

Resumo

Este artigo faz uma análise sobre a composição, as funções, os procedimentos, os atributos e a efetividade (inclusive as fortalezas e as debilidades) do Conselho de Segurança da ONU. Além disso, é feita uma revisão da posição que o México tem sobre a reforma deste órgão. Ao final, apresentam-se as conclusões gerais, acompanhadas de recomendações. Cabe destacar que as recomendações são pragmáticas, uma vez que se considera que existe um grande idealismo por parte dos diversos setores acadêmicos, os políticos, os intelectuais, e os meios de comunicação, em torno do modo como deveria ser reformada a ONU.

A tarefa do Grupo dos 16 e as Nações Unidas

JOÃO CLEMENTE BAENA SOARES

1. Antecedentes e motivação

26 de junho de 1945, São Francisco. Cinquenta Estados assinam a Carta das Nações Unidas. Criam novo organismo internacional com a esperança de que, naquele momento sim, fosse verdade que “as espadas se transformem em arados”. A comunidade internacional tinha tentado uma vez, após a Primeira Guerra Mundial, e malogrado. A Sociedade das Nações vira o Japão invadir a Mandchúria, a Itália tomar a Etiópia e os exércitos nazistas se lançarem nas primeiras conquistas.

2005, Nova York. Cento e noventa e um Estados membros têm diante de si a tarefa de atualizar e revigorar as Nações Unidas. Não podem falhar.

No decorrer de sessenta anos, o mundo transformou-se, as condições da vida internacional sofreram violentas alterações. O tempo se acelerou, o espaço encolheu. E tudo isso em dimensão insuspeitada pelos fundadores em 1945. Novas formas de violência se instalaram, as guerras não acabaram, as espadas se multiplicaram em mãos antes desconhecidas.

Devido à ação da ONU, encerrou-se o capítulo do colonialismo, dezenas de novos Estados soberanos compareceram ao diálogo inter-

nacional. As preocupações com os direitos humanos, o desenvolvimento dos povos, o progresso social, a cooperação em matéria de saúde, comunicação, trabalho, educação, cultura, comércio vieram a compor a agenda da humanidade, na história deste novo tempo.

É diante deste quadro de desafios que o uso da força por decisão unilateral de um Estado ou de um grupo de Estados torna-se anacronismo trágico, ameaça o sistema internacional e agride os compromissos assumidos por todos na Carta das Nações Unidas. Com motivo e a pretexto da defesa contra atos terroristas e da promoção da segurança dos cidadãos e dos Estados percorre-se itinerário de risco que pode conduzir à anulação dos direitos do cidadão e ao beco sem saída do totalitarismo.

Não é de agora a preocupação com o fortalecimento das Nações Unidas. Mas é de hoje a urgência em enfrentar, de forma coletiva e solidária, as ameaças e os desafios do mundo contemporâneo e os do futuro imediato. A tragédia de 11 de setembro não constitui a única motivação deste novo esforço, porque o terrorismo já vem de antes. Mas por certo o tornou inadiável, premente.

Em tempos recentes, o vocabulário dos comentaristas, políticos e diplomatas incorporou, como lugar comum, a expressão usada pelo secretário geral Kofi Annan: as Nações Unidas encontram-se em uma encruzilhada. É fato. Não basta, porém, reconhecê-lo, admiti-lo. É preciso ir mais longe e traçar novo caminho além da encruzilhada.

2. O Painel e seu mandato

Conhecedor dessa situação, sensível às suas conseqüências e atento às responsabilidades de seu cargo, o secretário geral convocou um grupo de 16 pessoas (lista em anexo) com experiência e conhecimento das Nações Unidas, e de organismos regionais, além de sólido histórico de participação na formação ou execução da política exterior dos países de sua nacionalidade, para prepararem um relatório sobre ameaças, desafios e mudanças. E com que

objetivo? Claramente para o fortalecimento das Nações Unidas, para a recuperação do multilateralismo, para a resposta coletiva às questões da paz e da segurança internacionais.

