



Dialogue on
Globalization

BRIEFING PAPERS
FES BERLIN

“Em Maior Liberdade”

O Relatório do Secretário-Geral da ONU
referente à Cúpula do Milênio+5 2005

JENS MARTENS

O seguinte “Global Reports 2005”, publicado pela Fundação Friedrich Ebert em cooperação com a Global Policy Forum Europe, comenta os relatórios mais importantes sobre o desenvolvimento e governança global que são executados na preparação da Cúpula do Milênio+5 das Nações Unidas em setembro de 2005.

Em 21 de março de 2005, Kofi Annan, Secretário-Geral da ONU, enviou seu tão ansiosamente esperado Relatório sobre as preparações para a Cúpula do Milênio+5 em setembro de 2005. Seu título, “Em Maior Liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos”, serve como uma referência para o Preâmbulo da Carta das Nações Unidas. Entretanto, a “liberdade” tão explicitamente forçada pode também ser interpretada como uma concessão à política atual dos EUA, que atribui uma importância fundamental a essa palavra¹.

Do ponto de vista de Kofi Annan, o Relatório é intencionalmente pragmático: “No atual relatório, eu resisti à tentação de incluir todas as áreas em que o progresso é importante ou desejável. Limitei-me aos itens nos quais acredito que a ação seja vital e factível nos meses que virão. Essas são reformas que estão dentro do alcance – reformas que são contestáveis se pudermos juntar a intenção política necessária”².

Apesar desse pragmatismo, o Relatório do Secretário-Geral da ONU é o mais ambicioso plano de reforma das Nações Unidas que já foi criado em um Secretariado da ONU. As recomendações que o Relatório faz incluem a substituição da Comissão de Direitos Humanos por um Conselho de Direitos Humanos Sênior, que decide quanto à ampliação do Conselho de Segurança antes de setembro de 2005, fortalecendo o Conselho Econômico e Social, um compromisso com prazo determinado para aumentar a Assistência Oficial ao Desenvolvimento a 0,7 por cento da renda nacional bruta (GNI) em 2015, assim como o cancelamento do débito adicional para os países com altas dívidas.

Kofi Annan explicitamente considera suas propostas em três áreas temáticas de desenvolvimento, segurança e direitos humanos como um pacote de soluções e adverte que não serão escolhidas propostas individuais “à la carte”, dependendo dos interesses que possam estar em jogo. Agora os Governos têm um prazo de cinco meses para deliberarem quanto às sugestões de Kofi Annan. Os resultados devem estar na Cúpula das Nações Unidas no dia 14 de setembro de 2005, no mais tardar.

¹ Um exemplo simbólico disso foi o cerimonial realizado na ocasião da posse de George Bush a seu segundo mandato como Presidente do EUA, que ocorreu sob o lema “celebrando a liberdade”.

² Doc. A/59/2005 das Nações Unidas de 21 de março de 2005, § 5.

1 Histórico

Apenas alguns meses após a Cúpula do Milênio das Nações Unidas em setembro de 2000, o Conselho Geral da ONU incumbiu o Secretário-Geral de enviar um relatório abrangente sobre o progresso alcançado no que diz respeito à implementação da Declaração do Milênio.³ O relatório agora enviado, “Em Maior Liberdade”, formalmente representa o primeiro desses relatórios de progresso. Entretanto, ele vai além de qualquer um dos inúmeros relatórios de rotina que o Secretário-Geral da ONU tem que escrever regularmente para o Conselho Geral. No início do Relatório, o próprio Kofi Annan observa que *“um relatório detalhado sobre a implementação da Declaração do Milênio (...) não abordaria o ponto mais abrangente”*. Para a estrutura política, as condições das Nações Unidas mudaram consideravelmente desde 2000.

A guerra no Iraque sustentada pelos EUA e sua “condescendente coalizão” levou a uma falha no desenvolvimento entre os Estados membros das Nações Unidas que não se resolveram até agora. A ação unilateral dos EUA demonstrou que existem limites evidentes à autoridade das Nações Unidas. Os Governos ainda não chegaram a um consenso sobre o uso legítimo de força militar e sobre o papel da ONU na garantia da segurança coletiva. A falta de acordo prejudicou a imagem pública das Nações Unidas e promoveu uma percepção de uma burocracia mundial incapaz de tomar decisões. A insistência resoluta de Kofi Annan (e perfeitamente justificada) quanto à guerra dos Estados Unidos no Iraque que viola a Carta da ONU foi a razão dos ataques mais severos da Direita Americana às Nações Unidas e ao Secretário-Geral, de forma pessoal.

A situação não tem sido boa do campo do desenvolvimento desde 2000. A comunidade internacional ainda está longe de implementar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (Millennium Development Goals) primeiramente adotados. Antes de tudo, ela se aplica ao objetivo de reduzir pela metade o número de pessoas que vivem em extrema pobreza, isto é, com menos de um dólar americano por dia, até 2015.

