

*Rubens Ricupero*<sup>2</sup>

*assim acaba o mundo,  
E assim acaba o mundo  
E assim acaba o mundo  
Não com um estrondo mas com um gemido.  
(T. S. Eliot. *The hollow men*)*

## INTRODUÇÃO

**A** Cúpula Mundial de 2005 tinha como objetivo promover uma reforma abrangente da Organização das Nações Unidas, mas terminou mais numa nota de lamentação e remorso por uma oportunidade perdida do que de satisfação pela missão cumprida.

Foi tão generalizada a percepção de fracasso nos editoriais dos principais jornais, e até mesmo nas declarações de líderes sensatos e respeitados, que alguns poucos críticos, incluindo o próprio Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, sentiram-se na obrigação de se contrapor ao pessimismo prevalecente, resgatando a famosa metáfora do copo meio cheio, meio vazio. O artigo que ele escreveu para o *Wall Street Journal*, de 19 de setembro de 2005, foi precisamente intitulado “Um copo pelo menos meio cheio”. Nele o Secretário-Geral admitiu que o *Documento Final* (A/60/L.1), adotado ao término da Cúpula Mundial, fora descrito como “frustrante” ou “enfraquecido”, explicando que o documento tinha sido finalizado tão tarde “que os repórteres e comentaristas não tiveram tempo para analisar o texto completo antes de julgá-lo”. E adicionou: “Não é criticá-los dizer que muitos de seus julgamentos estão agora sendo revistos, ou pelo menos matizados”.

Quais foram esses julgamentos? Quando a Cúpula Mundial mal tinha começado, em 14 de setembro de 2005, o *New York Times* já a chamava em seu editorial de “A cúpula perdida das Nações Unidas”. Afirmava o editorial: “desperdiçou-se uma oportunidade única em toda uma geração para reformar e reavivar as Nações Unidas antes mesmo que o Presidente da Assembléia anunciasse sua abertura oficial nessa manhã (...)”. O editorialista acreditava que os Estados Unidos, como nação anfitriã e membro mais indispensável e influente da ONU, deveriam arcar com uma parcela desproporcional da responsabilidade pelo fracasso. O Presidente George W. Bush, mediante o artifício regimental de aproveitar o recesso do Congresso americano para enviar como seu representante à

---

<sup>1</sup> Por necessidade editorial da publicação original, este trabalho foi redigido e concluído nos primeiros dias de outubro de 2005, menos de um mês após a realização da Cúpula Mundial, realizada em meados de setembro. Nesse sentido, deve ter sido a primeira análise abrangente da reforma da ONU publicada na ocasião. O texto foi originalmente publicado em inglês como introdução do *Annual Review of the United Nations General Assembly* (ARUNA), editado pela Ocean Books, Nova York. Em razão da data de sua elaboração e publicação, o texto retrata a situação da reforma tal como concluída na Cúpula. Não inclui, por exemplo, desenvolvimentos posteriores, como a definição do Conselho de Direitos Humanos, embora o essencial da reforma não tenha sido alterado de modo substancial nos quase dois meses que se seguiram (nota do autor).

<sup>2</sup> Diretor da Faculdade de Economia da Fundação Armando Álvares Penteado (Faap) e do Instituto Fernand Braudel de São Paulo, foi secretário-geral da Unctad (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) e ministro da Fazenda (governo Itamar Franco).

Nova York “sua escolha notoriamente não-diplomática”, John Bolton, que teria insistido numa “lista muito longa de demandas unilaterais”, criou as condições para o fracasso. O efeito previsível foi o de “transformar o que tinha sido uma dolorosa e difícil busca de compromissos diplomáticos viáveis num exercício competitivo de reafirmações de posições políticas”. Com isso, destruiu-se “a idéia de que as questões internacionais de segurança e desenvolvimento estão vitalmente relacionadas, e que podem ser enfrentadas conjuntamente de maneira mais efetiva. Dessa forma, quando Washington assumiu posição mais realista, já era tarde demais para resgatar grande parte da agenda original (...)”.

Como que para confirmar a pessimista previsão do *New York Times*, poucos dias depois, em 17 de setembro de 2005, o *Financial Times* anunciava: “A Cúpula das Nações Unidas adota modestos planos de reforma”, depois de uma reunião de três dias que “fez apenas escasso progresso na luta contra a pobreza e o terrorismo, no incremento da segurança e na proteção dos direitos humanos”.

No mesmo dia, a análise da *BBC News*, feita por Richard Black, expressava: “Reformas da ONU provocam reações desencontradas”, listando algumas das opiniões em favor e contra a reunião. A conclusão do autor era: “Em relação às Metas de Desenvolvimento do Milênio – afinal o propósito original de tudo isso – o progresso foi desigual, estando cada vez mais atrasada a África Sub-Saariana, e não ficou claro que esses três dias de discussão tenham produzido algo de concreto para mudar a situação”.

Em avaliação sóbria, a melhor que li, Philip Stephens, no *Financial Times* de 16 de setembro de 2005, lembra-nos de que “A ONU não é perfeita, mas é vital”. Ele começa por confessar certa surpresa “com os gritos de angústia a respeito do desenlace da Cúpula Mundial de Nova York cujos resultados, ou, como diriam os críticos, a ausência deles, não deveriam ter surpreendido ninguém”. E continua: “É fácil demonstrar que a declaração dessa semana ficou muito aquém das aspirações ambiciosas dos mais fervorosos admiradores da ONU”. Exemplificou, listando os fracassos: “Os esforços para expandir a composição do Conselho de Segurança caíram em um atoleiro. Deixou-se de lado a possibilidade de empreender uma reforma para valer da administração da instituição (...). Postergou-se a mudança na estrutura do novo Conselho de Direitos Humanos. Fracassou a tentativa de consenso acerca de uma definição inequívoca de terrorismo. As Metas de Desenvolvimento do Milênio (...) foram reafirmadas sem que os países ricos assumissem novos compromissos. Kofi Annan (...) manifestou, acima de tudo, sua decepção com o fracasso em dar novo ímpeto aos regimes internacionais de não-proliferação”. Sua explicação principal para essas deficiências foi a de que “a Organização das Nações Unidas é o espelho de seus membros”. Se os líderes nacionais não estão prontos para o desafio, são eles e não a ONU que devem ser responsabilizados. Seria sensato discordar do que não é senão a expressão do senso comum?

Philip Stephens está de acordo com o Secretário-Geral. Ao analisar de perto o comunicado da Cúpula, ele também concorda que “o copo está tão meio cheio quanto meio vazio”. Ao afirmar que o copo estava ao menos meio cheio, Kofi Annan escreveu um artigo bem fundamentado, detalhando as conquistas do encontro: os compromissos para atingir as Metas do Milênio, um plano pormenorizado para a Comissão da Construção da Paz, as decisões de fortalecer o posto e dobrar o orçamento do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, a criação de um sistema de prevenção e alarme dos desastres naturais, a mobilização de novos recursos para combater o Vírus da

Imunodeficiência Humana (HIV)/Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (AIDS), a tuberculose e a malária, uma condenação sem restrições do terrorismo e uma clara aceitação da responsabilidade coletiva de proteger populações civis contra o genocídio. Trata-se de um desempenho impressionante por qualquer critério de julgamento.

No entanto, a ansiedade de assinalar que o copo está pelo menos meio cheio e de provar que a Cúpula não foi um fracasso nos leva a refletir. O triunfo nunca precisa de explicação, nem de demonstração. Ele é reconhecido como tal à primeira vista. Quando o Secretário-Geral retornou de sua surpreendente visita a Saddam Hussein para receber a entusiástica aclamação de centenas de funcionários da ONU, ninguém teve de explicar por que tinha sido um sucesso, embora de curta duração. Se alguém tem agora de recorrer a análises sofisticadas para demonstrar que o copo está mais que meio cheio, possivelmente outro acharão o contrário e, freqüentemente, pelas mesmas razões, embora de ângulos opostos.

Por que a Cúpula perdeu a batalha das percepções públicas internacionais? Teriam sido criadas expectativas exageradas?

É possível que as sementes do que inevitavelmente evoluiria para uma frustração parcial já estivessem contidas no título e no conteúdo do relatório de 21 de março de 2005, do Secretário-Geral à Assembleia Geral: “Um conceito mais amplo de liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos” (A/59/2005). Kofi Annan o admitiu de certa forma quando disse que “Em março, quando propus uma agenda para a Cúpula, fui deliberadamente ambicioso, já que em negociações internacionais nunca se consegue tudo o que se pede”. Ao situar o desenvolvimento em primeiro lugar e ao acomodar a segurança entre as aspirações dos pobres por prosperidade e a preocupação dos idealistas com padrões morais, o Secretário-Geral tomou a decisão explícita de estabelecer um critério extremamente exigente para a reunião: deveria atingir um equilíbrio razoável e universalmente aceitável entre percepções contrastantes de ameaças e desafios.

O equilíbrio dos três componentes – desenvolvimento, segurança e direitos humanos – era, indubitavelmente, uma condição necessária e prévia para o que alguns já estavam chamando de “A Grande Barganha”, um *New Deal* global apoiado na união e solidariedade básicas da humanidade, independentemente de poder, cultura ou estágio de desenvolvimento. Conforme descreveu Kofi Annan: “Dependendo da riqueza, da geografia e do poder de cada um, os países têm percepções diferentes sobre quais são as ameaças mais prementes. Mas a verdade é que não podemos nos dar o direito de escolher. A segurança coletiva depende de aceitarmos que as ameaças percebidas por cada região do mundo como as mais urgentes são **na verdade igualmente urgentes para todos** (ênfase adicionada pelo autor ao documento A/59/2005, parágrafo 79)”.

Não se poderia escrever de forma mais sucinta, nem com mais elegância – mas trata-se de simplicidade enganadora. As diferenças no grau de prioridade de cada um desses três elementos e mais ainda, as discordâncias acerca de como traduzir essas prioridades retóricas em ações reais, concretas e adequadamente financiadas é o que tem constituído a essência do dissenso nas relações internacionais e no conflito Norte-Sul. Essas discrepâncias se encontravam na raiz de todos os principais movimentos, tendências e propostas que deram expressão a avaliações contrastantes dos

problemas internacionais: o Movimento Não-Alinhado, o Grupo dos 77, a preparação da Primeira Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (Unctad), a tentativa frustrada de criar uma Nova Ordem Econômica Internacional, a proposta de reunir todas as organizações econômicas multilaterais, incluindo as instituições de Bretton Woods e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), sob a égide das Nações Unidas, a fim de realizar as chamadas Negociações Econômicas Multilaterais Globais, a controvérsia acerca da natureza universal dos direitos humanos, e a necessidade de que os compromissos de não-proliferação de armas nucleares pelas nações desarmadas deveriam ser acompanhados por ações significativas de desarmamento nuclear pelas potências super armadas etc.

