



Em busca de um mundo mais seguro?

Relatório do Grupo de Alto Nível
sobre as Ameaças, Desafios e Mudanças

KEVIN OZGERCIN / JOCHEN STEINHILBER

"The reforms we propose will not by themselves make the United Nations more effective. Its institutions will still only be as strong as the energy, resources and attention devoted to them by Member States and their leaders."

*A More Secure World: Our Shared Responsibility*¹

1 Introdução

Há sessenta anos foi fundada a Organização das Nações Unidas (ONU) para promover a paz e a segurança internacional através de um sistema de segurança coletiva, consagrado na Carta da ONU e baseado em um sólido corpo do direito internacional. No período da Guerra Fria, a rivalidade entre as superpotências, Estados Unidos (EUA) e União Soviética (URSS), deixou evidente as fraquezas do sistema de segurança coletiva da ONU. Com o seu final, o papel das Nações Unidas aumentou consideravelmente na intervenção de conflitos e na gestão de desastres humanitários complexos. Mesmo que a mudança na estrutura que dominava as relações internacionais tenha oferecido novas possibilidades à ONU na área de segurança coletiva, as experiências em Ruanda e em Kosovo assinalaram o que depois veio a se confirmar com a guerra do Iraque da coalizão liderada pelos EUA, sem a autorização do Conselho de Segurança: sessenta anos depois de sua fundação, a atual e futura capacidade da ONU de ser uma promotora efetiva e equitativa da paz e da segurança continua sendo tema central na pauta de discussão. O Secretário Geral da ONU Kofi Annan e seus assessores diretos se deram conta de que a ONU havia chegado a "uma encruzilhada". A ONU tinha que atuar com diligência para restabelecer sua autoridade e para enfrentar a crítica segundo a qual era "irrelevante" em uma época em que as ameaças contra a segurança já não conheciam fronteiras. Por isso, fez o que fazem todas as instituições políticas quando enfrentam um desafio maior a sua razão de ser: criou-se uma comissão independente que estudara os

problemas existentes e ofereceria recomendações para seguir adiante.

Com efeito, os partidários da ONU que criticam a guerra no Iraque argumentam que seu futuro depende de suas habilidades de expor novamente o conceito de segurança coletiva para combater de modo mais eficaz as novas e antigas ameaças contra a segurança dos Estados e de seus habitantes. Qualquer avaliação dos resultados do Grupo de Alto Nível sobre as ameaças, os Desafios e as Mudanças deve levar em conta que existem duas ONUs: a ONU como um organismo composto pelos funcionários internacionais dirigidos por Kofi Annan de um lado, e a ONU como um grupo de 191 Estados-membros, por outro; e a segunda ONU determina o sucesso da organização na hora de cumprir qualquer de suas ordens centrais.

2 Quais são as ameaças contra a segurança do século XXI?

Desde que foi fundado o Grupo de Alto Nível em setembro de 2003, este considerado, sobretudo, como um grupo dedicado à reforma dos principais organismos da ONU. Como costuma acontecer, a percepção e a realidade mostraram-se bastante diferentes. O Secretário Geral Kofi Annan designou um grupo de 16 membros composto por experientes políticos e diplomatas do mundo inteiro para cumprir três tarefas específicas e, decerto, ambiciosas: avaliar as ameaças atuais contra a paz e a segurança internacional, avaliar em que medida as políticas e instituições existentes têm podido fazer frente a estas ameaças e recomendar vias para fortalecer a ONU para que possa proporcionar uma segurança coletiva nas décadas por vir. Para este grupo, a reforma da ONU foi, portanto, uma consideração secundária.

A principal preocupação do grupo era apresentar uma nova análise e uma nova avaliação das ameaças, desafios e mudanças emergentes para a segurança coletiva². Até o final de seu trabalho, o grupo dedicou doze meses à análise, ao debate interno e a um processo de consulta externa com os representantes dos governos nacionais, da

¹ United Nations, Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, UN Document A/59/565, 29 November 2004, available at: <http://www.un.org/secureworld/>.