Em defesa dessa experiência, Kofi Annan autorizou a preparação de dois relatórios que serviriam para lidar com o futuro da segurança coletiva e as etapas requeridas para alcançar os

Objetivos do Milênio. Em julho de 2002, ele incumbiu Jeffrey Sachs, Diretor do Earth Institute na Universidade Columbia de Nova York com a implementação do Projeto Milênio. Esse projeto deveria avaliar quais etapas concretas seriam necessárias para alcançar os Objetivos do Milênio em 2015. Sachs apresentou o relatório final em janeiro de 2005.⁴

Em setembro de 2003, Kofi Annan indicou uma lista de 16 membros para lidar com as ameaças à segurança, os desafios internacionais e as mudanças necessárias no sistema da cooperação multilateral (Grupo de Alto Nível sobre as Ameaças, Desafios e Mudanças). Esse grupo emitiu seu relatório em dezembro de 2004.⁵ Os dois relatórios formaram a base mais importante do Relatório do Secretário-Geral. Muitas de suas recomendações foram literalmente adotadas.

No Secretariado das Nações Unidas, Robert C. Orr, Assistente do Secretário-Geral de Coordenação Política e Planejamento Estratégico, ficou encarregado do Relatório.⁶ Durante as semanas em que o Relatório estava sendo escrito na Secretaria das Nações Unidas, Kofi Annan estava sob enorme pressão dos políticos e da mídia norte-americana. Na verdade, os Republicanos de direita no Congresso dos EUA até pediram sua renúncia. Ao mesmo tempo, ao nomear Paul Wolfowitz como Presidente do Banco Mundial e John Bolton para Representante Permanente dos EUA nas Nações Unidas, o Presidente Bush estava promovendo dois eminentes neoconservadores para os principais cargos na política multilateral.

Aqueles que temiam que nessa situação, Kofi Annan responderia de uma maneira defensiva ou até mesmo intimidada no Relatório viram o contrário. Seu Relatório está acima de todas as justificativas enfáticas contra o unilateralismo e a favor do encorajamento ao multilateralismo sob a proteção das Nações Unidas. O apelo quase desafiador de Kofi Annan é:

³ A/RES/55/2 de 8 de setembro de 2000 e A/RES/55/162 de 14 de dezembro de 2000, § 19.

⁴ Cf. Projeto Milênio das Nações Unidas, 2005 e Informe de Martens, 2005.

⁵ Cf. Grupo de Alto Nível sobre as Ameaças, Desafios e Mudanças, 2004 e Informe do Ozgercin/Steinilber, 2005.

⁶ Orr, norte-americano, foi Diretor Executivo do Belfer Center na Kennedy School of Government na Universidade de Harvard até agosto de 2004. Anteriormente, havia sido o Diretor do Conselho de Relações Estrangeiras, um influente solucionador de problemas de política externa em Nova York. Em seu posto, Orr está entre os conselheiros mais íntimos de Kofi Annan.

*“Em um mundo de ameaças e desafios interligados, é do interesse próprio de cada país que todos sejam tratados de forma eficaz. Por esta razão, a causa da maior liberdade só pode ser levada adiante com a cooperação global ampla, intensa e apoiada entre os Estados. Essa cooperação é possível se as políticas de cada país levarem em consideração não apenas as necessidades de seus próprios cidadãos, mas também as necessidades dos cidadãos de outros países”*⁷.

2 Os principais elementos do Relatório

O Relatório de 62 páginas do Secretário-Geral consiste em quatro partes principais sobre as áreas temáticas de desenvolvimento, segurança, direitos humanos e reforma das Nações Unidas. Enquanto os capítulos sobre desenvolvimento e segurança são baseados nos relatórios do Projeto Milênio e do Grupo de Alto Nível, Kofi Annan estabelece suas próprias prioridades no capítulo sobre direitos humanos. O que é surpreendente nesse contexto é sua proposta de desfazer a Comissão de Direitos Humanos em sua forma atual e substituí-la por um Conselho de Direitos Humanos que teria a mesma posição que o Conselho de Segurança e o Conselho Econômico e Social (ECOSOC). O desejo de superar o desequilíbrio institucional nas Nações Unidas nas áreas de desenvolvimento, segurança e direitos humanos (e, portanto, implicitamente também o papel dominante do Conselho de Segurança) compõe também as propostas do Secretário-Geral sobre a reforma das Nações Unidas. Elas também contêm recomendações sobre uma reforma do Conselho de Segurança que foram observadas mais fortemente pela mídia. O Relatório termina com um anexo resumindo as recomendações políticas concretas do Secretário-Geral em sete páginas. Intituladas *“Para decisão dos Chefes de Estado e do Governo”*, elas virtualmente representam uma espécie de anteprojeto para a Cúpula das Nações Unidas em setembro de 2005.

“Liberdade de querer” – a agenda do desenvolvimento

O Secretário-Geral identifica os interesses de desenvolvimento do Sul no início de seu Relatório. Aqui, ele se refere amplamente ao Relatório de Sachs, adotando suas idéias e propostas essenciais e se concentrando nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Ao mesmo tempo, entretanto, o Secretário-Geral

esclarece que os Objetivos do Milênio não fazem parte de uma natureza universal, mas devem ser considerados como parte de um programa de desenvolvimento mais amplo. Ao afirmar isso, ele aborda a crítica ao foco restrito dos Objetivos do Milênio no combate da pobreza extrema e, um pouco, dos objetivos de desenvolvimento puramente quantitativos. Em suas palavras, os Objetivos do Milênio não tratam das necessidades particulares dos países em desenvolvimento com renda média, do problema da crescente desigualdade e das amplas dimensões do desenvolvimento humano.⁸ Contudo, ele concorda que a urgência de alcançar os Objetivos do Milênio não pode ser exagerada.