Não deveria, portanto, ter ocasionado tanta surpresa o fato de que, mais uma vez, o esforço tivesse ficado muito aquém do objetivo desejado de se alcançar uma síntese ecumênica. O problema não estava nas condições mínimas identificadas como indispensáveis ao sucesso desse empreendimento extraordinariamente difícil. A questão que se deve levantar é por que o Secretário-Geral acreditou que tais condições mínimas estivessem ao nosso alcance? No início do relatório, em uma seção sugestivamente intitulada “Introdução: uma histórica oportunidade em 2005” ele afirmou categoricamente (parágrafo 2): “Todas as condições [para tornar as pessoas do mundo todo mais seguras, mais prósperas e mais aptas a desfrutar dos seus direitos humanos fundamentais] estão ao alcance da mão (...)”. É verdade que ele imediatamente introduziu uma nota de cautela, ao ponderar que “O cimento do interesse comum, se percebido de maneira apropriada, deveria unir todos os Estados nessa causa (...)”. Infelizmente, os acontecimentos logo mostrariam que alguns dos principais atores não percebiam o cimento do interesse comum com suficiente convicção para ultrapassar suas estreitas perspectivas ideológicas ou nacionais.

Parece ser esse o caso, de acordo com a esmagadora maioria das descrições e análises, do indivíduo que se tornou a personificação da impossibilidade de se atingir o consenso por meio da negociação, John Bolton, apontado quase unanimemente como responsável pelas centenas de emendas que praticamente liquidaram o *Documento Final*. Apenas para oferecer uma amostra da variedade de artigos na imprensa de diferentes fontes que consolidaram, passo a passo, a percepção já expressa no editorial do *New York Times* citado acima, pode-se mencionar, em 10 de setembro de 2005, antes daquele editorial, o artigo do *Guardian* – “Cúpula Mundial sobre o futuro da ONU se encaminha para o caos – Grã-Bretanha lidera esforço de último minuto para refrear as objeções dos EUA”. O ministro britânico das Relações Exteriores, segundo o *Guardian*, teria solicitado à secretária de Estado americana, Condoleezza Rice, para controlar melhor John Bolton, o qual estaria criando completa desordem nas negociações da reforma ao exigir um conjunto amplo de mudanças tardias na minuta do documento.

Outra expressão característica da percepção do papel de John Bolton no processo veio de um artigo publicado pelo respeitado semanário *The Economist*, na edição de 10 de setembro de 2005: “A concordância [isto é, a aceitação do documento por parte dos países em desenvolvimento] mudou com a entrada em cena do Sr. Bolton. Embora as propostas do “Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças da ONU” – “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada” (A/59/565) – , amplamente endossadas por Kofi Annan em seu próprio relatório à Assembléia Geral

em março, tivessem, em parte, sido diluídas durante as negociações prévias, sua essência tinha sido preservada. Mas as emendas, linha por linha, do Sr. Bolton, incluindo sua insistência amplamente difundida de que deveriam ser suprimidas todas as referências específicas às Metas de Desenvolvimento do Milênio, à Corte Penal Internacional e ao Protocolo de Kyoto, juntamente com o que foi percebido como sendo suas táticas de intimidação, acabaram por abrir uma caixa de Pandora”.

Se me alonguei tanto em reproduzir trechos de artigos da imprensa foi porque este trabalho parte de uma avaliação das percepções da opinião pública sobre a Cúpula, o que torna necessário analisar o tipo de informação que a influencia. Se as reportagens têm alguma credibilidade, a conclusão é de que os acontecimentos poderiam ter seguido um curso bem diferente. Se os EUA tivessem sido representados em Nova York por alguém de personalidade menos extremada, teria sido possível, de acordo com essas fontes, alcançar algum tipo de consenso.

Esse é, certamente, um dos mistérios do processo de negociação das reformas. Supondo que os Estados Unidos estivessem sinceramente interessados no sucesso do exercício, por que o presidente optou, em um momento delicado, por uma pessoa que era a escolha mais extrema possível e cuja personalidade e ideologia haviam sido amplamente criticadas durante o processo não concluído de sua aprovação no Senado? Por que o presidente se valeu do último e drástico recurso de uma nomeação durante o recesso parlamentar, atropelando uma considerável oposição no Senado, que não era de forma alguma limitada aos democratas?

É crível que tudo tenha se dado por questões de política interna, devido à necessidade de apelar a extrema-direita? Deveríamos acreditar que ninguém na Casa Branca levou a sério a forte possibilidade, probabilidade mesmo, de que o gesto ameaçava arruinar o esforço de políticos e diplomatas de diferentes países, incluindo alguns aliados íntimos dos EUA, como Tony Blair? Ou que, caso tenham visto o perigo, pouco se importaram? Será acaso inútil procurar explicações complexas para algo que não passaria de uma manifestação a mais de um comportamento irresponsável? É possível acreditar que em um mundo no qual o mais poderoso dos países age dessa maneira, existe alguma chance razoável para um significativo reforço das Nações Unidas mediante uma liderança ativa e esclarecida dos EUA, como a proporcionada por Franklin Delano Roosevelt em 1945?

Trata-se de um dilema nada invejável. Ou aceitamos que o decidido em Nova York não foi senão a inevitável consequência de uma irresponsável negligência, o que põe em evidência a persistente atitude de tratar a ONU como irrelevante aos interesses vitais do mais indispensável dos seus membros, ou somos forçados pela lógica a acreditar que houve uma tentativa deliberada e imprudente de chegar a uma decisão baseada em percepções unilaterais das prioridades, e não, como havia indicado o Secretário-Geral em seu relatório, por meio da “aceitação de que as ameaças percebidas por cada região do mundo como as mais urgentes são na verdade igualmente urgentes para todos”. Em qualquer um dos casos, é difícil imaginar que um pacote de reformas ambiciosas e equilibradas para a ONU pudesse ter tido alguma chance real de sucesso. Contrariamente à proclamação audaciosa no início do relatório do Secretário-Geral, as condições necessárias simplesmente não estavam presentes. Isso deveria estar claro desde o início – bastava apenas lançar um rápido olhar para a conjuntura política internacional no período que precedeu a Cúpula.

## 1 O CONTEXTO INTERNACIONAL

Ao descrever o cenário para a reforma, dois fatos cruciais se destacam sobre todos os demais: a decisiva reeleição de George W. Bush como presidente dos Estados Unidos e o andamento da investigação sobre o escândalo “Petróleo Iraquiano por Alimento”, que ameaçou por diversas vezes a sobrevivência de Kofi Annan como Secretário-Geral das Nações Unidas. Houve momentos em que a pressão para que o Secretário-Geral renunciasse, vinda de diferentes setores do Congresso dos EUA e da mídia, tornaram sua posição quase insustentável. Felizmente, a decisão final da Casa Branca a seu favor, a suavização no estilo da política externa americana após as eleições e o veredicto de sua absolvição pela Comissão Paul Volcker ajudaram o Secretário-Geral a preservar seu mandato. Não há dúvida, entretanto, que a reeleição de Bush e o enfraquecimento substancial da autoridade de Kofi Annan não representavam bons presságios para o andamento da reforma.

Outros eventos contribuíram também para a configuração de um ambiente internacional que foi, no geral, muito mais caracterizado pela continuidade do que pela ruptura, ao contrário do que ocorreu no fatídico ano de 2001. O terrorismo ergueu novamente seu rosto hediondo para voltar a atacar em Beslan e no metrô de Londres, como para provar, após o massacre de Madri, que conserva intacta sua ferocidade e presença. No Afeganistão e no Iraque, a normalização política – as eleições, a formação de novos governos, a adoção de novas constituições – prosseguiu em meio à retomada dos combates e, no caso do Iraque, da preocupante evidência de uma brutal capacidade de resistência da parte dos insurgentes.

Após a “domesticação” da Líbia de Muammar Ghaddafi (bem como do Iêmen e do Sudão) e a invasão e destruição do Iraque de Saddam Hussein, a tarefa de eliminar sistematicamente, uma a uma, todas as possíveis fontes de resistência a um acordo negociado no Oriente Médio alterou o foco, dirigindo-o para a relação Líbano-Síria. Desta vez com a cooperação ativa da França e do Conselho de Segurança, a pressão internacional forçou as tropas sírias a evacuar o território libanês, onde as recentes eleições sancionaram o novo equilíbrio de forças na região. O regime alauita em Damasco foi debilitado e empurrado a uma posição defensiva, seja internamente (pressões por reformas democráticas, sinais de novas agitações entre as minorias), seja externamente (acusações frequentes de planejar crimes no Líbano, de encorajar os insurgentes no Iraque e os repetidos incidentes ao longo da fronteira com o Iraque).

Esse cerco progressivo deixou o Irã em uma situação de crescente e perigoso isolamento. Além de problemas não resolvidos com Washington e denúncias acerca do seu papel no financiamento e na proteção do Hezbollah, o Governo de Teerã é o único naquela região explosiva que está tentando desenvolver uma capacidade nuclear. É um privilégio duvidoso que partilha com a Coreia do Norte, ambos na condição ainda mais desconfortável de serem os dois remanescentes do “Eixo do Mal”. Mas, enquanto a abordagem diplomática plurilateral com Pionguiange parece ter registrado alguns avanços, a iniciativa européia semelhante com Teerã sofreu retrocesso, com possibilidades crescentes de que o problema iraniano seja colocado nas mãos do Conselho de Segurança.

A morte do representante máximo da Autoridade Palestina, Yasser Arafat, abriu caminho para a emergência de uma nova liderança, criando condições para a retirada de Gaza pelas tropas de

Ariel Sharon e o relançamento do processo diplomático de negociações entre Israel e os palestinos. Ao mesmo tempo em que foram dados os primeiros tímidos passos em direção a uma maior participação democrática no Egito e em outros países árabes, os eventos em Gaza sugerem que, após prolongada estagnação, existem novamente alguns sinais de vida e movimento no Oriente Médio.