² Nações Unidas, Relatório do Grupo de Alto Nível sobre as Ameaças, Desafios e Mudanças, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, documento da ONU A/59/565, 29 de novembro de 2004, disponível no endereço: <http://www.un.org/secureworld/>.

sociedade civil, dos órgãos regionais e de instituições acadêmicas de todo o mundo com o objetivo explícito de assegurar que os membros do grupo e sua equipe de investigação estivessem expostos ao mais amplo leque de opiniões sobre os temas tratados. Em seu relatório final, o grupo identificou seis categorias de ameaças que, segundo este, o mundo teria que enfrentar nas próximas décadas. Elas incluem:

- Ameaças econômicas e sociais, inclusive de situações de pobreza, doenças infecciosas e degradação do meio ambiente;
- Conflitos entre Estados;
- Conflitos internos, inclusive guerras civis, genocídios e outras atrocidades em larga escala;
- Armas nucleares, radiológicas, químicas e biológicas;
- Terrorismo;
- Crime organizado transnacional.

Segundo o grupo, a segurança coletiva é sustentada por "três pilares básicos". Primeiro; as ameaças atuais contra a segurança não conhecem fronteiras, estão inter-relacionadas e devem ser enfrentadas pelas instituições globais, regionais e nacionais. Segundo; nenhum Estado está imune às seis categorias de ameaças identificadas. Terceiro, é necessário um plano de ação internacional para os casos em que os Estados renunciem a sua responsabilidade de proteger seus próprios cidadãos ou causem danos a seus vizinhos.

Levando em conta a ênfase que o grupo depositou no fato de não voltar a reproduzir a hierarquia tradicional de ameaças à segurança "duras" e "brandas" e, portanto, catalogando os problemas de desenvolvimento como causas e conseqüências principais de um conflito, o relatório final é bastante decepcionante. Isso porque o relatório acabou por assumir um tom tradicional de segurança dura tal qual acabou demonstrado na série de negociações internacionais mantidas pelo grupo durante todo um ano e que mostraram claramente que os Estados mais poderosos do sistema internacional estavam interessados em duas ameaças específicas, a saber: a proliferação de armas de destruição em massa (especialmente as nucleares) e o terrorismo. Além de reafirmar a importância de alcançar os objetivos do milênio e de melhorar os procedimentos de trabalho e o fluxo de informações entre as agências de

desenvolvimento multilaterais e a ONU, a experiência das negociações dos últimos anos não dão muita esperança no que se refere a alcançar o objetivo de erradicar, por exemplo, a pobreza como uma das causas de conflitos tanto internamente como entre as nações. De fato existem poucos motivos para sermos otimistas, considerando que um dos objetivos não oficiais do grupo era chegar a um "grande acordo" entre o Norte e o Sul, no qual o Sul obteria do Norte o firme compromisso de oferecer ajuda ao desenvolvimento e o Sul, por sua vez, levaria a sério as preocupações do Norte relacionadas ao terrorismo, à proliferação de armas nucleares e aos fracassos dos Estados. Com relação à percepção das ameaças e a criação de um plano de ação internacional para combatê-las, os líderes mundiais estão tão divididos como sempre.

3 Quando e como intervir – o uso da força

Todavia, para poder enfrentar grandes desafios é necessário idéias e ações audaciosas. O maior desafio que o grupo enfrentou para poder dar um novo impulso no sistema de segurança coletiva da ONU foi, na melhor das hipóteses, restabelecer as regras internacionais que regulam o uso da força. A história mostra que têm sido sempre as grandes potências que ditam as regras do jogo. Porém, as tendências observadas ultimamente em relação aos assuntos de segurança, incluindo a decisão dos EUA de atacar o Iraque sem a autorização do Conselho de Segurança, o caos na Bósnia, Ruanda e Somália, e os esforços agonizantes por alcançar um rumo claro e definitivo para as ações na crise de Darfur – indicam que o que estamos vendo é a dissolução progressiva e preocupante destas regras. De fato reina uma descrença, e até um cinismo, cada vez maior em todo o mundo sobre as pautas existentes para o uso da força e da capacidade destas pautas de evitar seu uso unilateral por parte dos Estados.