A fim de alcançar os objetivos em 2015, Kofi Annan vê a necessidade de estabelecer uma parceria global entre os países ricos e pobres, um passo que já foi combinado na Conferência de Monterrey sobre o Financiamento do Desenvolvimento e na Cúpula de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável em 2002. De acordo com esse conceito, os países em desenvolvimento devem assumir a principal responsabilidade por seu próprio desenvolvimento, combater a corrupção e tomar as decisões políticas necessárias para promover o crescimento e aumentar os recursos internos. De sua parte, os países industrializados devem se comprometer a apoiar essas medidas com altos níveis de assistência ao desenvolvimento (ODA), um sistema comercial mais voltado ao desenvolvimento e uma ajuda mais ampla e intensa com relação à dívida.

Detalhadamente, o Relatório do Secretário-Geral recomenda, por exemplo, que:

- Cada país com pobreza extrema deve, em 2006, adotar uma ampla estratégia de desenvolvimento nacional para implementar os Objetivos do Milênio.
- Se ainda não tiverem feito isso, os países industrializados devem se comprometer com um prazo para promover sua ODA a 0,5% em 2009 e a 0,7% de sua renda nacional bruta em 2015 no mais tardar.
- A “Sustentabilidade da Dívida” deve ser redefinida como o nível de dívida que permite que um país alcance os Objetivos do Milênio em 2015 sem um aumento proporcional de sua dívida. Isso resultaria em cancelamentos de dívida de longo prazo para a maioria dos Países Pobres Altamente Endividados (HIPCs), mas

⁷ Doc. A/59/2005 das Nações Unidas, §. 18.

⁸ Ibid., §. 30

também para muitos países de renda média, altamente endividados, não pertencentes ao HIPC.

- A recomendação do Reino Unido de estabelecer uma Facilidade de Financiamento Internacional (IFF) já deve ter sido realizada em 2005 a fim de suportar a "carga inicial" imediata da ODA, que preencheria a lacuna atual da ODA.
- Com o tempo, fontes de recursos mais inovadoras para o desenvolvimento devem ser consideradas, tais como, particularmente, aquelas colocadas em evidência na iniciativa conjunta do Brasil, Chile, Alemanha, França e Espanha.⁹ Aqui, a ênfase está nos impostos internacionais e nas taxas de usuário, por exemplo, sobre as transações com petróleo e cambiais.
- Uma série de iniciativas de "resultados rápidos" deve ser lançadas para alcançar impactos de rápido desenvolvimento. Essas iniciativas incluiriam distribuição gratuita de mosquiteiros e remédios eficazes contra a malária, aumento dos programas de refeição escolar e abolição das taxas sobre o ensino fundamental e encargos sobre o uso dos serviços de saúde.

O Secretário-Geral deixa claro onde ele se coloca com relação ao prazo concreto dos aumentos na ODA e seu apoio a IFF. Com sua proposta de redefinir a "sustentabilidade da dívida", ele se mostrou a favor de uma exigência das organizações não governamentais que já datava de muito tempo e claramente rejeitou a definição que os credores utilizaram até agora que é voltada meramente aos indicadores macroeconômicos. Entretanto, suas declarações sobre os instrumentos financeiros, em particular sobre os impostos globais, permanecem ineficazes. Com sua recomendação de "considerar" fontes inovadoras de recursos "no longo prazo", Kofi Annan não está se arriscando além das expressões já adotadas pelos Governos na Cúpula Mundial de Copenhague pelo Desenvolvimento Social dez anos atrás. Nessa parte, a resistência veemente da política dos EUA a qualquer forma de imposto internacional tem se mostrado evidente.

⁹ Cf.: A declaração conjunta adotada em Brasília em 11 de fevereiro de 2005 pelo Brasil, Chile, França, Alemanha e Espanha, em: Doc. A/59/719 das Nações Unidas de 1 de março de 2005, Anexo.

"Livre do medo" – programa de segurança

A parte do Relatório de Kofi Annan que trata do futuro papel das Nações Unidas ao salvaguardar a segurança internacional tem sido especialmente aguardada com ansiedade. As diferenças entre os estados membros são particularmente notáveis nessa área. Isso se aplica tanto à reforma do Conselho de Segurança (veja abaixo) quanto ao encaminhamento do problema do terrorismo e os princípios da justificativa da força militar. As propostas que o Relatório formula nessa área são amplamente baseadas no Relatório dos Grupos de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças. Assim como neste Grupo, o Secretário-Geral indica que partindo do critério de que as ameaças globais estão interligadas, esse desenvolvimento, segurança e direitos humanos são interdependentes e nenhum estado pode proteger exclusivamente a si mesmo com um esforço solitário. Como consequência, o Secretário-Geral pede um "novo consenso de segurança" para se opor à completa série de ameaças.

Em primeiro lugar, o Secretário-Geral fez propostas "para garantir que o terrorismo catastrófico nunca se torne uma realidade". Por exemplo, ele pede para que os Governos realizem uma ampla conferência sobre terrorismo, assim como uma conferência especial contra o terrorismo nuclear. A segunda exigência já foi cumprida. Em 13 de abril de 2005, a Assembleia Geral adotou, por consenso, a Conferência Internacional da Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear. Ao mesmo tempo, entretanto, Kofi Annan salienta as responsabilidades dos Governos com relação aos direitos humanos no combate ao terrorismo e estimula os "Estados-Membros a nomearem uma relator especial que relataria à Comissão de Direitos Humanos sobre a compatibilidade das medidas contra o terrorismo com as leis internacionais de direitos humanos".¹⁰ Devido às violações bem documentadas dos direitos humanos no campo de prisioneiros dos EUA na Baía de Guantânamo e os atos de tortura cometidos pelos soldados dos EUA na prisão de Abu Ghraib no Iraque, essa proposta é de uma natureza especialmente explosiva.