As tensões entre a Índia e o Paquistão apresentaram um tangível relaxamento, acarretando um bem-vindo alívio para uma das principais zonas de tensão do planeta.

Para completar este esboço de avaliação do cenário internacional, cumpre mencionar brevemente acontecimentos que, de uma forma ou de outra, podem fortalecer ou enfraquecer as posições de alguns atores influentes no esforço de reforma da ONU, notadamente o impasse na aprovação da constituição da União Européia, a incerteza acerca da futura liderança política na Alemanha e o fortalecimento do governo japonês, em termos de um novo e claro mandato eleitoral e da recuperação econômica.

Em suma, apesar das relativas melhorias em algumas poucas áreas, muito do atual contexto internacional era e permanece ainda dominado por um conflito permanente e agudo contra o terrorismo internacional e sobre a melhor maneira de combatê-lo, pelas consequências da invasão do Iraque sem o consentimento do Conselho de Segurança, pelos sangrentos combates naquele país sem um término razoável à vista, e por uma confrontação persistente e instável com o Irã e a Coreia do Norte. Seria necessária muita bravura para tentar vislumbrar nesses inconfundíveis sinais de conflito e divergência uma promessa da convergência e consenso que nos haviam escapado mesmo em tempos melhores. A não ser, é claro, que não se tratasse de bravura, mas da consciência de que a própria gravidade da situação não deixava outra alternativa.

## 2 O PACOTE DE REFORMAS DAS NAÇÕES UNIDAS: AS PROPOSTAS

É contra esse complicado pano-de-fundo e na seqüência da invasão do Iraque que o Secretário-Geral decidiu convocar um “Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças na ONU”, constituído por dezesseis membros, cujas propostas (A/59/565), juntamente com o plano de ação das Metas de Desenvolvimento do Milênio, formaram a base para o relatório “Um conceito mais amplo de liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos”.

As propostas do Secretário-Geral cobriram uma vasta gama de assuntos, que pertencem a categorias diferentes em termos de prioridade e relevância e podem ser divididas em cinco categorias principais:

- a) Arquitetura – a criação ou reforma de órgãos como o Conselho de Segurança, o futuro Conselho dos Direitos Humanos e a nova Comissão para a Construção da Paz;
- b) Legislação – as condições para autorizar ou permitir o uso da força; o esforço para alcançar uma definição comum de terrorismo; a conclusão de uma convenção abrangente contra o terrorismo durante os próximos doze meses; o reconhecimento da responsabilidade compartilhada da comunidade internacional em proteger as populações contra o genocídio, os crimes de guerra, a

limpeza étnica e crimes contra a humanidade e um substancial reforço do regime de não-proliferação de armas nucleares;

c) Desenvolvimento – uma avaliação dos cinco primeiros anos de implementação das Metas de Desenvolvimento do Milênio – a justificativa oficial para a convocação da Cúpula – bem como uma revisão das questões relacionadas às finanças, investimentos, comércio e outras questões relativas ao desenvolvimento;

d) Implementação e acompanhamento das mais importantes conferências das Nações Unidas;

e) Reformas administrativas e do secretariado.

Um método objetivo para avaliar os resultados concretos da Cúpula é comparar, lado a lado, questão por questão, o que foi proposto pelo relatório do Secretário-Geral e o que foi consolidado nos parágrafos correspondentes do *Documento Final* (A/60/L.1 – ver cap.1). É isso o que pretendo fazer, dedicando algumas poucas observações para a justificativa retórica da parte introdutória do relatório original, embora a maior parte da presente análise lide exatamente com as expectativas exageradas desencadeadas por essa parte do documento, inspirada, como vimos, em leitura equivocada da situação internacional.

Uma das dificuldades para medir de forma precisa as conquistas da Cúpula decorre de fato bem conhecido: as propostas apoiadas pelo Secretário-Geral não costumam ser abertamente derrotadas ou rejeitadas. Na maioria dos casos, haverá uma decisão de adiar para a próxima Assembléia, de solicitar ao Presidente da Assembléia que conduza consultas adicionais, de enviá-las a outro fórum, ou de suspender seu exame. Não se deseja com isso negar que, às vezes, o que prova ser impossível em um momento particular pode se beneficiar de melhores condições meses mais tarde. Em nosso caso, haverá muitos exemplos desse tipo, nos quais o julgamento final sobre o resultado da Cúpula terá de ser suspenso até que a matéria seja resolvida ou esquecida. Nesse sentido, só se dará crédito ao que foi alcançado com algum grau de resolução na própria Cúpula. O restante terá de esperar por futuras avaliações.

Este é, aliás, o problema do nosso próximo tópico, a reforma do Conselho de Segurança.

## **A. Arquitetura**

### **1 O Conselho de Segurança**

No parágrafo 169 do seu relatório, o Secretário-Geral reafirma sua visão de que “nenhuma reforma nas Nações Unidas será completa sem a reforma no Conselho de Segurança”. Ele aconselha os Estados Membros a considerarem duas opções, definidas como os modelos A e B, propostas no relatório do “Painel de Alto Nível” (A/59/565) ou “quaisquer outras propostas viáveis em termos de tamanho e equilíbrio que tenham surgido a partir de qualquer dos modelos”. Não entrarei em descrições detalhadas dos modelos ou suas variantes porque ultrapassaria o escopo desse artigo. O assunto recebeu extensa cobertura da imprensa internacional e foi, possivelmente, o aspecto mais exaustivamente discutido da Cúpula.

O Secretário-Geral aconselhou os Estados a “tomar uma decisão sobre essa importante questão antes da Cúpula”, por recear que a reunião se tornasse refém desse problema muito difícil de ser tratado. Com linguagem afirmativa pouco habitual, ele chegou a afirmar que, se os Estados Membros “fossem incapazes de alcançar um consenso, isso não deveria servir de escusa para um adiamento”. Infelizmente, a última frase não foi suficiente para exorcizar os maus espíritos.

Se voltarmos agora ao *Documento Final*, temos de ir até o parágrafo 153, para encontrar a decisão, ou a ausência dela, em uma linguagem muito mais fraca e diluída. Após reiterar seu apoio a uma reforma “imediate”, os Estados Membros se comprometem “a continuar (...) os esforços para chegar a uma decisão para tal fim e pedem à Assembléia Geral para rever o progresso sobre a reforma (...) até o final de 2005”. Em outras palavras, postergação – exatamente o que o Secretário-Geral queria evitar. Ninguém culparia o Secretariado por este fracasso específico, que se deveu totalmente à falta de consenso entre os países.

As razões para o impasse existem há muito tempo. O que desta vez é novidade é a aliança formal entre Japão, Alemanha, Índia e Brasil, o assim chamado Grupo dos Quatro, os candidatos mais fortes a quatro dos seis assentos permanentes que seriam criados de acordo com o modelo A. Conforme esperado, a oposição surge de outras potências médias ou regionais, como Itália, Paquistão e Argentina, países que prefeririam que não se criassem novos assentos permanentes a vê-los ocupados por seus rivais. Se isso não tivesse sido suficiente, o G-4 tampouco foi capaz de convencer os países africanos, cujos votos são indispensáveis para obter uma maioria na Assembléia Geral.

A ausência de condições para uma decisão da Assembléia Geral poupou os cinco membros permanentes da necessidade de expressar suas opiniões. Suspeita-se que nenhum deles tenha muito entusiasmo em compartilhar com novatos seus velhos privilégios, mas somente os Estados Unidos e a China se deram ao trabalho de manifestar oposição à criação de mais do que um ou dois novos assentos permanentes (EUA) ou contra um particular aspirante (a China em relação ao Japão). Aliás, o Japão, único candidato explicitamente endossado pelos Estados Unidos, não é aceitável pela China.

Isso mantém a situação na mesma, sem a reforma abrangente descrita no relatório do Secretário-Geral como uma “mudança na composição do Conselho (...) necessária para torná-lo mais amplamente representativo da comunidade internacional como um todo, bem como das realidades geopolíticas atuais e, por conseguinte, mais legítimo aos olhos do mundo”. Apenas o tempo irá dizer se a sessão regular da Assembléia Geral terá sucesso em realizar nos próximos meses o que a Cúpula dos Líderes Mundiais foi incapaz de fazer.

## 2 O Conselho de Direitos Humanos

Em termos da hierarquia organizacional da ONU, as mudanças institucionais propostas no Conselho de Direitos Humanos estão logo abaixo das do Conselho de Segurança. Potencialmente é a mais importante delas. No parágrafo 183 do relatório, o Secretário-Geral expressa que “se a ONU deseja de fato levar a causa dos direitos humanos tão a sério quanto a da segurança ou do desenvolvimento (...) os Estados Membros devem concordar em substituir a Comissão de Direitos Humanos por um Conselho de Direitos Humanos de menor tamanho”. Ele deixa aos membros a

decisão sobre a natureza legal do Conselho: se deve tornar-se um dos órgãos principais das Nações Unidas ou um órgão subsidiário da Assembléia Geral. Em qualquer dos casos, seus membros seriam eleitos diretamente pela Assembléia Geral, por maioria de dois terços dos membros presentes e votantes. Os escolhidos teriam de destacar-se pelo respeito aos mais altos padrões de direitos humanos.

A Cúpula decidiu criar o Conselho com amplas responsabilidades nos parágrafos 157 a 159 do *Documento Final*. No parágrafo 160, o presidente da Assembléia Geral recebeu o mandato para conduzir negociações abertas, transparentes e amplas, a serem completadas durante a 60ª sessão, e a estabelecer mandato, modalidades, funções, tamanho, composição, membros, métodos de trabalho e procedimentos do Conselho. Para alguns, como Philip Stephens (ver artigo citado acima), isso significa abandonar a questão da estrutura do Conselho a futuras disputas. Kofi Annan revela igualmente alguma insatisfação em seu artigo no *Wall Street Journal* no qual lamenta que sua proposta tenha sido aceita sem “os detalhes que eu esperava dessem ao novo órgão uma nítida superioridade em relação à Comissão existente”. Pode-se supor que tais detalhes eram o tamanho (um órgão menor), a forma de realização das eleições e a exigência de padrões para tornar-se membro. Ele conclama “as nações que acreditam fortemente nos direitos humanos a trabalhar duro para assegurar que o novo órgão represente uma real transformação”.