Em quase nenhum outro campo da política internacional existe uma aplicação tão débil das regras existentes, uma interpretação tão vividamente controversa e uma prática universal comum tão pouco evidente, como na área da intervenção militar. Ainda que a intervenção militar no Iraque tenha colocado, sem dúvida, este assunto no centro do debate internacional, o problema que existe com os Estados que ignoram as regras internacionais – levando a guerra onde, quando e com os aliados que

querem – é seguramente um problema completamente novo para a ONU. A Carta da ONU permite o uso da força somente nos seguintes casos: em caso de legítima defesa, segundo o artigo 51, com a condição de que tenha havido uma agressão, e com a permissão do Conselho de Segurança, segundo o capítulo VII, com a condição de que a paz mundial e a segurança internacional estejam em perigo.

Do mesmo modo que sua antecessora, a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS), que se dedicou, sobretudo, a analisar as perguntas relacionadas com o assim chamado "direito de intervir por razões humanitárias", mas que também passou a examinar a relevância do artigo 51 e do capítulo VII dedicados a autorização do uso de força militar, também o Grupo de Alto Nível afirmou que as condições a serem cumpridas para que se pudesse fazer uso legítimo da força, estipuladas na Carta da ONU, deveriam continuar sendo sagradas. De fato, em relação a este tema, o grupo adotou uma postura contrária aos recentes (e cada vez mais fortes) clamores por emendas à Carta, rechaçando, portanto, as demandas de ampliar o direito dos Estados de recorrer à força em legítima defesa. Ao invés disso, o grupo sustentou que a Carta da ONU continha uma ampla gama de razões que permitiam o uso legítimo da força, desde razões preventivas até razões reativas. O informe "*A Responsabilidade que Compartilhamos*" aprovou assim a interpretação do direito internacional amplamente aceita segundo a qual a legítima defesa preventiva contra um agressor iminente está legitimamente sob a proteção do artigo 51. Ainda que o grupo tenha levado muito a sério o argumento, promovido principalmente pelos EUA, de que as redes terroristas ativas em nível global, o crime organizado, os Estados falidos e a proliferação de armas de destruição em massa constituíam, em seu conjunto, uma ameaça de um novo tipo, também argumentou, com muita prudência, que a linguagem restritiva do artigo 51 não considerava ações militares preventivas legítimas contra uma ameaça que simplesmente se previa. Segundo a argumentação do grupo, pode ser que os Estados acreditem que têm boas razões para optar por uma "legítima defesa antecipada", mas isto não muda o fato de que segundo o capítulo VII da Carta da ONU, o Conselho de Segurança é o organismo competente para autorizar qualquer ação

coercitiva "necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacional". O grupo conclui que sob estas circunstâncias não vê a necessidade nem de emendar as condições estipuladas na Carta da ONU, nem de estabelecer fontes de autoridade fora do Conselho de Segurança, e sim de conseguir que o Conselho de Segurança da ONU "trabalhe melhor". Isto, contudo, equivale a constatar o óbvio.