As propostas de Kofi Annan sobre o desarmamento nuclear também são notáveis. Ele enfatiza a responsabilidade exclusiva dos estados que possuem armas nucleares, pedindo, por exemplo, que ajudem a reduzir seus arsenais

¹⁰ Doc. A/59/2005 das Nações Unidas, § 94.

não estratégicos de armas nucleares. Além disso, ele exige a negociação imediata de um tratado de corte de material de fissão nuclear. Finalmente, ele pede que os Governos apóiem a moratória sobre explosões de teste nuclear até que o Tratado Abrangente Contra Testes Nucleares tenha entrado em vigor.

Uma das principais recomendações feitas pelo Grupo de Alto Nível foi o estabelecimento de uma Comissão para Consolidação da Paz. Essa comissão pretende construir uma lacuna institucional no sistema das Nações Unidas ao apoiar países em transição da guerra para a paz permanente como um corpo de coordenação central das Nações Unidas. O Secretário-Geral da ONU levantou essa proposta de uma forma diferente. Enquanto o Grupo de Alto Nível recomendou a formação da comissão como um corpo subsidiário do Conselho de Segurança, de acordo com o Artigo 29 da Carta das Nações Unidas, o Secretário-Geral, em seu Relatório, enfatiza a composição de igualdade da comissão do Conselho de Segurança e os membros do ECOSOC, posicionando assim a comissão entre os dois conselhos. Ao fazer isso, Kofi Annan estava respondendo à crítica levantada pelos países G77 na proposta original do Grupo de Alto Nível. Além disso, em oposição à sugestão do Grupo de Alto Nível, a comissão deveria apenas se concentrar em criar a paz após um conflito e não executar explicitamente quaisquer funções de aviso antecipado ou monitoramento.¹¹ Um novo Departamento de Apoio a Reconstrução da Paz deve ser criado na Secretaria das Nações Unidas para o retorno do trabalho da Comissão. O financiamento necessário deve ser levantado por meio de novos Fundos para a Reconstrução da Paz. Kofi Annan anunciou que enviaria uma proposta detalhada para uma Comissão de Paz aos Governos à frente da Cúpula em setembro de 2005.

Finalmente, o Relatório trata da questão altamente controversa de sob que circunstâncias os estados e as Nações Unidas são autorizados a recorrer à força militar. Segundo as palavras do Secretário-Geral, o Artigo 51 da Carta das Nações Unidas também aborda o direito dos estados de se defenderem no caso de ameaças iminentes. Mas a maneira com a qual uma ameaça *iminente* deve ser identificada não foi esclarecida. Além disso, o Secretário-Geral salienta o direito do Conselho de Segurança de tomar ações militares preventivas no caso de perigos *latentes* à paz mundial e à segurança

internacional. Mas ainda não é claro sob quais condições isso deve ser aplicado. Por essa razão, o Secretário-Geral propõe que o Conselho de Segurança seja obrigado a adotar uma resolução que define os princípios da aplicação da força. Entretanto, deixar uma decisão de tal importância unicamente para o círculo exclusivo dos membros do Conselho de Segurança seria altamente problemático.

“Liberdade de viver com dignidade” – programa dos direitos humanos

A terceira parte do Relatório de reforma trata dos tópicos dos direitos humanos, a norma da lei e da democracia. Foi uma surpresa que o Relatório atribuiu esses tópicos à mesma posição que aqueles sobre segurança e desenvolvimento. Entretanto, nas palavras do Secretário-Geral, quaisquer esforços de desenvolvimento e cada programa de segurança só pode ter sucesso se forem baseados no respeito à dignidade humana.¹² Ao tratar dos direitos humanos relativos à norma de lei e democracia, o Relatório reflete um conceito tradicional dos direitos humanos que enfatiza os direitos humanos políticos e civis. Em contraposição, o Secretário-Geral dificilmente faz qualquer menção aos direitos econômicos, sociais e culturais. É incerta que influência a política das Nações Unidas teve sobre a maneira com que Kofi Annan define suas prioridades. Enquanto o Secretário-Geral aceita a crítica do Governo dos EUA, por exemplo, da Comissão de Direitos Humanos, ele também pede maior apoio do Tribunal Penal Internacional (ICC), que tem sido veementemente rejeitada pelo Governo dos EUA até agora.

O Secretário-Geral apóia de uma maneira bem clara os termos da abordagem coletiva “responsabilidade de proteger” dos estados nos casos de genocídio, da chamada “limpeza étnica” e outros crimes contra a humanidade. Enquanto vê a responsabilidade principal em proteger a população nas mãos dos Governos nacionais, ele enfatiza o dever da comunidade internacional em tomar uma ação – até o nível da força militar legalizada pelo Conselho de Segurança – se esses Governos não forem capazes de, ou dispostos a, oferecer essa proteção.