O grupo dos 16 deveria, como definido em seu mandato: examinar as ameaças globais, analisar os desafios futuros à paz e à segurança internacionais, identificar a contribuição que a ação coletiva pode trazer no enfrentamento desses desafios e propor as mudanças necessárias com o reexame dos principais órgãos das Nações Unidas. Há coerência. Do estudo das ameaças, passa-se à consideração dos conseqüentes desafios e à formulação de propostas de mudanças. São os três elementos definidores da tarefa. Estão inscritos no título do Painel de Alto Nível.

Como deliberou o Painel? Ao longo do ano passado, realizou sessões plenárias a cada dois meses. Procurou ouvir as sociedades nacionais, pela voz de representantes de seus diferentes setores, em consultas regionais, mesas redondas, seminários, *workshops*, nos intervalos dos encontros regulares. Os governos dos países membros contribuíram com documentos de posição. Igualmente, muitas ONGs levaram seus comentários ao Painel. Por decisão do secretário geral, uma equipe de acadêmicos, pesquisadores e especialistas nos temas tratados deu apoio e preparou os textos considerados. As decisões foram tomadas por consenso, processo decisório propenso a diluir diferenças e a dar mais aceitabilidade à vontade assim expressa.

No dia 2 de dezembro de 2004, Kofi Annan recebeu das mãos do presidente do Painel, o documento *Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade comum* e o distribuiu com carta introdutória, aos Estados membros. Viu no relatório “grande alcance e profundidade”, “oportunidade única de renovar as Nações Unidas”.

São 129 páginas e 101 recomendações, submetidas ao exame dos governos. Espera-se que na Assembléia Geral, em setembro deste ano, e na reunião de Cúpula dos chefes de Estado e de governo, acordem-se decisões importantes como as que se referem às emendas da Carta. Outras, de caráter administrativo, podem ser implementadas no âmbito da autoridade do secretário geral.

Dois outros relatórios formam o conjunto submetido aos Estados membros: o que trata de investimento e desenvolvimento (relatório Sachs), e o das relações com a sociedade civil (relatório Cardoso). Informam o documento que o secretário geral apresenta, na tarefa de *aggiornamento* da organização.

Os debates de 1945 que levaram à Carta e os de agora, com a intenção de reformá-la, foram definidos como “momentos fundacionais” por muitos comentaristas.

Alguns erros de percepção acompanharam a instalação do Painel de Alto Nível: era uma reunião sobre terrorismo, era a tarefa de sugerir apenas mudanças institucionais. Foi isso e muito mais. O grupo inovou, também consolidou idéias antigas.

3. O relatório e suas propostas

O primeiro ponto, definir as ameaças. O mundo deste o início do século XXI difere muito daquele que viu nascer a ONU, uma obriedade. Mas nestas novas circunstâncias, o que aparece com mais ênfase? As novas ameaças não conhecem limites territoriais, são transfronteiriças. Não podem ser enfrentadas por um só Estado, mesmo que disponha ele do maior poder. O desafio verdadeiro, na linha do humanismo e do respeito internacional, está em aceitar a responsabilidade comum. O título do relatório já o diz. Em decorrência dessa nova visão, há modificações institucionais a fazer. O texto é coerente.

O relatório menciona o conceito de segurança humana, e nele identifica o desenvolvimento, a liberdade e a segurança como componentes de um todo indivisível.

Altera a visão segmentada e a consideração isolada de fenômenos definidores da situação internacional. Assim, a pobreza é também questão de segurança, além de problema de desenvolvimento. A epidemia da SIDA (HIV/AIDS) incide sobre a África com mais vigor do que em outras regiões, mas ameaça a segurança de todos. As guerras civis, a violência contra as populações nacio-

nais não constituem apenas tragédias internas de alguns países, mas configuram questões que têm a ver com a segurança internacional, e, portanto, com toda a comunidade internacional. Há novas ameaças, além das tradicionais. O seu reconhecimento mostra importante avanço conceitual e político.

Quais são as ameaças identificadas pelo Painel? Distribuem-se por seis categorias:

- as de caráter econômico e social, pobreza, doenças infecciosas e degradação ambiental;
- conflitos entre Estados;
- conflitos internos, guerra civil, genocídio e outras atrocidades de larga escala;
- armas de destruição em massa;
- terrorismo;
- crime organizado transnacional.