As considerações são parecidas em relação à maneira como o grupo trata a pergunta relativa à soberania e às intervenções do exterior em conflitos internos. Neste contexto, o grupo não tentava "reinventar a roda", tanto que aprovou claramente os resultados do informe da ICISS *A Responsabilidade de Proteger* que oferece, no parecer, uma solução prática para o dilema estabelecido pelas demandas antagônicas em relação à inviolabilidade da soberania estatal, por um lado, e à limitada capacidade de fazer cumprir os direitos humanos elementares, por outro. Mesmo tendo a ICISS argumentado que era necessário frear os países que queriam intervir à força nos assuntos internos de outros países e que deveria existir um empecilho elevado para as intervenções militares legítimas destinadas à proteção das pessoas, também questionou a inviolabilidade do princípio da soberania argumentando que a comunidade internacional tinha não só o direito, mas o dever de intervir quando os Estados renunciavam a sua responsabilidade de proteger as pessoas que viviam dentro de suas fronteiras. Ao abordar o problema desta forma, a soberania passaria a ser a última linha de defesa dos Estados, ser uma fonte inerente de responsabilidade dos Estados para proteger, por exemplo, sua população contra massacres, as mulheres contra violações sistemáticas e as crianças para não morrerem de fome. Somente se os Estados em questão não quiserem, ou não puderem, assumir sua responsabilidade, ou se eles mesmos são os responsáveis pelos males retro mencionados, então a comunidade internacional tem o dever de atuar em seu lugar. Ainda que a ICISS e o Grupo de Alto Nível tenham ajudado a estabelecer uma doutrina amplamente aceita, regulando o uso da força para proteger as pessoas, nenhuma das comissões foi capaz de mudar a prática atual do Conselho de Segurança para conseguir que responda em tempo hábil, mais eficazmente e de uma forma mais equitativa. Durante o último ano, o mundo esteve com o coração na mão, enquanto o

Conselho fez quase nada e agiu tardiamente para pôr fim à crise em Darfur.

Como uma possível solução para este dilema, o grupo recomendou que na hora de decidir pela autorização do uso da força para fazer frente a uma ameaça externa ou para pôr fim em um conflito interno, o Conselho de Segurança devia basear sua decisão nos seguintes cinco critérios:

- Gravidade do perigo: Trata-se de um perigo para o Estado ou para a segurança das pessoas, suficientemente inequívoco e grave para justificar o uso de força militar?
- Intenção apropriada: Está claro e inequívoco que o objetivo principal da ação militar consiste em bloquear ou impedir uma ameaça? Que outras intenções ou motivos podem intervir, possivelmente, no papel para a missão proposta?
- Último recurso: Foram consideradas todas as opções não militares e que provavelmente fazem com que medidas menos draconianas não sejam efetivas?
- Proporcionalidade das medidas: Quanto à envergadura, duração e a intensidade da ação militar, trata-se verdadeiramente do mínimo necessário para enfrentar a ameaça de forma eficaz?
- Correlação das conseqüências: A ação militar apresenta possibilidade razoável de êxito e pode-se esperar que as conseqüências da ação não sejam piores que as de uma não ação?

Este conjunto de critérios, que provêm em grande parte da teoria da "guerra justa", não constitui uma simples lista de controle, capaz de assegurar uma decisão rápida e segura a favor ou contra qualquer resolução adotada pelo Conselho de Segurança recomendando o uso da força. Não obstante, deveriam ser levadas em conta para as resoluções declaratórias do Conselho de Segurança e da Assembléia Geral. Se, como espera o grupo, isto ocorrer e se uma discussão mais sistemática fizer com que se atinja mais facilmente um consenso no centro do Conselho, então haverá maior possibilidade de que este organismo possa ser mais pró-ativo na hora de responder às ameaças contra a segurança coletiva dos Estados e dos seres humanos.

Os críticos não perderam muito tempo para reprovar as propostas do grupo, considerando que não iam muito longe e que se tratava, simplesmente, do mesmo conteúdo em uma nova embalagem. De fato, como foi demonstrada através de uma rápida revisão do informe "*A responsabilidade de Proteger*", os elementos básicos da visão do Grupo de Alto Nível também podem ser encontrados em outros informes. O informe *A Responsabilidade que Compartilhamos* não parece esclarecer nem o debate, nem as confrontações sobre as áreas cinza existentes entre a ação antecipada e a prevenção. Há que se agregar definitivamente um sentido moderado de realidade política a estas recomendações caso se queira conseguir o que, no final das contas, é a intenção mais importante do informe: restabelecer o monopólio *de jure* da ONU em relação ao uso da força.