É interessante que a Anistia Internacional, habitualmente mais crítica das decisões da ONU que o Secretariado ou a imprensa tenha assumido, desta vez, atitude mais otimista. Em um *Comunicado Público* de 26 de setembro de 2005 (IOR 41/062/2005), afirma que “a criação de um órgão de direitos humanos forte, com maior autoridade e efetividade, era a pedra angular para o sucesso da Cúpula”. Reconhece que a ausência de definição de alguns elementos essenciais do Conselho é desapontadora, mas considera bem-vindo o apoio esmagador, “evidente nas negociações, entre a grande maioria dos Estados, em favor da criação de (...) um Conselho de Direitos Humanos com um mandato substantivo”. Aconselha os governos a garantir que o Conselho seja operacional por volta de fevereiro de 2006; que ele se reúna regularmente durante o ano todo; que preserve os pontos fortes da Comissão de Direitos Humanos, especialmente as regras e práticas únicas que permitem a participação de Organizações Não-Governamentais (ONGs); seu sistema de especialistas em direitos humanos independentes, os “Procedimentos Especiais”; e que as regras eleitorais possibilitem eleições legítimas para os membros do Conselho etc.

### **3 A Comissão para a Construção da Paz**

Um dos mais indiscutíveis sucessos da Cúpula foi o estabelecimento de uma Comissão para a Construção da Paz, proposta no parágrafo 114 do relatório do Secretário-Geral e adotada nos parágrafos 97 a 105 do *Documento Final*. Seu objetivo básico é explicado por Kofi Annan como sendo a necessidade de prevenir que países recentemente vítimas de conflito sofram recaídas na violência devido à falta de implementação de acordos de paz de uma forma sustentada e sustentável. Como explica eloqüentemente, existe um vazio na estrutura institucional das Nações Unidas: “nenhuma parte do sistema das Nações Unidas se ocupa efetivamente do desafio de ajudar países em transição da guerra para a paz duradoura”. O *Documento Final* praticamente endossou todas as principais sugestões do Secretário-Geral, a fim de sanar a lacuna institucional existente.

Em seu artigo para o *Wall Street Journal*, Kofi Annan aprovou “o projeto detalhado da Comissão para a Construção da Paz, com vistas a garantir um esforço internacional coerente e sustentado para a construção de uma paz duradoura em países devastados pela guerra”. Uma das raras críticas contra essa decisão foi formulada pela Anistia Internacional no já mencionado *Comunicado Público*. A Anistia lamentou que os governos “tenham deixado de inserir cláusula que permitisse às ONGs contribuir com sua experiência para realizar o potencial do órgão, mediante o aporte necessário de engajamento e recursos internacionais de longo prazo, que podem ser cruciais para a criação da paz e segurança e evitar a recaída em conflito”.

Embora o estabelecimento da Comissão para a Construção da Paz tenha recebido relativamente escassa atenção por parte da imprensa ou da opinião pública internacional, ela é certamente um destacado resultado da Cúpula, com potencial muito grande de introduzir melhorias concretas e rápidas na maneira de lidar com um dos compromissos centrais da ONU. Lamentavelmente, poucas pessoas no mundo, mesmo entre as melhor informadas, estão cientes da enorme escala das operações de paz da ONU: 17 operações diferentes e complexas, a maioria na África, para as quais os países desenvolvidos relutam muito em enviar tropas. O orçamento total é de aproximadamente US\$ 5 bilhões, cerca de quatro vezes mais que o orçamento normal da ONU para todas as outras atividades. Tais operações envolvem algo em torno de 69.000 militares e policiais. Recordar esses números impressionantes ajuda a compreender porque a criação de uma Comissão para a Construção da Paz pode eventualmente vir a ser um ponto de inflexão na contribuição de soluções duradouras às nações afetadas pela guerra.

#### **4 Outras Questões Institucionais**

Na prática, pouco ou nada foi proposto pelo Secretário-Geral ou decidido na Cúpula a fim de utilizar o potencial de vários dos artigos da Carta da ONU referentes à contribuição possível da Assembléia Geral à paz, ao desarmamento e às questões econômicas e sociais. Um generalizado ceticismo prevalece em relação ao fortalecimento dos mecanismos democráticos da ONU, em curioso contraste com o aparente entusiasmo pelo seu papel em estender a democracia pelo mundo afora. Conseqüentemente, os capítulos sobre a Assembléia Geral e o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) trazem muito pouco de novo ou de algum interesse – exceto em um sentido negativo: por exemplo, a Cúpula não concordou em conceder poderes executivos plenos ao Secretário-Geral; não houve também incremento no poder da Assembléia Geral e possivelmente tampouco enfraquecimento adicional.

Levando em conta o impasse no Conselho de Segurança, chega-se a duas conquistas apenas, embora de longo alcance na arquitetura institucional: a criação do Conselho de Direitos Humanos e a Comissão para a Construção da Paz, consideravelmente mais do que se havia alcançado nessa área ao longo de décadas.

#### **B. LEGISLAÇÃO**

As propostas cruciais no relatório do Secretário-Geral são principalmente concentradas nesse campo, particularmente sobre o uso da força (parágrafos 122 a 126) e sobre armas nucleares, biológicas e químicas (parágrafo 97 a 105). Aqui, finalmente nos deparamos com o núcleo oculto de todo este

processo. A razão última para a criação do “Painel de Alto Nível”, o relatório do Secretário-Geral e a convocação da Cúpula foi o drama da invasão do Iraque, seu prólogo no Conselho de Segurança e as implicações para a segurança coletiva e para a Carta das Nações Unidas do uso da força sem a autorização do Conselho de Segurança. Certamente, outros motivos adicionaram peso ao processo. Era certamente necessário avaliar a implementação das Metas do Milênio, da mesma forma que, cedo ou tarde, algo deveria ser feito para atualizar a estrutura e composição do Conselho de Segurança e dos órgãos encarregados dos direitos humanos e da construção da paz. Mas todas essas questões (e outras de conteúdo moral muito maior, como a prevenção do genocídio) tinham estado presentes na agenda durante vários anos sem que tivessem suscitado maior senso de urgência. Problemas, grandes e pequenos, vinham se acumulando até que a invasão do Iraque agiu como um catalisador.

Subitamente, não era mais possível esperar e não agir. A explícita referência do presidente George W. Bush ao perigo de que a ONU se tornasse irrelevante suscitou emoções. Alguma ação urgente era necessária para persuadir o mais importante membro da ONU e a única superpotência restante na face da Terra de que ameaças como o terrorismo internacional e o perigo de armas de destruição em massa caindo nas mãos de Estados irresponsáveis, ou de terroristas fanáticos e suicidas, poderiam ser melhor tratados dentro e não fora da ONU. Ao lidar com esse árduo desafio, a maioria do “Painel de Alto Nível” escolheu um caminho ambíguo que eventualmente poderia ultrapassar os limites da Carta. Se a Cúpula os teria acompanhado, não fosse a intervenção tardia do Sr. Bolton, é uma questão controversa. O fato é que, no momento decisivo, os Estados Membros resistiram e reafirmaram a preeminência da Carta sobre interpretações demasiado amplas do seu conteúdo.

### 1 O uso da força e o conceito de ataques preventivos<sup>3</sup>

O parágrafo 125 do relatório do Secretário-Geral contém uma afirmação controvertida formulada como se fosse matéria factual: “Quando ameaças não são iminentes, mas latentes, a Carta confere plena autoridade ao Conselho de Segurança para usar a força militar, inclusive preventivamente, para preservar a paz e a segurança internacional”. Não obstante essa formulação aparentemente objetiva, muitos especialistas em Direito Internacional hesitariam em concordar com uma formulação como essa, que amplia consideravelmente a doutrina geralmente aceita sobre o direito de autodefesa. O parágrafo seguinte (126) argumenta que o Conselho deveria alcançar uma posição comum em relação aos diversos critérios para autorizar ou **endossar** (grifo do autor) o uso da força militar. O Secretário-Geral recomendou, então, “que o Conselho de Segurança adote uma resolução estabelecendo esses princípios e expressando sua intenção de deixar-se guiar por eles ao decidir quando autorizar ou delegar o uso da força”. Caso essa recomendação tivesse sido aprovada pela Cúpula, teríamos tido uma interpretação de extraordinária ampliação do alcance do Artigo 51 da Carta da ONU, sem ter passado pelo processo formal de emenda.

Em 2004, o governo suíço organizou uma reunião de alguns dos mais respeitados especialistas mundiais em direito internacional, como contribuição ao trabalho do “Painel de Alto Nível”. Unanimemente, os dezoito especialistas afirmaram que não havia necessidade alguma de

<sup>3</sup> Nota do tradutor: o texto original faz referência ao conceito de *preemptive attack*, que está sendo aqui traduzido por ataque preventivo.

alterar o sistema de segurança coletiva, em razão das novas ameaças. Acrescentaram que qualquer tentativa de interpretar o Artigo 51 da Carta de uma maneira ampla poderia colocar em risco a proibição do uso da força. Eles provavelmente tinham em mente a controvérsia em torno do conceito de ataque preventivo (*preemptive attack*) anunciado pelo presidente George W. Bush no seu discurso em West Point no verão de 2002.

Naquela ocasião, o presidente declarou que as doutrinas da Guerra Fria de contenção e dissuasão tinham se tornado impotentes contra redes terroristas agindo nas sombras, ou contra ditadores desequilibrados com capacidade de disparar ataques de mísseis com armas de destruição em massa, ou capazes de entregá-las secretamente a terroristas aliados. Posta à prova no Iraque, a doutrina revelou seu enorme potencial para erros trágicos: nenhuma das premissas do discurso de West Point provou ser correta, com exceção da descrição do ditador. Muito recentemente, a infeliz aplicação dessa doutrina, em base individual, contra suspeito de terrorismo no metrô de Londres, levou à trágica execução, pelas forças de segurança, de um inocente trabalhador brasileiro.

Mais uma vez, a sabedoria e a prudência na interpretação tradicional do direito de auto-defesa foram reafirmadas. Hipoteticamente, ataques preventivos somente deveriam ser cogitados em condições extremamente sérias e de absoluto e incontroverso conhecimento sobre as ameaças latentes; mas na vida real, a disponibilidade de evidências irrefutáveis quanto a isso é quase sempre impossível. Transferir ao Conselho de Segurança a responsabilidade de decidir sobre a existência de uma ameaça latente não resolve o problema, já que o Conselho não tem capacidade própria para tal, e a informação dada por aqueles que a possuem é freqüentemente errônea ou manipulada politicamente (lembre-se do debate no Conselho de Segurança antes da invasão do Iraque).