Não por acaso a pobreza encabeça a relação das ameaças. O atraso impede a construção de um sistema de segurança em que a prevenção jogue papel central.

O Painel pede que os Estados membros renovem seus compromissos com a erradicação da pobreza e com o desenvolvimento sustentável. Reitera a necessidade de maiores recursos e ação. Apela para que os países industrializados estabeleçam calendário para atingir o objetivo de 0,7% de seu PIB nos seus programas de ajuda externa.

Comércio e dívida externa são também objetos de análise e de propostas: conclusão na OMC das rodadas de desenvolvimento Doha até 2006, alívio da dívida dos países pobres altamente endividados, com reescalonamento mais longo e melhor acesso aos mercados globais.

Em matéria de saúde, o Painel recorda que 10 bilhões de dólares anuais são necessários para combater a SIDA (HIV/AIDS). Convida o Conselho de Segurança a convocar uma segunda sessão especial para tratar dessa enfermidade como ameaça à paz e à

segurança de todos. E assinala a oportunidade de que seja promovida uma iniciativa global para reconstruir os sistemas de saúde pública do mundo em desenvolvimento.

Quanto ao meio ambiente, exorta os Estados membros a que negociem estratégia de longo prazo para reduzir o aquecimento global além do período coberto pelo Protocolo de Quioto, 2012, e que considerem o hiato entre as promessas do Protocolo e seu cumprimento. Os Estados membros deveriam apoiar o desenvolvimento de fontes renováveis de energia e reduzir, até anulá-los, os subsídios para combustíveis fósseis.

Os conflitos bélicos entre Estados diminuiriam sensivelmente. Não desapareceram de todo. As controvérsias regionais existentes podem agravar-se. As Nações Unidas dispõem de importantes instrumentos de prevenção: a mediação, o uso apropriado de sanções votadas pelo Conselho de Segurança, o emprego de forças de paz. Trata-se de evitar que divergências se transformem em disputas e estas em enfrentamentos armados.

Os conflitos intra-Estados mereceram demorada consideração pelo Painel. Guerra civil, genocídio, violência indiscriminada configuram desafios a enfrentar e aos quais a comunidade internacional não pode ficar indiferente.

Todos os esforços devem ser feitos para prevenir tais situações. Se falharem, e se for urgente que se detenha qualquer episódio de genocídio e de “limpeza étnica”, de massacres ou retomada de guerra civil, não se pode descartar o emprego multilateral da força, dentro das normas das Nações Unidas.

As recomendações: uso pelo Conselho de Segurança de sua faculdade de encaminhar ao Tribunal Penal Internacional casos de alegados crimes de guerra e crimes contra a humanidade, conforme disposto no Estatuto de Roma; estabelecimento de mecanismo de defesa dos direitos das minorias e proteção de governos democraticamente eleitos, aproveitando a experiência dos organismos regionais, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização para a Segurança e a Cooperação da Europa (OSCE); negociação de

acordos vinculantes sobre marcação, rastreamento, comércio e transferência de armas leves.

As armas de destruição em massa – nucleares, biológicas, químicas, radiológicas – requerem medidas de prevenção que o Painel definiu.

Para diminuir a demanda é imperativo que os Estados nuclearmente armados honrem os compromissos assumidos no artigo VI do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (cessação da corrida armamentista nuclear, desarmamento e conclusão de tratado de desarmamento geral e completo), reafirmem a obrigação de não usar armas nucleares contra Estados que não as possuem, reduzam o risco de guerra nuclear acidental. O Conselho de Segurança – considera-se aconselhável – poderia comprometer-se com a ação coletiva em resposta a um ataque nuclear ou ameaça de tal ataque contra um Estado não nuclearmente armado. A exemplo do que já existe na América Latina e Caribe, África, Sul do Pacífico e Sudeste Asiático, os esforços de paz no Oriente Médio e no Sul da Ásia deveriam conduzir à criação de zonas livres de armas nucleares.