Ainda assim, o grupo não cedeu a doutrina da segurança nacional dos EUA. Os autores condicionaram a concessão de um mandato coletivo para o uso da força ao cumprimento de alguns critérios estritos. Vale a pena frisar que se a guerra no Iraque tivesse passado a prova destes critérios – o fato de respeitar uma "correlação das conseqüências" positiva ou de ser o "último recurso" - ainda assim não teríamos esgotado esse assunto. Nos próximos meses, os Estados membros e os funcionários executivos da ONU têm a sua frente o grande desafio de restabelecer alguns laços importantes com os EUA, sem adotar diretamente sua doutrina de segurança nacional. No árduo caminho que temos a nossa frente, o relatório do grupo pode certamente cumprir a função de "mapa de rota" para um mundo mais seguro, composto por Estados que compartilham responsabilidades soberanas. Porém, frente à ausência de Estados que assumam seu papel de atores de "primeira linha" na construção de um mundo mais seguro, nenhuma reforma da ONU obterá este resultado sem o compromisso renovado dos Estados de viver segundo, e fortalecendo, as estipulações da Carta da ONU.

4 A reforma do Conselho de Segurança – quem participa e quem não participa?

O Conselho de Segurança, o organismo de tomada de decisões mais poderoso da ONU, tem sido, durante muito tempo, causa de grandes

frustrações para os reformadores da ONU³. Quando a ONU foi criada em 1945, o Conselho de Segurança era composto por somente 11 membros: 5 permanentes e 6 não permanentes. Desde então, a Carta da ONU passou por emenda somente uma vez, em 17 de dezembro de 1963, para aumentar o número de membros não permanentes de 6 para 10. Estas emendas entraram em vigor em 31 de agosto de 1965. Não obstante não houve emendas a todos os demais aspectos relacionados com a composição do Conselho ou com seus procedimentos de trabalho. Esta ampliação do Conselho de Segurança foi o resultado da entrada na ONU de novos Estados membros que acabavam de alcançar sua independência devido à descolonização. Entre 1960 e 1963, vinte e nove países se tornaram membros da ONU e estes novos membros constituíram um considerável bloco de votação na Assembléia Geral tornando possível obter maioria de dois terços necessária para fazer emenda à Carta.

Quarenta anos e milhares de iniciativas mais tarde, a estrutura do Conselho continua congelada no tempo. Ainda assim, existe um consenso amplo de que o Conselho reflete um equilíbrio de poder antiquado que existia no final da Segunda Guerra Mundial e que África, América Latina e o mundo Islâmico deveriam ter uma voz permanente nas deliberações do Conselho. Contudo, ainda que a grande maioria dos Estados membros apóie a idéia de ampliar o Conselho para mais do que um pequeno grupo de nações privilegiadas, não existe quase nenhum consenso sobre os detalhes da ampliação ou da eliminação do direito de veto.

Apesar dos esforços feitos pelo Grupo de Alto Nível para desviar a atenção dos assuntos relacionados com a reforma do Conselho de Segurança e para dirigi-los para as questões relacionadas com as ameaças contra a segurança coletiva, a concorrência internacional por possíveis cadeiras novas na mesa mais importante do mundo se tornou cada vez mais feroz no decorrer do ano de 2004. Ironicamente, apesar de toda a atenção que este tema atrai, o grupo não apresentou uma proposta única que

pudesse ser votada na Assembléia Geral e no Conselho. De fato, não parece muito provável que num futuro próximo sejam realizadas mudanças na composição do Conselho de Segurança.

O fato de que a reforma do Conselho de Segurança foi o único tema que os 16 diplomáticos e políticos eminentes do Grupo de Alto Nível não puderam chegar a um acordo, mostra quão difícil continuará sendo a possibilidade de encontrar um consenso. O grupo insistiu em ampliar o Conselho para 24 membros, em vez dos 15 existentes, mas como não foi capaz de conciliar uma proposta única, ao final recomendou dois modelos que competem entre si:

A primeira opção propõe agregar seis novos membros permanentes, dois da Ásia, dois da África e um da Europa e das Américas, respectivamente, e agregar três membros não permanentes por períodos renováveis de dois anos. A segunda opção propõe agregar um terceiro nível de oito membros semi-permanentes por períodos renováveis de quatro anos. Este nível semi-permanente acompanharia os cinco membros permanentes mas também agregaria uma cadeira adicional de dois anos às dez cadeiras rotativas existentes. De acordo com este plano, Ásia, Europa, África e as Américas poderiam obter, cada uma, duas destas cadeiras.