Para promover os desenvolvimentos da democracia, Kofi Annan sugere a criação dos Fundos para Democracia nas Nações Unidas. Esses Fundos ofereceriam apoio financeiro aos

¹¹ Ibid., § 115.

¹² Ibid., § 128.

países que buscam estabelecer ou consolidar sua democracia.

O posto do Alto Comissário para Direitos Humanos deve ser fortalecido institucional e financeiramente a fim de impulsionar as atividades dos direitos humanos das Nações Unidas. Com essa finalidade, o Alto Comissário deve enviar um plano de ação em 60 dias, isto é, em 20 de maio de 2005.

Ou seja, nas próprias palavras de Kofi Annan, sua proposta "mais dramática"¹³ almeja abolir a Comissão de Direitos Humanos da forma em que atualmente se encontra. Ela seria substituída por um Conselho de Direitos Humanos de menor posição.

"Fortalecendo as Nações Unidas" – programa de reforma

Os objetivos que o Relatório formula para as áreas de desenvolvimento, segurança e direitos humanos só poderiam ser realizados pela comunidade internacional se as Nações Unidas em si fossem substancialmente fortalecidas. Com essa finalidade, Kofi Annan apresenta uma lista de reformas que se concentra nos principais órgãos dos Estados Unidos. O ponto principal é a proposta de criar um novo equilíbrio de três conselhos globais: o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social e o Conselho de Direitos Humanos, ainda a ser formado. Entretanto, o Secretário-Geral não faz nenhuma declaração quanto às reformas do FMI, do Banco Mundial ou da OMC, pedidos por muitos, ou a uma maior integração deles no sistema das Nações Unidas. O relatório contém as seguintes propostas centrais de reforma:

Assembleia Geral: O Secretário-Geral salienta que a Assembleia Geral é o órgão supremo deliberativo, de criação de políticas e representativo das Nações Unidas.¹⁴ Entretanto, Kofi Annan observa que seu prestígio tem diminuído consideravelmente nos últimos anos. Ele critica particularmente o programa excessivamente longo e o princípio de consenso aplicado na tomada de decisão, argumentando que isso "*induz a Assembleia a procurar generalidades, abandonando todo esforço sério de tomar uma ação*".¹⁵ Por essa razão, o Relatório pede um amplo pacote de reformas para revitalizar a Assembleia Geral com o

objetivo de racionalizar o trabalho, dinamizar o programa e intensificar a função do Presidente da Assembleia Geral. Além disso, os mecanismos devem ser estabelecidos para possibilitar que a Assembleia se comprometa total e sistematicamente com a sociedade civil.

Conselho de Segurança: Kofi Annan considera a superação da composição "anacrônica" do Conselho de Segurança como o elemento central da reforma das Nações Unidas. Entretanto, em vez de se envolver em uma proposta de reforma concreta, ele se refere aos dois modelos apresentados pelo Grupo de Alto Nível. Ambos almejam a ampliação do Conselho de Segurança dos 15 assentos atuais para 24. O Modelo A propõe a criação de seis novos assentos permanentes, sem um direito de veto, e três novos assentos não permanentes por dois anos. O Modelo B não propõe nenhum novo assento permanente, mas cria uma nova categoria de oito assentos por um período renovável de quatro anos, assim como um assento adicional não permanente por um período de dois anos (não renovável). O Secretário-Geral está urgindo os estados a concordarem com um dos dois modelos ou com outra proposta baseada nesses modelos até a da Cúpula em setembro de 2005, afirmando que "*seria preferível para os Estados-Membros tomar essa decisão vital por consenso, mas se eles não conseguirem chegar a um consenso, isso não deve se tornar uma desculpa para adiar a ação*".¹⁶ Os candidatos a um novo assento permanente (Alemanha, Japão, Brasil e Índia) interpretam esse apelo como sendo um apoio a sua posição. Eles estão incitando um voto a ser dado na Assembleia Geral antes do final do verão de 2005. Uma vez que os países da União Africana têm até agora falhado em conseguir um acordo com seus dois candidatos para um assento permanente, o objetivo desse grupo é adotar uma "resolução de estrutura" sem propostas concretas dos países na Assembleia Geral em junho e determinar os nomes dos países em uma etapa posterior. Esses países, em defesa do Modelo B (incluindo Itália, México, Coreia do Sul e Paquistão) realçam a necessidade de chegar a uma decisão por consenso e de criticar indiretamente as decisões do Secretário-Geral.

¹³ Kofi Annan ao se referir à Comissão dos Direitos Humanos em 7 de abril de 2005 (Doc. SG/SM/9808 das Nações Unidas).

¹⁴ Doc. A/59/2005 das Nações Unidas, § 158.

¹⁵ Ibid., § 159.

¹⁶ Ibid., § 170.

