram à condição de membros permanentes do Conselho de Segurança, criaram, em Nova York, o grupo denominado G-4, em reunião no mais alto nível de governo por ocasião da abertura da sessão da Assembléia Geral. Em dezembro, o PPE apresentou ao secretário-geral seu relatório, que agora começa a ser discutido pelos estados-membros. Aguarda-se para março um novo relatório do secretário-geral, no qual este procurará integrar as recomendações do Painel e as do relatório sobre o investimento no desenvolvimento, preparado sob a coordenação do prof. Jeffrey Sachs. O G-4 trabalha intensamente e tem a expectativa de que a questão da reforma da composição do Conselho de Segurança seja decidida antes de setembro próximo, para então ser submetida ao referendo dos chefes de Estado e de governo que virão a Nova York para o evento sobre a Declaração do Milênio.

RESUMO – O FOCO DESTA texto é o da visão brasileira da diplomacia multilateral nas Nações Unidas, tendo em vista recentes desenvolvimentos, inclusive o renascimento das políticas unilaterais. Concentra-se nos desafios centrais da paz e segurança, cooperação internacional para o desenvolvimento econômico e promoção dos direitos humanos. Examinam-se as questões do Iraque, Sudão e Haiti, assim como a Declaração do Milênio, das Metas de Desenvolvimento do Milênio e a Conferência de Monterrey para o Financiamento do Desenvolvimento. São ainda tratados os temas do Tribunal Penal Internacional e da assistência humanitária. Finalmente, avaliam-se as questões da reforma das Nações Unidas, em particular o Conselho de Segurança.

ABSTRACT – THIS TEXT IS focused on the Brazilian understanding of the multilateral diplomacy at the United Nations, having in mind recent developments, including the rising of the policies of unilateralism. Attention is given to the central challenges of peace and security, international cooperation for development, and promotion of human rights. The items on Iraq, Sudan and Haiti are examined, as well as those on the Millennium Declaration, Millennium Development Goals and the Monterrey Conference on the Financing for development. Attention is given to the items on International Criminal Court, and humanitarian assistance. Finally, the issue of the Reform of the United Nations in particular the Security Council is evaluated.

Palavras-chave: ONU, Política Multilateral, Conselho de Segurança.

Keywords: UN, Multilateral Policies, Security Council.

Ronaldo Mota Sardenberg é representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas e chefe da Delegação do Brasil ao Conselho de Segurança.