Como esquema geral, a comissão sugeriu agrupar os 191 Estados-membros em quatro blocos regionais – África, Ásia, América e Europa – e que cada região estivesse representada por seis países no Conselho de Segurança. Mas o grupo se absteve de especificar a quais países deveriam oferecer ou não a qualidade de membro. Todavia, inspirado pelo artigo 26 da Carta da ONU, o grupo concluiu que qualquer reforma deveria "aumentar a participação" daqueles países que dão maior contribuição - financeira, militar e diplomática - para a paz e a segurança internacional. É de fundamental importância denotar o fato de que nenhum dos modelos promovidos pelo Grupo de Alto Nível prevê uma mudança para a atual distribuição dos privilégios de veto.

O fato do grupo apresentar dois modelos de reforma não significa que não estivesse seguro de como avançar, e sim que preferia deixar a bola no campo dos Estados membros para que estes tomassem a decisão. Ambos os modelos têm seus defensores e seus críticos: já em setembro de 2004, Japão, Índia, Brasil e

³ Para uma análise mais detalhada da história do processo de reforma do Conselho de Segurança consulte Thomas G. Weiss, "Overcoming the Security Council Reform Impasse: The Implausible Versus the Plausible," *FES Occasional Papers*, próxima edição de 2005, no endereço: http://www.fesny.org/unreform_docs.htm.

Alemanha lançaram uma campanha comum, um "G-4", declarando que as quatro nações não somente mereciam obter um status permanente, mas também lhes devia ser assegurado um status idêntico ao dos países com direito de veto. Alemanha e Japão, não obstante, têm sinalizado sua vontade de sacrificar os direitos de veto se, em troca, obtiverem uma cadeira permanente. França, Grã-Bretanha e Rússia apóiam as aspirações dos quatro países. A China tem apoiado publicamente o objetivo da Alemanha enquanto rechaça estritamente a do Japão e apóia sem muita ênfase a da Índia. Os EUA têm expressado seu apoio somente ao Japão, um dos países que apoiou a guerra do Iraque.

Como sempre, o maior obstáculo para a ampliação do Conselho de Segurança continua sendo de caráter geopolítico. Quase todas as maiores rivalidades geopolíticas do mundo têm influenciado o processo de reforma e todos os candidatos importantes têm enfrentado um coro de críticos. China e Coréia do Sul têm manifestado seu desagrado frente a um Japão com um papel mais poderoso. A Itália, uma defensora do segundo modelo, tem demonstrado preocupação frente à diminuição de sua influência na União Européia e, portanto, se opõe à candidatura da Alemanha. E não causa surpresa o Paquistão se opor às aspirações da Índia e que a Indonésia, a nação muçulmana mais povoada, também tenha apresentado sua reivindicação à cadeira asiática. Argentina e México, de língua espanhola, não estão nada contentes com a lógica. Apresentada pelo do Brasil, segundo a qual este deveria representar a América do Sul por ser o país mais populoso do continente. O Egito reclama a cadeira africana para representar o mundo árabe. Este cenário deixa a Nigéria e a África do Sul competindo por uma segunda cadeira africana.

Ambos os modelos são dignos de reconhecimento por terem conseguido uma melhor representação do mundo atual no Conselho de Segurança. Contudo, desta maneira, se ampliaria e não se reformaria o Conselho, uma diferença sutil, mas crucial. Ampliar simplesmente o número de membros do Conselho seria, na verdade, uma mudança pequena. Os cinco países que, na atualidade, têm direito a veto manteriam seu privilégio e é difícil imaginar como, através de uma cadeira adicional, os diplomatas brasileiros, alemães ou hindus conseguiriam que as ações do Conselho se tornassem mais eficientes e equitativas. Ao invés disso, o grupo buscou uma maneira de

melhorar o funcionamento e a responsabilidade do Conselho e propôs a introdução de um sistema de "votação indicativa" que corresponderia a um voto não oficial no Conselho antes do voto oficial. Todavia, a experiência nos mostra que estas inovações nos procedimentos não têm sido de grande valia na hora de evitar que os interesses geopolíticos se reflitam nas votações do Conselho.