Modelo A

| <i>Área Regional</i> | <i>Nº de Estados</i> | <i>Assentos Permanentes (continuidade)</i> | <i>Novos assentos permanentes propostos</i> | <i>Assentos propostos de dois anos (não renováveis)</i> | <i>Total</i> |
|------------------------------|----------------------|--|---|---|--------------|
| África | 53 | 0 | 2 | 4 | 6 |
| Ásia e Pacífico | 56 | 1 | 2 | 3 | 6 |
| Europa | 47 | 3 | 1 | 2 | 6 |
| Américas | 35 | 1 | 1 | 4 | 6 |
| Total do Modelo A | 191 | 5 | 6 | 13 | 24 |

Modelo B

| <i>Área Regional</i> | <i>Nº de Estados</i> | <i>Assentos Permanentes (continuidade)</i> | <i>Assentos renováveis propostos de quatro anos</i> | <i>Assentos propostos de dois anos (não renováveis)</i> | <i>Total</i> |
|------------------------------|----------------------|--|---|---|--------------|
| África | 53 | 0 | 2 | 4 | 6 |
| Ásia e Pacífico | 56 | 1 | 2 | 3 | 6 |
| Europa | 47 | 3 | 2 | 1 | 6 |
| Américas | 35 | 1 | 2 | 3 | 6 |
| Total do Modelo B | 191 | 5 | 8 | 11 | 24 |

Conselho Econômico e Social: O ECOSOC deve ser modernizado quanto ao corpo de coordenação central das Nações Unidas referentes às questões de desenvolvimento que se reuniria anualmente ao nível ministerial. Sua tarefa principal seria monitorar a implementação dos objetivos de desenvolvimento internacionalmente acordados, incluindo os Objetivos do Milênio. A cada dois anos, ele agiria como um Fórum de Cooperação de Desenvolvimento de Alto Nível que analisa as tendências na cooperação do desenvolvimento internacional e promove maior coerência. Futuramente, o Conselho também trataria de forma mais intensa das ameaças e crises de desenvolvimento e, nesse contexto, trabalharia rigorosamente com a Comissão de Paz proposta. Finalmente, o ECOSOC deve estar provido de um comitê de direção mais forte, quer na forma de um departamento ampliado ou de um comitê executivo. Sem dúvida, um ECOSOC fraco poderia ser modernizado com essas propostas. Ao mesmo tempo, sua área de responsabilidades seria restritamente confinada

às questões de desenvolvimento. O FMI, o Banco Mundial e a OMC continuariam a decidir sobre as políticas econômicas, monetárias e comerciais internacionais fora das Nações Unidas. As competências relativas aos direitos humanos seriam transferidas ao conselho respectivo, ainda a ser criado (veja abaixo). Portanto, na melhor das hipóteses, o ECOSOC corresponderia a algo como um Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC) da OCDE expandido, aumentado pelos países em desenvolvimento. O equilíbrio entre o ECOSOC e o poderoso Conselho de Segurança, que o próprio Secretário-Geral decretou, estaria então somente no papel.

Conselho de Direitos Humanos: As propostas de reforma de Kofi Annan para o setor de direitos humanos são baseadas em sua severa crítica à Comissão de Direitos Humanos existente:

"Até agora, a capacidade da Comissão em realizar suas tarefas tem sido cada vez mais arruinada pela diminuição de sua credibilidade e

profissionalismo. Particularmente, os Estados têm procurado a associação da Comissão, não para fortalecer os direitos humanos, mas para proteger a si próprios da crítica ou para criticar os outros. Como resultado, uma queda da credibilidade tem se desenvolvido, o que mancha a reputação do sistema das Nações Unidas com um todo".¹⁷

Por essa razão, o Relatório sugere que a comissão em sua forma atual seja abolida e substituída por um Conselho de Direitos Humanos menor, mas de alto nível. Os membros do Conselho seriam eleitos por uma Assembleia Geral por uma maioria de dois terços. O relatório não se estende nesse argumento básico, deixando muitas questões em aberto. Algumas delas foram, entretanto, respondidas por Kofi Annan ao tratar da Comissão dos Direitos Humanos em Genebra no dia 7 de abril de 2005. Na ocasião, ele também retificou a impressão de que o novo Conselho enfatizaria os direitos humanos políticos e civis de uma maneira desequilibrada ao notar que "*Deve ser dada igual atenção aos direitos políticos, econômicos, sociais e culturais, assim como ao direito de desenvolvimento*".¹⁸ Annan argumentou que os Estados-Membros em Genebra chegaram a uma decisão, a princípio, sobre a criação de um Conselho de Direitos Humanos assim que possível. Detalhes como tamanho, composição, mandato, relações com outros órgãos das Nações Unidas e a questão de como os melhores elementos do sistema atual, especialmente os relatores especiais e os vínculos com as ONGs, poderiam ser mantidos podem ser tratados posteriormente.

Secretaria: O Relatório critica a eficiência, a capacidade profissional e a integridade do atual quadro de funcionários da Secretaria das Nações Unidas de uma maneira surpreendentemente aberta. Para resolver os problemas dos funcionários atuais, Kofi Annan solicita uma Assembleia Geral para obter "*autoridade e recursos para adotar um resgate do antigo pessoal para atualizá-lo e modernizá-lo*". Não se sabe se essas medidas têm realmente só a intenção de otimizar a competência dos funcionários ou se elas atendem o propósito de se livrar dos funcionários politicamente indesejáveis. As últimas mudanças de pessoal na Secretaria das Nações Unidas, requerida pelo

Governo dos Estados Unidos, dão uma noção disto.

3 Conclusões e reações iniciais

Com esse Relatório, Kofi Annan enviou ao mesmo tempo um programa de reforma ambicioso e pragmático. Como era de se esperar, suas propostas não tiveram aprovação unânime. Se para alguns, as iniciativas não têm suficientemente grande projeção, para outros elas são muito radicais e inadequadas para serem implementadas politicamente.