Para reduzir a oferta, o Protocolo Adicional Modelo ao TNP, com normas de inspeção mais severas, seria reconhecido pela junta de governadores da Agência Internacional de Energia Nuclear (AIEA) como padrão para as salvaguardas. O Conselho de Segurança estaria preparado para agir em casos de séria preocupação quanto ao não cumprimento de padrões de não-proliferação ou de salvaguardas. A denúncia do TNP por um Estado membro, e sua conseqüente desvinculação das obrigações assumidas, levaria à imediata verificação do cumprimento, até aquele momento, dos compromissos, se necessário com mandato do Conselho de Segurança.

Todos os Estados seriam encorajados a aderir voluntariamente à Iniciativa de Segurança de Proliferação, com o propósito de combater o tráfico ilícito e clandestino de componentes de programas nucleares.

Duas recomendações motivaram meu afastamento do consenso: a) iniciar sem demora negociações para que a AIEA possa atuar

como fiadora do suprimento de material físsil para usuários civis, o que a habilitaria a, por intermédio de fornecedores que autorizasse, atender à demanda; b) enquanto se negocia esse ajuste, os Estados deveriam, sem renúncia a seus direitos dentro do TNP, instituir uma moratória voluntária, de duração limitada (falou-se em dez, quinze anos) na construção de qualquer instalação adicional de enriquecimento ou reprocessamento e, em troca, receberiam a garantia de suprimento de material físsil pelos fornecedores atuais, a preços do mercado.

Em carta ao secretário geral, Kofi Annan, e ao diretor geral da AIEA, Mohammed El-Baradei (anexo 2), expus as razões que me impediam de aceitar tais recomendações.

Dissociei-me do consenso nesse ponto, por considerar a primeira, inviável. Como poderia a AIEA ser fiadora do cumprimento de contratos comerciais de uma empresa com um governo? A segunda, por afetar, na prática, o direito aos usos pacíficos da tecnologia nuclear, o progresso científico e tecnológico e por indiretamente beneficiar interesses comerciais de algumas (quatro ou cinco) empresas que fornecem material físsil no mundo, todas elas, como de era de se esperar, de países industrializados.

Quanto às armas químicas, o Painel considerou a oportunidade, que chamou de histórica, de eliminar todos os estoques, com compromisso dos Estados de acelerar a destruição programada no calendário da Organização para Proibição de Armas Químicas (OPAQ), que prevê a data limite de 2012. Até agora, das 70.000 toneladas de agentes declaradas, só foi verificada a destruição de 9.600.

Os Estados membros na convenção sobre armas biológicas deveriam negociar um pacto de biossegurança para classificar agentes biológicos perigosos e definir padrões internacionais obrigatórios para a exportação desses agentes. Deveriam também negociar um protocolo de verificação, com a participação ativa da indústria de biotecnologia.

Nada específico quanto às armas radiológicas, apenas registro da possibilidade de sua existência. Não constituiriam armas de des-

truição em massa, mas de perturbação da organização social cujos efeitos seriam reduzidos com a devida preparação da população na eventualidade de evacuação de áreas afetadas e sua descontaminação.

Muitos viram no terrorismo a matéria única das deliberações do Painel. Diziam alguns que era o Painel do terrorismo. Não aconteceu assim, embora os atos terroristas recentes e suas conseqüências tenham contribuído para a própria convocação do Grupo dos 16.

O terrorismo agride os valores que orientam e fundamentam as Nações Unidas: o respeito pelos direitos humanos, o Estado de Direito; a proteção de civis, a tolerância entre os povos; a solução pacífica das controvérsias. Indica o relatório que o terrorismo floresce em ambientes de desespero, humilhação, pobreza, opressão política, extermínio, abuso dos direitos humanos, conflitos regionais, ocupação estrangeira e beneficia-se da debilidade do Estado em manter a ordem e proteger seus cidadãos.

O Painel não omitiu referência ao terrorismo de Estado. O uso da força contra civis está condenado nas Convenções de Genebra e outros textos. Em escala suficientemente grave, constitui crime de guerra ou crime contra a humanidade.

Apresenta o Painel o seguinte texto para descrever o terrorismo:

“qualquer ação, além das especificadas nas convenções existentes sobre aspectos de terrorismo, nas Convenções de Genebra e na resolução 1566 (2004) do Conselho de Segurança, cujo propósito seja causar a morte ou ferimentos sérios a civis ou não-combatentes, quando o objetivo de tal ação, pela natureza e pelo contexto, seja intimidar a população ou compelir um governo ou organização internacional a atuar ou abster-se de atuar de uma determinada maneira”.