Para aqueles que acreditam que doutrinas sobre o uso da força devem ser modificadas somente com extremo cuidado e após um debate amadurecido e exaustivo por todos os membros da comunidade internacional, a decisão da Cúpula de não aceitar as recomendações do “Painel de Alto Nível” não foi recebida com desapontamento, mas sim como um sinal de sabedoria coletiva. O capítulo relativo à questão no *Documento Final* restabelece o equilíbrio desde o começo, adicionando ao título “o uso da força” as palavras “segundo a Carta da ONU”.

Em cada um dos quatro parágrafos desse capítulo (77 a 80), há uma reiteração da preeminência da Carta. O parágrafo 77, por exemplo, reafirma a obrigação de abster-se de usar a força de maneira não condizente com a Carta. O parágrafo 78 é uma refutação direta do unilateralismo: “nós reiteramos a importância do (...) fortalecimento do processo multilateral de tratar os desafios e problemas internacionais por meio da obediência estrita à Carta e aos princípios do direito internacional, enfatizando ainda nosso compromisso com o multilateralismo”. O parágrafo 79 reafirma que “as provisões relevantes da Carta são suficientes para lidar com a completa gama de ameaças à paz e segurança internacionais”. Também reafirma “a autoridade do Conselho de Segurança para permitir uma ação coercitiva (...) atuando de acordo com os princípios e propósitos da Carta”. Ao contrário de muitos artigos da imprensa, esse capítulo não é um ônus, mas um bônus que dá crédito à Cúpula. Foi encorajador a Cúpula ter se colocado inequivocamente em favor da clara preeminência da Carta, conseqüentemente apoiando o império da lei, ao passo que alguns governos que, no passado,

tinham defendido a centralidade dessa regra, encontraram-se dessa vez na posição de enfraquecê-la por meio de interpretações vagas e excessivas.

## 2 O cão que não latiu: o desarmamento e a não-proliferação de armas

Não obstante, é inegável que os temores despertados pela tentativa de legitimar ataques preventivos por meio de interpretações legais e “criativas” pelo Conselho de Segurança desencadearam uma reação que contagiou outras questões de segurança que poderiam oferecer motivo, ou pretexto, para tais ataques. A primeira vítima dessa tendência foi o desarmamento e a não-proliferação de armas. Como resultado, um dos mais incisivos e detalhados capítulos na proposta do Secretário-Geral – parágrafos 97 a 105 sobre armas nucleares, biológicas e químicas (doc. A/59/2005) – dissolveu-se no ar e foi totalmente excluído do *Documento Final*.

Ninguém pode culpar o Secretário-Geral por não ter feito um grande esforço para obter consenso nesse capítulo. No parágrafo 98, ele nos lembra que o status exclusivo de Estados nucleares “também envolve uma responsabilidade única e eles devem fazer mais, incluindo entre outras coisas, reduções adicionais de seus arsenais nucleares não-estratégicos e procurar estabelecer tratados de controles de armas que resultem não apenas no desarmamento, mas na sua irreversibilidade”. Ele enfatizou um ponto crucial: “eles devem também reafirmar seu comprometimento com as garantias negativas de segurança”, isto é, devem comprometer-se a não atacar com armas nucleares Estados sem arsenal nuclear. Ele também destacou outros pontos: uma rápida negociação de um tratado de interrupção de produção de materiais físséis<sup>4</sup> e a continuação da moratória de testes nucleares até a entrada em vigor do Tratado Abrangente para o Banimento de Testes Nucleares.

No parágrafo seguinte (99), o Secretário-Geral trata do complicado problema de acesso à tecnologia nuclear para propósito duplo e faz uma proposta controversa: concentrar-se na “criação de incentivos para que os Estados voluntariamente se privem de desenvolver capacidade própria de enriquecimento de urânio e de separação de plutônio, ao mesmo tempo em que teriam garantido o fornecimento do combustível necessário para usos pacíficos”. Soa radical propor um tipo de congelamento tecnológico de Estados que, em boa fé, tinham formalmente renunciado à possibilidade de aquisição de armas nucleares, que assinaram o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares e outros compromissos voluntários de autolimitação nesta área, sejam regionais ou bilaterais, e que tenham, até o momento, cumprido suas obrigações, submetendo suas instalações de pesquisa nuclear à verificação da autoridade, a Agência Internacional de Energia Atômica (IAEA).

Garantias de suprimento são fracos substitutos para a autonomia em um mundo no qual qualquer tipo de dependência em relação a países poderosos inevitavelmente envolve a possibilidade de o parceiro dependente tornar-se vítima de pressões por motivos políticos ou econômicos. Interromper o desenvolvimento tecnológico é preço excessivamente alto e injustificável a ser pago por eventuais falhas dos procedimentos de verificação. Se tais falhas existem, melhor seria aprimorar os procedimentos. O argumento de que a capacidade tecnológica cria por si só a possibilidade de violação é exagerado. Seria fácil revirar o argumento de cabeça para baixo, dizendo que nenhum país sofreria a

<sup>4</sup> Nota do tradutor: diz-se de um isótopo ou de uma substância capaz de sofrer fissão nuclear.

tentação de adquirir armas nucleares caso as potências nucleares não abusassem de seus privilégios, ameaçando os países desarmados por meio de sua superioridade nuclear ou convencional.

A diferença no tratamento dispensado ao Iraque, país sem capacidade nuclear, e à Coreia do Norte, suspeita de possuir alguma capacidade, fala por si mesma para provar que, nessa área, o poder de dissuasão ainda funciona, mesmo em relação aos poderosos. Pode-se dizer ainda que o argumento cheira a preconceito. É a mesma atitude que rotula algumas pessoas como perigosas não por algo que tenham feito, mas porque pertencem a categorias – étnica, religiosa ou de preferências sexuais – consideradas inclinadas à chantagem ou a traição.

Foi por causa dessas razões (e de outras como as perdas potenciais por abrir mão do desenvolvimento tecnológico no campo da energia nuclear em uma era de incertezas energéticas) que o membro brasileiro do “Painel de Alto Nível”, o embaixador João Clemente Baena Soares, discordou da opinião da maioria nessa questão. O problema com o parágrafo 99, bem como com o parágrafo 101, sobre mísseis balísticos, é que a tecnologia de uso dual pode ser um poderoso instrumento para o desenvolvimento econômico dos mais adiantados dentre os países em desenvolvimento. Para esses, compromissos de suprimento de combustível, ou de acesso a serviços de lançamento de mísseis não é a mesma coisa do que adquirir a capacidade de lançar seus próprios satélites de comunicação, de oferecer esses serviços para outros ou de decidir sobre o recurso à energia nuclear como fonte de energia sem a constante interferência e as complicações burocráticas das agências de controle de exportação de países estrangeiros.

A grande complexidade das questões de desarmamento e de não-proliferação requer habilidades diplomáticas extraordinárias da parte dos negociadores. É duvidoso que esse perfil ideal corresponda a John Bolton, cuja experiência prévia no Departamento de Estado contribuiu consideravelmente para o agravamento de muitos dos problemas que ele agora deve resolver. Ele detém, por exemplo, a maior responsabilidade pela brutal e irregular (assim decidido pelo Tribunal da ONU) deposição do embaixador José Bustani como chefe do secretariado da Convenção de Armas Químicas. Deveu-se também a ele, em grande parte, o estado de confusão e desordem a que foram levadas as negociações para o fortalecimento da Convenção sobre Armas Biológicas. Sua tentativa de reinterpretar ou reformular de maneira restritiva as garantias de segurança feitas no passado a terceiros pelos EUA desencadearam temor, desconfiança e indignação no resto do mundo. Suas impressões digitais são facilmente identificadas em quase todos os impasses ou retrocessos nessa área nos últimos anos, da paralisia da Conferência de Desarmamento em Genebra ao problemático Tratado Abrangente para o Banimento de Testes Nucleares. Com tal desempenho em matéria de desarmamento e não-proliferação, não surpreende que o correspondente capítulo no relatório do Secretário-Geral fosse o único que não conseguiu sequer uma menção passageira no *Documento Final*.

Kofi Annan estava certo ao condenar a omissão como “uma desgraça”. Depois de considerá-la em seu artigo no *Wall Street Journal* “de longe a maior lacuna no documento”, descreveu o fracasso como se segue: “Alguns Estados queriam dar prioridade absoluta à não-proliferação, enquanto outros insistiram que os esforços para fortalecer o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (NPT) deveriam incluir passos adicionais em direção ao desarmamento”. Prosseguiu dizendo que “a questão é séria demais para se tornar refém de um jogo de empurra-empurra”. A mesma idéia estava já contida no

relatório, no parágrafo 98: “O progresso em desarmamento e em não-proliferação é essencial e nenhum deles deve se tornar refém do outro”. O Secretário-Geral está, sem dúvida, certo. Por outro lado, é difícil negar que a ligação entre desarmamento e não-proliferação não é senão outra manifestação da interconexão de ameaças, igualmente sublinhadas no parágrafo 81 de seu relatório: “o que ameaça a um, ameaça a todos”. Se o conceito se aplica a ameaças pertencentes a distintas categorias – ameaças ao desenvolvimento, à segurança e aos direitos humanos, por exemplo – o mesmo conceito deveria ser aplicado com muito mais força dentro da mesma categoria – entre o desarmamento dos excessivamente armados e a não-proliferação dos desarmados. Apesar da aceitação em princípio do conceito, os negociadores não conseguiram fechar o hiato que separa, nessa área, os membros do clube atômico dos demais países.

É sugestivo da realidade internacional que a interconexão tenha sido mais fácil de atingir em áreas que apenas requerem afirmações retóricas e declaratórias – como em relação às Metas de Desenvolvimento do Milênio – do que em tópicos como o desarmamento e a não-proliferação, onde se buscavam compromissos obrigatórios e passíveis de cobrança. O Secretário-Geral terminou seu artigo com um apelo aos líderes para que façam um esforço urgente para encontrar uma base comum de entendimento futuro. Caso contrário, a Cúpula está arriscada a ser lembrada apenas por seu fracasso em deter a desintegração do regime de não-proliferação.