Na discussão inicial de três dias da Assembleia Geral sobre o Relatório (6 a 8 de abril de 2005)¹⁹, muitos representantes de países em desenvolvimento (incluindo a Jamaica como porta-voz do G77, Paquistão e China) argumentaram que as propostas no capítulo sobre desenvolvimento não atingiram as exigências reais.

Na verdade, o Relatório enfatiza principalmente a cooperação de desenvolvimento e a AOD (Assistência Oficial ao Desenvolvimento) no sentido mais restrito, com a influência dos mercados de capital, política financeira e monetária internacional, assim como a política comercial sobre o desenvolvimento que não está sendo considerada ou está somente sendo mencionado em termos gerais. Com respeito a esses tópicos, o Secretário-Geral concorda com o FMI, o Banco Mundial e o OMC. Ele está, portanto, firme em não admitir em seu Relatório as exigências de um grupo de tomada de decisão de alto nível para as questões econômicas sob a proteção das Nações Unidas ("Conselho de Segurança Econômico"). Em vez disso, ele se limita a algumas etapas praticáveis para impulsionar o ECOSOC. Entretanto, a modernização desse grupo politicamente insignificante para um tipo de "Conselho para os Objetivos do Milênio" já representaria um progresso notável.

As controvérsias relativas à reforma do Conselho de Segurança parecem ter afundado de modo particularmente sério. Os proponentes²⁰ e oponentes²¹ de uma ampliação com novos

¹⁷ Ibid., § 182.

¹⁸ Publicação SG/SM/9808 das Nações Unidas de 7 de abril de 2005.

¹⁹ Cf. Publicação GA/10337 das Nações Unidas de 6 de abril, GA/10338 de 7 de abril e GA/10339 de 8 de abril 2005.

²⁰ Além do "G4" (Alemanha, Brasil, Japão e Índia), a princípio, também os países da União Africana, que estão exigindo pelo menos dois novos assentos permanentes.

²¹ Os oponentes de uma ampliação do Conselho de Segurança com novos membros permanentes se juntaram sob o lema: "Unidos por Consenso". Um

membros permanentes estão se enfrentando irreconciliavelmente. É evidente a relutância de China, Rússia e EUA na discussão. Esses três países têm enfatizado a necessidade de se tomar uma decisão em consenso, rejeitando qualquer criação de uma "pressão de tempo artificial". Portanto, eles explicitamente desprezam os esforços da parte do G4 de realizar uma votação na Assembléia Geral em maio ou junho de 2005. O fato de os membros permanentes, o P5, terem que manter uma atitude reservada não é surpreendente, para conservar o *status quo* eles consolidariam sua posição privilegiada no Conselho de Segurança.

Alguns Governos e várias ONGs corretamente indicam que as propostas de reforma do Secretário-Geral não atingem o objetivo, uma vez que elas enfatizam principalmente a ampliação do Conselho de Segurança, considerando que uma reforma real e a "democratização" do Conselho só poderiam ser alcançadas ao abolir de forma geral o direito de veto e a associação permanente dos países individuais, e ao criar mais abertura no caminho do trabalho do Conselho, assim como maior transparência nos procedimentos de tomada de decisão. Entretanto, tais reformas consistentes não teriam possibilidade de implementação num futuro próximo já que elas seriam rejeitadas de forma geral pelo P5.

A resposta às propostas de Kofi Annan com relação à justificativa do uso preventivo da força militar pelo Conselho de Segurança e ao conceito de "responsabilidade de proteger" dos estados foi igualmente controversa. Uma das questões contestadas é se as Nações Unidas também têm o direito e o dever de recorrer à intervenção militar no caso de um perigo latente de genocídio, a chamada limpeza étnica ou outros crimes contra a humanidade. Alguns países em desenvolvimento advertem que o Conselho de Segurança poderia interpretar esse direito de forma seletiva e somente conforme o interesse de seus membros influentes. Haveria um risco de intervenções motivadas geopolítica ou economicamente sendo legalizadas sob o pretexto da responsabilidade de proteger.

documento conjunto apoiando o Modelo B a princípio foi apresentado em Nova York no dia 18 de fevereiro de 2005 pelos seguintes países: Argentina, Colômbia, México, Quênia, Argélia, Itália, Espanha, Paquistão, República da Coreia, Catar, Turquia, Gana, Marrocos, San Marino, Emirados Árabes e Bangladesh.

Por outro lado, há um amplo consenso entre a União Européia, os EUA e o G77 na criação de uma Comissão de Paz. Entretanto, o mandato, os direitos e as responsabilidades precisas da Comissão, assim como a divisão de tarefas com o Conselho de Segurança e o ECOSOC precisam ser esclarecidos.

O novo Conselho de Direitos Humanos proposto é avaliado com mais reticências. Os membros do G77 criticaram a proposta em Nova York. Por outro lado, a proposta é explicitamente apoiada pelos EUA. Não obstante, foram levantadas dúvidas quanto ao abuso politicamente motivado e a "politização" da atual Comissão de Direitos Humanos, que foi acusada de poder ter evitado isso simplesmente ao reduzir o tamanho do grupo, e de ter seus membros eleitos pela Assembléia Geral. Além disso, há um receio de que um conselho desse tipo poderia ser mais vulnerável à influência dos EUA. Também por razões simbólicas, seria importante estabelecer tal Conselho de Direitos Humanos em Genebra. O fato de o Conselho poder ou não fortalecer as atividades de direitos humanos das Nações Unidas depende, acima de tudo, das competências que estariam confiadas a ele. O que também será crucial é se os elementos positivos do atual sistema, particularmente a instituição dos relatores especiais e o firme envolvimento das ONGs de direitos humanos, serão mantidos.