5 O preenchimento de uma lacuna institucional: uma comissão para a consolidação da paz

A recomendação, na melhor das hipóteses, mais útil e promissora do Grupo de Alto Nível pode ser a sua idéia de criar uma Comissão para a Consolidação da Paz e um Departamento de Fomento à Paz. A idéia básica por trás desta proposta é preencher uma lacuna institucional significativa no sistema da ONU, criando uma instituição que fortaleceria os Estados enfraquecidos que se encontram em um processo de transição da guerra para a paz. A comissão seria um complemento do trabalho de vários organismos e agências especializados da ONU, mas juntamente com as operações do Conselho de Segurança, a ONU teria, por fim, um sistema integrado para conduzir as situações antes, durante e depois dos conflitos.

É bem verdade que a ONU conduziu em vários países operações de manutenção da paz de larga duração, mas não há dúvidas de que se trataram de operações pouco coordenadas, mal equipadas e sem o pessoal necessário. No decorrer do tempo, as atividades da ONU estendidas às áreas de manutenção e de reconstrução da paz se dividiram entre várias instituições da ONU com seus mandatos abalados. É sabido e documentado que a cooperação entre estas instituições tem sido bastante débil. De fato, à parte de seu recente sucesso no Timor Leste, a ONU dá sinais de ter escassos meios financeiros, uma organização e uma dotação de pessoal inadequada para se ocupar sistematicamente da prevenção de conflitos e das operações pós-conflitos.

A comissão para a consolidação da paz proposta seria, portanto, a responsável por observar os conflitos potenciais, adotar medidas preventivas para impedir a deterioração de situações perigosas e assegurar que a ajuda para a reconstrução, destinada aos países que estão saindo de uma guerra, esteja assegurada para os próximos anos. Ao expor as linhas gerais da

nova comissão, os membros do grupo manifestaram consciência e realismo político ao propor que seja um organismo subsidiário ao Conselho de Segurança e que tenha o direito de nomear seu presidente. Esta característica aumenta a probabilidade de que o Conselho de Segurança aprove sua criação e utilize o organismo para apoiar as operações que, em geral, se desenvolvem de imediato quando os conflitos já amadureceram completamente. O relatório do grupo também insiste em estabelecer um "Departamento de Apoio à Reconstrução da Paz" dentro do Secretariado para permitir ao Secretário Geral ajudar a "integrar as políticas e estratégias de reconstrução da paz de todo o sistema, para desenvolver as melhores práticas e para dar um apoio coerente às operações de campo." O Conselho Econômico e Social da ONU, os governos nacionais, os dirigentes do Banco Mundial, do FMI e dos bancos de desenvolvimento regional, assim como os representantes dos países doadores estarão representados na comissão de acordo com o plano preliminar apresentado no relatório do grupo.

Tendo em vista as deficiências óbvias da ONU nas áreas de manutenção da paz antes de um conflito e de reconstrução da paz depois de um conflito, não se pode super estimar a necessidade de reformar a ONU nestas áreas. Porém, a criação de novas estruturas custa dinheiro e o longo e tedioso processo de debate não será exatamente menos longo e tedioso se levarmos em conta que a criação de uma comissão desta natureza requer o voto de dois terços dos 191 membros da ONU. Além disso, o relatório do grupo não menciona, curiosamente, o efeito que a nova comissão poderia ter sobre o papel e as operações do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO, conforme a sigla em inglês) da ONU. A DPKO será integrada na nova instituição? Seria mantida com um mandato que se acumula ao da comissão? Ou seria mantida com uma identidade discreta e sem um mandato próprio? Apesar da necessidade de se responder a estas perguntas, a criação de uma comissão para a consolidação da paz que integre os esforços de prevenção de conflitos e de reconstrução depois de um conflito seria um complemento muito bem vindo ao Conselho de Segurança que deveria mudar sua tendência de legislar sobre muitos assuntos e, portanto, centrar sua atenção

na autorização e emprego do uso da força para proteger as pessoas.