### **3 Terrorismo e Genocídio: poucos passos na direção correta**

A base comum que faltou à Cúpula em desarmamento e não-proliferação esteve presente, até certo ponto, em relação ao terrorismo e ao genocídio. O terrorismo afeta ou ameaça muitos países em diferentes partes do mundo, incluindo membros influentes como a Índia, conhecida por sua posição independente em matérias de desarmamento e estratégia em geral. As reservas e dificuldades nessa área se originam não tanto na condenação unânime da Al Qaeda e movimentos semelhantes e seus crimes horrendos, mas na extensão dessa rejeição às situações mais complicadas que prevalecem na Palestina, ou, até recentemente, no Sul do Líbano. Neste caso, é evidente a ligação com a ausência de um acordo satisfatório no Oriente Médio.

Em referência velada a essas situações, o relatório do Secretário-Geral tentou deixar de lado, no parágrafo 91, o debate divisor sobre terrorismo de Estado – afinal de contas, o uso da força pelos Estados já está regulado pelo direito internacional – e sobre o direito de resistir à ocupação, um direito que não pode incluir o direito de matar deliberadamente ou mutilar civis. Ao endossar o apelo do “Painel de Alto Nível” em favor de uma definição de terrorismo, ele propôs tornar claro que “qualquer ação com o intento de causar a morte ou ferimentos sérios em civis ou não-combatentes, com o propósito de intimidar uma população ou de forçar um governo ou uma organização a fazer ou deixar de praticar uma ação, constitui ato de terrorismo”.

A Cúpula não estava preparada para segui-lo nessa linha de raciocínio, mas condenou energicamente, no parágrafo 81 do *Documento Final*, “o terrorismo em todas as suas formas e manifestações, cometido por quem quer que seja, em qualquer lugar e para quaisquer propósitos, já que constitui uma das mais sérias ameaças à paz e à segurança internacionais”.

Kofi Annan comentou no artigo no *Wall Street Journal* que, ainda que o documento não contemplasse a definição por ele solicitada, continha pela primeira vez na história da ONU uma condenação não-qualificada do terrorismo por todos os Estados Membros. Elogiou também a decisão da Cúpula em dar um “grande impulso para que se complete uma convenção abrangente sobre o terrorismo em doze meses, e (...) para formular uma estratégia global anti-terrorista”.

A Anistia Internacional concordou, em termos gerais, com a avaliação positiva da contribuição da Cúpula ao combate ao terrorismo no *Documento Final* (parágrafos 81 a 91). Lamentou, porém, que a falta de definição continuaria a facilitar o abuso, por alguns Estados, do rótulo de terrorismo para estigmatizar uma grande variedade de condutas protegidas pelo direito internacional.

Por outro lado, aplaudiu as referências à necessidade de proteger os direitos humanos na luta contra o terrorismo. Sublinhou o parágrafo 85: Os Estados devem assegurar que quaisquer medidas tomadas para combater o terrorismo respeitem suas obrigações sob o direito internacional, em particular em relação à legislação sobre direitos humanos, direitos dos refugiados e direito humanitário internacional. De acordo com a Anistia Internacional, teria sido muito melhor se a Cúpula tivesse concordado com a proposta do Secretário-Geral de criar um relator especial junto à Comissão de Direitos Humanos para reportar a compatibilidade de medidas anti-terroristas com as leis internacionais sobre direitos humanos.

#### **4 Genocídio: pelo menos uma luz no fim do túnel?**

No artigo que venho citando freqüentemente, Kofi Annan declarou que, para ele, o resultado mais valioso da Cúpula foi, talvez, a clara aceitação por todos os membros da ONU de que “existe uma responsabilidade coletiva de proteger populações civis contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, com o compromisso de agir por meio do Conselho de Segurança, onde quer que as autoridades locais estejam falhando”. Ele referiu-se ao parágrafo 139 do *Documento Final*, que é claro, completo e equilibrado. O Secretário-Geral adicionou que a primeira vez em que ele havia advogado a aceitação do conceito fora em 1998, como lição inevitável dos fracassos na Bósnia e Ruanda, e que agora, depois de vê-lo amplamente aceito, espera que “funcione de verdade quando submetido à prova”.

A Anistia Internacional foi mais explícita em identificar os “suspeitos habituais” nos fracassos do passado, os mesmos cujo comportamento futuro será decisivo em testes concretos. Ela diz: “Se os Estados irão implementar sua recém-declarada determinação e quão bem irão fazê-lo, dependerá da vontade política dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança em agir para prevenir e sustar esses crimes internacionais no futuro e da disposição da Assembléia Geral para exercer os poderes que lhe foram conferidos pela Carta da ONU. Os membros do Conselho de Segurança fracassaram em fazê-lo em Ruanda e, mais recentemente, em agir pronta e decisivamente no Sudão, ocasiões em que os governos colocaram a política mais uma vez acima dos direitos humanos”. Lamentou, ainda, que alguns dos membros permanentes do Conselho de Segurança se opusessem ao convite para que todos os membros permanentes se abstivessem de utilizar seu veto nos casos de crimes tão graves contra o direito internacional.

## 5 Outras matérias legislativas

Em vários capítulos, o *Documento Final* exorta os Estados a aderirem às convenções sobre o crime organizado e corrupção e às convenções e aos protocolos contra o terrorismo e outras questões. Também encoraja esforços para garantir a rápida entrada em vigor da Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, à ratificação da Convenção sobre os Direitos da Criança e o Protocolo Opcional sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados, bem como convenções sobre diferentes questões consideradas na Cúpula. Todos estes parágrafos pertencem a uma categoria de tópicos que têm mais a ver com a implementação e o acompanhamento de decisões já tomadas do que com esforços para expandir a novos territórios o papel da criação de normas da ONU.

Uma omissão evidente na tentativa de cobrir uma nova e significativa área em desarmamento foi criticada pela Anistia Internacional: o fracasso dos líderes em aproveitar a oportunidade da Cúpula para desenvolver um instrumento internacional obrigatório contra o comércio ilícito de armas leves. Embora a Cúpula tenha apoiado a implementação do programa de ação de 2001 para esta questão, falhou em reconhecer o crescente apoio internacional a um Tratado de Comércio de Armas “para ajudar a refrear o fluxo de armas àqueles que as usam para cometer abusos contra os direitos humanos e contra o direito humanitário internacional”.

### C. DESENVOLVIMENTO

Não seria injusto dizer que a seção sobre o desenvolvimento, as Metas do Milênio e as questões econômicas em geral são uma boa e articulada compilação e codificação do consenso recente e imperfeito negociado nos últimos anos pela ONU com o FMI, o Banco Mundial, a OMC, a OCDE, as nações avançadas e um enfraquecido e dividido G-77. Ele ganhou forma final na Cúpula do Milênio e na Conferência de Monterrey sobre o Financiamento para o Desenvolvimento. Sua base foi uma espécie de entendimento tácito: por um lado, a ONU deixaria nas mãos das instituições de Bretton Woods e da Organização Mundial do Comércio o núcleo duro das questões econômicas (comércio, finanças, macroeconomia e políticas de ajustamento, crises financeiras); por outro, essas instituições concordaram em participar formalmente de uma grande variedade de diálogos, conferências e iniciativas da ONU, tais como a Conferência de Monterrey – mas sem ceder muito da autonomia ou preeminência na fixação das doutrinas.

Entre os principais arquitetos desse *new deal* estavam dois antigos *chief executives* do FMI e do Banco Mundial, Michel Camdessus e Jim Wolfensohn, conhecidos por sua cultura, consciência social e personalidades humanísticas. Junto com seus parceiros da ONU, eles desencadearam uma evolução que lhes deve ser em boa parte creditada: cancelamento ou redução das dívidas, a Iniciativa para os Países Pobres Altamente Endividados (HIPCs), uma atitude mais crítica em relação às falhas da globalização e das políticas de ajustamento macroeconômico, uma mudança na prioridade a favor da África e dos países mais pobres, e uma decisiva opção pelo combate à pobreza extrema. O corolário dessa mudança de prioridades foi o esforço em deter a chamada “fadiga dos doadores” e reverter o declínio da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD).

Embora esta evolução tivesse fornecido as condições mínimas para um consenso enfraquecido, nunca foi capaz de realmente enfrentar os desequilíbrios estruturais e as imperfeições da economia mundial, ou a falta de coerência entre os sistemas monetário e financeiro internacionais, de um lado, e o sistema de comércio internacional, de outro, como repetidamente apontado pela Unctad e por outras vozes independentes na ONU. Aceito relutantemente por muitos países em desenvolvimento – em agudo contraste com o tom oficial de autocongratulação – esse consenso foi e é visto pelos críticos como o ponto de partida de um processo, nunca como a linha de chegada. Desse ponto de vista, a Cúpula Mundial avançou pouco na teoria ou na prática em relação às decisões anteriores. Mesmo em termos do que é considerado o núcleo do consenso – prioridade à África, aos países menos desenvolvidos, aos países extremamente pobres, com ênfase na Ajuda Oficial ao Desenvolvimento – a única coisa que faria realmente uma grande diferença – uma mudança nos compromissos de financiamento dos Estados Unidos e de outros países avançados – escapou mais uma vez aos negociadores.

O professor Jeffrey Sachs que, na qualidade de conselheiro de Kofi Annan, tem sido a força impulsionadora por trás da macroeconomia das Metas do Milênio, estima que a assistência estrangeira para todos os propósitos teria que crescer até atingir 0,5% da renda dos países doadores (menos que a meta da ONU de 0,7%) durante o período de 2005 a 2015, aproximadamente US\$ 140 bilhões por ano, considerando o PNB atual. Isto equivale à exortação dos líderes da França e do Reino Unido em favor de dobrar a AOD, a partir do nível atual de 0,25% do PNB dos doadores. Alguns poucos grandes países seriam responsáveis por 90% do acréscimo. Do total do aumento de US\$ 75 bilhões em ajuda externa que seriam necessários (em dólares de 2003), os EUA teriam que contribuir com 51% (cerca de US\$ 38 bilhões); o Japão, com 23% (US\$ 18 bilhões); e a Alemanha, França, Itália e Reino Unido com 20% (US\$ 15 bilhões). Para atingir a meta, a contribuição americana teria que aumentar dos atuais 0,15% para 0,50%. Sachs (2005, p. 302-303) conclui: “Os EUA são os ausentes mais importantes no financiamento das Metas do Milênio, quase metade do que está faltando ao total da ajuda externa”.