Diante dessa experiência, a proposta de Kofi Annan de integrar ampla e sistematicamente as ONGs no trabalho da Assembléia Geral é de uma importância vital. Todavia, ela representa a única proposta que Kofi Annan assumiu desde o relatório do Grupo de Cardoso nas futuras relações entre as Nações Unidas e a sociedade civil.²² Às propostas abrangentes que esse relatório faz com relação a uma maior participação da sociedade civil em todas as áreas do sistema das Nações Unidas mal são citadas no Relatório do Secretário-Geral. Atualmente, parece ser impossível fazer uma avaliação devido à dura oposição de alguns dos Governos de linha-dura, especialmente aqueles do G77.²³

²² Cf. Doc. A/58/817 das Nações Unidas de 11 de junho de 2004.

²³ A Venezuela assumiu o papel de porta-voz dos oponentes de maior participação da ONG na Assembléia Geral. Nas palavras de seu representante nas Nações Unidas, "foi dado sinal verde para encher a Assembléia com organizações não governamentais de todos os tipos, incluindo aqueles que mais representaram o domínio, em nome de uma incerta e inexpressiva sociedade

O processo preparatório para a cúpula em setembro apóia essa suposição. A maioria das negociações está ocorrendo a portas fechadas e sem acesso ao público. Um primeiro esboço das resoluções da cúpula deve ser enviado ao Presidente da Assembléia Geral no início de junho de 2005. A participação da sociedade civil é limitada a uma audiência informal de dois dias próximo ao final de junho, no último estágio do processo de negociação. Devido à teatralidade das negociações, elas mais parecem ter o papel de um álibi. Especialmente na expectativa dos atuais ataques que as Nações Unidas têm sofrido, um maior apoio público de suas atividades seria urgentemente necessário. Sob esse ponto de vista, o fato de essa sociedade civil ter sido amplamente excluída das preparações para a Cúpula das Nações Unidas é contraproducente e sinaliza de maneira errada.

As respostas iniciais dos Governos ao Relatório de Kofi Annan mostram que essas propostas de reforma precisam urgentemente de um apoio público. Há um perigo considerável de que as reformas como um todo ceda aos interesses particulares conflitantes dos Governos.

Kofi Annan explicitamente exigiu que suas propostas de reforma fossem tratadas como um pacote em vez de ter aspectos individuais escolhidos “à la carte”. Nas negociações, o truque será obter concessões na estrutura de um pacote de acordos que equilibre os interesses particulares dos Governos individuais em um quadro favoravelmente amplo.

As propostas de Kofi Annan certamente não refletem o que muitas ONGs, assim como acadêmicos e uma série de políticos, julgam ser necessário. Em vez disso, elas mostram o que o Secretário-Geral acredita ser factível em curto prazo, dada a atual situação na política mundial. No fim das contas, contudo, uma implementação de suas propostas seria um passo claro na direção certa. Colocar os planos de reforma de Kofi Annan em prática representaria um ato convincente contra o unilateralismo e restauraria a credibilidade das Nações Unidas, assim como sua capacidade de tomar atitude.

Sobre o Autor:

Jens Martens é Diretor do Departamento Europeu do Fórum de Política Global

4 Fontes

Secretário-Geral das Nações Unidas, 2005: Por maior liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos. Nova York: Nações Unidas (Doc. A/59/2005 das Nações Unidas de 21 de março de 2005). Website: www.un.org/largerfreedom/

Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, 2004: Um mundo mais seguro: A responsabilidade que compartilhamos. Nova York: Nações Unidas (Doc. A/59/565 das Nações Unidas de 2 de dezembro de 2004). Website: www.un.org/secureworld/

Projeto Milênio das Nações Unidas, 2005: Investindo no Desenvolvimento. Um Plano Prático para Alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Nova York: UNDP. Website: www.unmillenniumproject.org

Informes da FES

Martens, Jens, 2005: Relatório do Projeto do Milênio das Nações Unidas "Investindo no Desenvolvimento". Berlin: Friedrich Ebert Foundation (Informe).

Ozgercin, Kevin/Jochen Steinhilber, 2005: Em busca de um mundo Mais Seguro? Relatório do Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças. Nova York: Friedrich Ebert Foundation (Informe). Websites: www.fes.de/globalization und www.globalpolicy.org

Mais informações disponíveis no site
www.fes.de/globalization

Os pontos de vista expressados nessa publicação não são necessariamente aqueles da Friedrich-Ebert-Stiftung ou da organização para a qual o autor trabalha.

Friedrich-Ebert-Stiftung
Hiroshimastrasse 17
10785 Berlin
Alemanha
Tel.: ++49-30-26-935-914
Fax: ++49-30-26-935-959
Roswitha.Kiewitt@fes.de
www.fes.de/globalization

Global Policy Forum Europe
Bertha-von-Suttner-Platz 13
53111 Bonn
Alemanha
Tel.: +49 - (0) 228-9650 510
Fax: +49 - (0) 228-9638 206
europe@globalpolicy.org
www.globalpolicy.org