6 Conclusão

Nos últimos meses, os senadores e congressistas dos Estados Unidos têm lançado um ataque em grande escala de vários bilhões de dólares gastos com políticos e meios de comunicação de direita, contra a má gestão, por parte da ONU, do programa para o Iraque "petróleo por alimentos", exigindo, assim, a renúncia de Kofi Annan. Este desenvolvimento complicará certamente a participação dos EUA no processo de reforma da ONU até a Cúpula do Milênio + 5, em setembro de 2005. A reeleição de George W. Bush em novembro de 2004 e a predominância do partido republicano no congresso norte-americano são um sério problema para qualquer esforço de reforma e, não em última instância, para a reforma do Conselho de Segurança que requer a emenda da Carta da ONU. Mas a reforma da ONU não depende de um só país, mesmo os EUA. As rivalidades geopolíticas na Europa, América Latina e Ásia Central e Oriental continuarão sendo um obstáculo para a ONU em 2005 e nos próximos anos, como têm sido durante décadas. A implementação de muitas das 101 recomendações do Grupo de Alto Nível, especialmente aquelas que requerem a emenda da Carta, necessitarão do voto da Assembléia Geral (maioria de dois terços) e do Conselho de Segurança (unanimidade).

As comissões internacionais são uma oportunidade como também um desafio. Para poder mudar tais relações internacionais, é necessário um forte e amplo apoio político por parte dos Estados. Neste artigo se argumentou que mesmo que o Grupo de Alto Nível não tenha oferecido idéias revolucionárias em relação às perguntas centrais relativas à segurança coletiva – especialmente em relação ao uso da força para enfrentar uma ameaça externa ou para pôr fim a um conflito interno – seu relatório final oferece uma orientação política aos dois principais grupos que compõem a ONU, a saber: os Estados membros e o corpo de funcionários internacionais dirigidos pelo Secretário Geral Kofi Annan.

Os esforços de acompanhamento por parte dos membros do grupo e de várias instituições nacionais e internacionais podem ser decisivos na hora de criar um apoio político para a implementação de algumas das recomendações

do Grupo de Alto Nível. Mas o trabalho de acompanhamento em si não é o bastante.

Nenhuma proposta ou recomendação de reforma apresentada por uma comissão internacional conseguirá que o mundo seja mais seguro ou que a ONU seja mais forte e mais efetiva nos anos por vir. Tal qual proposto com perspicácia pelo Grupo de Alto Nível, o resultado depende em grande parte da determinação dos líderes mundiais de dotar a ONU da "energia, atenção e recursos" necessários para garantir "um mundo mais seguro".

Sobre os autores:

Kevin Ozgercin é Diretor de Programas do escritório da Fundação Friedrich Ebert em Nova Iorque.

Jochen Steinhilber faz parte do Departamento de Política de Desenvolvimento da Fundação Friedrich Ebert em Berlim.

Para mais informações acesse
www.fes.de/globalization

O enfoque do programa "Segurança em um Mundo Globalizado" está baseado nas percepções e nos processos de segurança e de políticas de segurança específicos das regiões do Sul. O programa faz parte do trabalho internacional da Fundação Friedrich Ebert e contribui para o debate sobre as estruturas de segurança cooperativas através de conferências, oficinas e publicações.

As opiniões expressadas neste artigo não são necessariamente as da Fundação Friedrich Ebert ou as da organização para a qual o autor trabalha.

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

Friedrich-Ebert-Stiftung
New York Office
Suite 711
823 United Nations Plaza
New York, NY 10017, USA
Tel.: ++1-212-687-0208
Fax: ++1-212-687-0261
fesny@fesny.org
www.fesny.org