Tendo presentes esses números, é fácil entender por que gerou tanto desapontamento a insistência genuína de John Bolton para eliminar todas as referências às Metas do Milênio. O apoio intelectual apaixonado de Jeffrey Sachs e a liderança efetiva do Ministro da Economia do Reino Unido, Gordon Brown, são dois dos fatores mais decisivos que ajudaram a obter a reversão recente no declínio da OAD e na fadiga dos doadores em continuar a cancelar as dívidas dos países mais pobres. Esperamos que isso venha a sinalizar um marco no desenvolvimento. Basta pensar na diferença de atitude em relação a 1992, quando as pessoas falavam do “crepúsculo da ajuda externa”. Em um artigo do *Financial Times*, de 28 de setembro de 1992, Michael Prowse argumentava que “a notícia de que a Suécia está para cortar de modo drástico seu orçamento de ajuda externa é, de alguma forma, quase tão simbólica quanto a queda do Muro de Berlim”. Após observar que os fluxos de ajuda haviam estagnado por uma década, apesar do crescimento substancial do produto real, ele temia que tudo isso fosse “parte de um amplo abandono do consenso do pós-guerra de acordo com o qual os países ricos tinham o dever de ajudar os pobres”.

Não há dúvidas de que devemos nos encorajar com essa reviravolta. Resta ver se ela provará ser irreversível e capaz de atingir a meta de 0,50%. Naquele mesmo ano de 1992, na Conferência das

Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, fui o coordenador do Grupo de Contato sobre Finanças, responsável pelo capítulo 33 da Agenda 21, intitulado *Recursos e Mecanismos de Financiamento*. Naquela ocasião, também havíamos comemorado que no parágrafo 15, os países desenvolvidos tivessem reafirmado seus compromissos em alcançar a meta da ONU de 0,7% do PNB para a OAD, concordado em aumentar seus programas de ajuda para atingir tal meta o mais breve possível, alguns aceitando que a atingiriam por volta do ano 2000. Certamente houve uma melhora agora que muitos países desenvolvidos estabeleceram cronogramas para alcançar 0,7% no ano de 2015 e pelo menos 0,5% em 2010, conforme informado no *Documento Final* da Cúpula Mundial. Esperemos que desta vez não haja retrocessos na implementação.

#### D. IMPLEMENTAÇÃO E ACOMPANHAMENTO

Como seria de esperar numa comemoração de sessenta anos, grande parte do *Documento Final* se dedicou a reiterar e reafirmar conquistas passadas. Houve progresso significativo na implementação de soluções para graves problemas, como alguns dos casos mencionados no artigo de Kofi Annan no *Wall Street Journal*, por exemplo, a criação de um sistema de aviso prévio sobre desastres naturais e a mobilização de novos recursos para a luta contra o HIV/AIDS, tuberculose e malária. Na mesma linha, a Anistia Internacional aplaudiu, como uma das principais conquistas da Cúpula, o discurso firme nas questões de gênero. Destaca particularmente a expansão das Metas do Milênio para incluir apelos ao fim da impunidade para a violência contra mulheres e meninas, para garantir o direito das mulheres de possuir e herdar propriedades e para assegurar igual acesso à saúde reprodutiva.

Como lado negativo no capítulo de implementação e acompanhamento, a Anistia Internacional classificou como injustificável que um documento de tamanha importância histórica pudesse excluir qualquer referência à necessidade de acabar com a impunidade por crimes contra o direito internacional e também uma exortação de apoio ao Tribunal Criminal Internacional (TCI). Segundo a Anistia Internacional, isso aconteceu porque um país se recusou a concordar com qualquer menção ao TCI, apesar do forte compromisso com o fim da impunidade e com o apoio ao Tribunal expresso por numerosos países durante as negociações.<sup>5</sup>

#### E. SECRETARIADO E REFORMA ADMINISTRATIVA

Kofi Annan expressou satisfação no artigo do *Wall Street Journal* pela aceitação da maioria de suas propostas para a reforma administrativa. Relacionou vários avanços: supervisão e auditoria mais independentes e rigorosas; supressão de atividades obsoletas; incentivos às demissões voluntárias dos funcionários e uma completa atualização das regras relacionadas ao uso dos recursos humanos e orçamentários. Reclamou, por outro lado, que os Estados Membros tivessem recusado conferir-lhe “uma autoridade executiva forte... [necessária] para realizar a variedade cada vez maior de operações de que a ONU é encarregada”. De fato, a Cúpula endossou quase todas as medidas importantes propostas pelo Secretário-Geral mas reafirmou, ao mesmo tempo, o papel de última instância da Assembléia Geral na tomada de decisões em relação ao secretariado e sua reforma administrativa. Isso

<sup>5</sup> Nota do tradutor: este país foi os EUA.

aparece claramente no parágrafo 162 do *Documento Final* no qual os Estados Membros reafirmam o papel do Secretário-Geral como o principal executivo da Organização, mas o convidam a fazer propostas para consideração da Assembléia Geral sobre as condições e medidas necessárias para que ele possa desempenhar suas responsabilidades gerenciais. O mesmo padrão se repete nos parágrafos seguintes: aceitação em princípio das sugestões e propostas vindas do Secretário-Geral sem renunciar ao poder de decisão final.

A crítica segundo a qual os esforços para evitar uma repetição do escândalo do programa petróleo-por-alimento no Iraque serão dificultados pela relutância em oferecer carta branca ao Secretário-Geral parece equivocada por diversas razões. Primeiro, o escândalo do Iraque originou-se de causas diversas, e pode se dizer que os interesses políticos de alguns membros permanentes do Conselho de Segurança foram mais importantes do que as falhas administrativas da ONU. É uma simplificação reduzir tudo a uma questão de ausência de autoridade executiva. Além disso, pode ser argumentado que a reafirmação das prerrogativas da Assembléia Geral era o mínimo que deveria esperar-se como medida saudável para tentar alcançar um mínimo de equilíbrio em um momento no qual um Secretário-Geral enfraquecido pode se encontrar submetido a uma pressão insuportável das superpotências. É suficiente lembrar a conhecida operação liderada pelo antigo embaixador americano Richard Holbrooke para “resgatar” Kofi Annan, promovendo uma “revolução palaciana” no gabinete do Secretário-Geral, para se convencer de que essa possibilidade não é, infelizmente, uma fantasia.

### 3 O DISCURSO OFICIAL SOBRE A REFORMA DA ONU

Ao desenvolver uma análise não-exaustiva, mas que espero tenha sido razoavelmente completa das propostas, dos resultados e das reações, é tempo de dar um passo em direção a algumas conclusões. A discussão dos elementos mais relevantes do processo de reforma deixa uma impressão geral de diversidade na natureza e importância dos tópicos sob exame, bem como de diferenças na qualidade dos resultados alcançados. Considerando todos esses aspectos, a imagem do copo meio cheio e meio vazio não está longe da realidade. Esta é também minha opinião, embora eu tenda a concordar com o Secretário-Geral que o copo está mais cheio, ainda que minhas razões sejam um pouco diferentes das dele. Por que, então, houve tantos comentários generalizados sobre desapontamento e fracasso, como demonstrado na primeira parte deste trabalho?

Muito da explicação reside na própria admissão de Kofi Annan de que ele havia deliberadamente inflacionado as expectativas. Justificou-se com o fato de que, em negociações diplomáticas (e na vida em geral, pode-se adicionar), sempre se consegue menos do que se pede. Por outro lado, um estadista experiente como o Secretário-Geral deveria saber que os riscos de descrédito pessoal e institucional envolvidos na geração de expectativas excessivas podem ser muito maiores que os ganhos resultantes destas táticas. É necessário procurar uma explicação mais satisfatória do que realmente aconteceu. Admitindo que a meta estabelecida era muito elevada por razões táticas, o que esperava o Secretário-Geral conseguir ao utilizar-se deste expediente?

Ele deu a impressão, às vezes, de se comprazer com uma retórica exagerada como quando se referiu à Cúpula como uma “nova Conferência de São Francisco”. Isso não foi apenas inapropriado

como uma imagem realista, mas provavelmente também contraproducente. A Conferência de São Francisco (entre 25 de abril e 16 de junho de 1945) foi um desses episódios extremamente raros na história em que uma nova ordem internacional teve de ser reconstruída depois de uma completa destruição da ordem prevalecente, em uma guerra generalizada envolvendo todos os principais participantes do sistema internacional. Antes de 1945, isso tinha acontecido apenas duas vezes em dois séculos: em Paris após a Primeira Guerra Mundial com a criação da Liga das Nações; e em Viena, quando a derrota de Napoleão deixou o caminho livre para uma reinvenção do Concerto Europeu, um diretório das maiores nações que dirigiam o sistema de equilíbrio de poder. Nada semelhante nem remotamente ocorreu nas décadas recentes.

O fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e da Guerra Fria, os ataques de 11 de Setembro e a invasão do Iraque não destruíram a Carta da ONU, o Conselho de Segurança, as instituições de Bretton Woods ou a Organização Mundial do Comércio. Uma das coisas boas que pode ser dita em favor do sistema São Francisco-Bretton Woods – do qual a ONU é um componente essencial – é que ele tornou possível transformações profundas e de longo alcance na estrutura do poder mundial e no mapa mundi sem uma guerra global, sem aniquilação nuclear e com participação ativa das instituições da ONU, do Banco Mundial e do FMI no processo de assistir à Rússia, aos antigos países socialistas e a uma China em modernização a ajustarem-se às novas realidades.

Tal desempenho se compara muito favoravelmente com o destino de sistemas passados que não foram capazes de acomodar as forças determinadas a mudar o *status quo* e foram, em conseqüência, destruídos pelos conflitos desencadeados por essas forças. Claramente, não é esse o caso do presente sistema. Na ausência completa das condições prevalecentes em 1945 – uma guerra global, total destruição da ordem política e econômica que existia antes da guerra – falar sobre uma nova Conferência de São Francisco, sobre a recriação ou reinvenção de uma Organização que ainda está viva e funcionando relativamente bem, apenas contribuiria para aumentar o perigo de expectativas exageradas, sempre presente em reuniões que chamam atenção, como a recente Cúpula Mundial.

## CONCLUSÕES

Uma descrição muito mais realista da que era esperado da Cúpula – e que em larga medida foi alcançado – está contida no parágrafo 2 do relatório do Secretário-Geral: promover as reformas de mais longo alcance da história da ONU de modo a equipá-la e dar-lhe os recursos para ajudar a avançar na agenda do século XXI, inspirada pela interconexão das ameaças, como disse o relatório – ou pela natureza indivisível da solidariedade, como eu preferiria dizer de forma mais positiva.

Os dois conceitos basicamente coincidem. Seu significado é simples: se os poderosos, vamos dizer os Estados Unidos, querem obter solidariedade e apoio de outros países contra perigos que os ameaçam – terrorismo internacional, proliferação de armas de destruição em massa – os americanos devem mostrar a mesma solidariedade às demais nações contra o que quer que as ameace – o genocídio em Ruanda, o perigo crescente da extinção física ocasionada pelo HIV/AIDS na África, ou a elevação permanente do nível do mar e inundação de áreas costeiras ou ilhas, devido ao aquecimento global. A indivisibilidade da solidariedade torna necessária uma agenda diversificada, uma agenda que não poderia ser reduzida aos problemas que afetam os ricos e poderosos.

Essa tem sido uma dificuldade desde o começo. Na verdade, alguém deve admitir, pelo bem da honestidade, que, no começo, o que motivou todo esse exercício foi o impacto da invasão do Iraque violando a Carta da ONU. No início da seção *“Uma visão da segurança coletiva”*, do relatório do Secretário-Geral, encontra-se no parágrafo 76 a seguinte recapitulação do processo: “Em novembro de 2003, alarmado pela falta de um acordo entre os Estados-Membros sobre o papel apropriado das Nações Unidas na garantia da segurança coletiva – ou mesmo sobre a natureza das ameaças mais prementes que enfrentamos – organizei o “Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças”.

Do que transpirou das discussões internas do Painel de Alto Nível, sabe-se que duas tendências diferentes predominaram entre os membros em relação à “natureza das ameaças mais prementes que enfrentamos”. A primeira, basicamente coincidente com a percepção dos países ocidentais, favoreceu um enfoque mais estreito: o conceito de “novas ameaças globais”, isto é, o genocídio, o terrorismo internacional e a proliferação de armas de destruição em massa. A segunda tendeu mais à ampliação da lista de ameaças a fim de englobar muito da problemática total que nos cerca: pobreza extrema, África, maior desigualdade, HIV/AIDS e outras doenças, drogas e crime organizado, desastres ambientais etc.

A solução óbvia era atingir um acordo que incorporasse partes das duas visões. É o que o Secretário-Geral afirma (parágrafo 77 do seu relatório): “Concordo por completo com a visão geral que o relatório [desta vez, o relatório do “Painel de Alto Nível” – “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada”, A/59/565] articula e os argumentos que ele apresenta em favor de um conceito mais amplo de segurança coletiva: um que enfrente as novas e velhas ameaças e que atenda às preocupações de segurança de todos os Estados”. E agrega: “Creio que esse conceito pode superar a brecha que separa as visões divergentes de segurança e fornecer-nos a orientação de que necessitamos para enfrentar os dilemas atuais”.

Essa dualidade de enfoques foi uma espécie de “pecado original” de todo o processo e tem muita relação com o resultado final. A fusão das visões nunca foi suficiente para preencher a lacuna. Todas as ameaças cobertas pelas duas abordagens são certamente reais – mas elas pertencem a diferentes ordens das coisas. Algumas, como a pobreza ou a doença, são estruturais e de longa duração. Outras, como o terrorismo ou a proliferação de armas nucleares, representam um perigo iminente que pode se materializar a qualquer momento. A diferença de natureza implica em uma grande diversidade de tipos de possíveis soluções – e essas soluções devem ser freqüentemente discutidas e decididas em organizações e foros independentes da ONU: a Organização Mundial do Comércio, para as negociações comerciais; o FMI e o Banco Mundial, para o cancelamento das dívidas e assim por diante. Além disso, é difícil encontrar, na prática, “o equivalente moral da guerra” em termos da capacidade para a mobilização de recursos e senso de urgência.

O resultado líquido foi que, exceto nos contextos declaratórios, os parágrafos sobre ajuda, comércio e financiamento não passaram de expressões vagas de boas intenções, enquanto os relativos ao uso da força contra ameaças latentes ou não-proliferação nuclear e de mísseis tinham caráter obrigatório. Apesar dos corajosos esforços do Secretário-Geral, foi impossível alterar muito a situação que ele descreveu no parágrafo 74, da seção *“Livre do Medo”*, com grande precisão: “Enquanto, na

esfera do desenvolvimento, sofremos de uma fraca implementação, do lado da segurança (...) temos falta até de um consenso básico e a implementação, onde ocorre, com frequência é contestada”.

A maioria das expressões de desapontamento com a insuficiência da Cúpula, particularmente na imprensa dos EUA e do Reino Unido, originaram-se na frustrada agenda sobre desarmamento, não-proliferação e falta de autorização para o uso da força. Mas o desapontamento se encontra também nos olhos do observador. Para aqueles que, nas palavras de Kofi Annan (parágrafo 8 do relatório), sentem “que o imenso desequilíbrio de poder no mundo é uma fonte de instabilidade”, o desequilíbrio e a instabilidade teriam se agravado caso a Cúpula tivesse concordado com a controversa interpretação de que o Conselho de Segurança possui o direito de empregar a força militar preventivamente.

Se examinarmos de perto as três novas ameaças globais – o genocídio, o terrorismo internacional e a proliferação de armas – pode-se perceber que todas têm a ver com segurança no sentido estrito. É particularmente em relação a episódios ligados, de uma forma ou de outra, com uma dessas ameaças, que a ONU e o Conselho de Segurança são freqüentemente acusados de fracasso, com ênfase nos casos de Ruanda e da Bósnia, em termos de genocídio e crimes de guerra, e do Kosovo e do Iraque, no que se refere à falta de autorização do Conselho para o uso da força. As percepções de fracasso, inadequação ou irrelevância da ONU e as exortações no sentido de que ela deva sofrer reforma radical geralmente têm origem naqueles poucos, mas dilaceradores fracassos.

Por que o sistema fracassou em testes tão graves? Foi devido às falhas, omissões e problemas nos dispositivos da Carta? Se a resposta é sim, a solução então seria aperfeiçoar a Carta por meio de emendas quando apropriado ou interpretação, quando possível. Mas será que isso é mesmo verdade ou devemos procurar pelas causas em outro lugar, em fatores políticos relacionados à dificuldade de usar os instrumentos e mecanismos existentes na Carta por causa das diferenças de opinião ligadas ao diagnóstico correto e ao tratamento para o problema enfrentado? Parece ser esse o caso em todos os episódios. Em Ruanda, por exemplo, uma requisição modesta de tropas, submetida pelo comando militar local da ONU, foi ignorada pelo Conselho por causa da oposição ativa de algumas grandes potências, não devido à suposta falta de base legal para justificar o pedido.

No tocante ao Iraque, é óbvio que houve diferenças tanto em relação ao diagnóstico – se existiam ou não armas de destruição em massa, violando resoluções anteriores – quanto ao remédio – se seria melhor continuar com as inspeções da ONU ou declarar o país em violação das resoluções do Conselho e invadi-lo. Esta análise é baseada – como não poderia deixar de ser – nos termos em que o problema iraquiano foi sempre discutido pelo Conselho de Segurança: a violação por Bagdá de resoluções anteriores, a única base legal admissível à luz do direito internacional. Se não houve boa fé e as reais razões para a invasão não tiveram nada a ver com os argumentos legais, torna-se então mais fácil demonstrar que o enfoque favorecido pelo “Painel de Alto Nível” – uma resolução do Conselho de Segurança interpretando o Artigo 51 da Carta de maneira ampla – não teria resolvido o problema.

Com efeito, se as principais causas dos repetidos fracassos do Conselho são políticas – diferenças em chegar a julgamentos factuais sobre desafios concretos, principalmente em razão de interesses contrastantes de natureza política ou econômica –, uma interpretação ampla do Artigo 51,

contribuindo virtualmente para legitimar os ataques preventivos, teria apenas piorado as coisas. A invasão do Iraque foi justificada por seus defensores como a primeira aplicação da estratégia do ataque preventivo diante da confirmação incontroversa da existência de uma ameaça latente. Como o primeiro teste da doutrina provou ser um erro de conseqüências trágicas, estava certo o observador inglês que intitulou um artigo: “Por que o Iraque foi a guerra preventiva para acabar com todas as guerras preventivas?”.

Estendi-me tão longe na discussão dos desacordos sobre as condições para o uso da força porque aqui atingimos o coração do problema. De todas as questões discutidas antes e durante a Cúpula, nenhuma outra teve o mesmo potencial para solapar a Carta da ONU e o conceito de segurança coletiva. Da mesma forma que concordo plenamente com o Secretário-Geral ter sido uma desgraça o fracasso para reforçar os regimes de desarmamento e de não-proliferação, creio que a decisão prudente e sábia sobre o uso da força honra a Cúpula.

Em sua equilibrada avaliação, Philip Stephens cita um diplomata que destacou que o resultado “não foi tão bom quanto deveria ter sido, mas melhor do que poderia ter sido”. Não estou de acordo com a primeira parte, porque, francamente, nunca achei que tivéssemos atualmente condições políticas favoráveis para mais. Nem podemos contar com a sabedoria e a visão de Franklin e Eleanor Roosevelt, bem como daquela imponente geração de estadistas e diplomatas americanos que não estiveram apenas “presentes na criação”,<sup>6</sup> mas que desempenharam papel decisivo na criação da própria ONU. Apesar disso, apóio totalmente o final da análise: o resultado foi melhor do que poderia ter sido. Muita coisa poderia ter dado errado, não apenas em relação ao uso da força, mas em outros assuntos.

Desta maneira, conseguimos preservar a integridade da Carta da ONU e da segurança coletiva. Ao mesmo tempo, realizamos progresso real no tratamento das questões centrais de construção da paz e promoção dos direitos humanos. Kofi Annan merece muito do crédito por ter alcançado, sob as mais difíceis circunstâncias políticas e pessoais, a reforma mais abrangente que as Nações Unidas já tiveram, juntamente com o melhor *aggiornamento* possível no mundo extremamente desequilibrado e imperfeito dos nossos dias.

#### REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

SACHS, Jeffrey. *The end of poverty*. New York: Penguin Books, 2005. p. 302-303. Tradução brasileira *O fim da pobreza*. São Paulo: Cia. das Letras, 2005.

---

<sup>6</sup> Nota do tradutor: Dean Acheson, *Present at the creation: my years in the State Department*. Copyrighted Material.