O Painel pede uma estratégia abrangente de combate ao terrorismo da parte das Nações Unidas que leve em consideração estes elementos:

- reversão das causas que facilitam o terrorismo, com a promoção dos direitos sociais e políticos, o Estado de Direito, as reformas democráticas, a solução de problemas políticos graves como a ocupação estrangeira, o combate ao crime organizado, a redução da pobreza e do desemprego e a prevenção do colapso de Estados;
- contenção do extremismo e da intolerância por meio da educação e o debate público;
- criação de melhores instrumentos para a cooperação global, dentro de marco jurídico que respeite as liberdades civis e os direitos humanos, e inclua troca de informações e controles financeiros;
- aperfeiçoamento da capacidade dos Estados de prevenir o recrutamento de terroristas e suas operações;
- controle de materiais perigosos.

O Painel insta os Estados, que ainda não o fizeram, a assinar e ratificar as doze convenções internacionais contra o terrorismo e aderir às oito Recomendações Especiais sobre Financiamento do Terrorismo e lavagem de dinheiro.

O terrorismo não é fenômeno novo na história, mas assumiu inéditas formas e métodos em nossos dias. Não existe luta antiterrorista eficaz com a atuação de um só Estado. É responsabilidade coletiva.

O grupo insiste, no documento, em que as ameaças são interligadas. E vê no crime organizado transnacional e no terrorismo um exemplo claro. Pede a assinatura e ratificação das Convenções e Protocolos das Nações Unidas contra o crime organizado transnacional, seus três Protocolos, e a convenção contra a corrupção. Pede também uma convenção abrangente contra a lavagem de dinheiro que limite o segredo bancário e o uso de paraísos fiscais.

O emprego da força constitui o ponto a ressaltar. As medidas alinhadas anteriormente tiveram a ver com a prevenção pacífica. Todos concordamos em que merecem consideração e emprego prioritário. E se falham, se não conseguem reverter uma situação de comprovada ameaça? O próximo passo são as medi-

das coercitivas. O emprego legal da força, previsto na Carta, pode tornar-se necessário.

Proíbe a Carta, em seu artigo 2, parágrafo 4, o uso ou ameaça do uso da força por parte de um Estado membro contra outro Estado membro. Há duas exceções: o artigo 51, em casos de legítima defesa, individual ou coletiva, e o Capítulo VII, com autorização do Conselho de Segurança em resposta a “qualquer ameaça à paz, ruptura de paz ou ato de agressão”.

O Painel não propõe alteração ao artigo 51, nem para ampliar seu alcance, na hipótese de legítima defesa preventiva diante de ameaças não-iminentes, nem para restringi-lo, para aplicação somente contra algumas ameaças efetivas. Recorde que mesmo a reação de legítima defesa dentro do disposto no artigo 51 deve ser levada ao imediato conhecimento do Conselho de Segurança.

O relatório reconhece que as tragédias humanitárias ocorridas em diversas regiões do mundo, em ocasiões recentes, genocídios, violação em larga escala do direito internacional humanitário, provocaram forte reação da comunidade internacional e levaram à aceitação de novos conceitos. Não se trata do “direito de ingerência”, mas da “responsabilidade de proteger”, que incumbe ao Conselho de Segurança nos casos em que os governos afetados se mostrarem impotentes.

O emprego da força pelo Conselho de Segurança sujeita-se à observância de cinco critérios fundamentais que determinam sua legitimidade:

- gravidade da ameaça: suficientemente clara e séria para justificar o emprego da força militar;
- propósito apropriado: a motivação primária de prevenir ou fazer cessar a ameaça;
- última instância: esgotadas outras opções não-militares;
- proporcionalidade dos meios: escala, duração e intensidade mínimas para a força militar enfrentar a ameaça;
- avaliação das conseqüências: não sendo piores do que as decorrentes da inação.

O relatório traz avanços, por disciplinar, com discernimento, uma das questões mais sensíveis da ação do Conselho, o emprego da força.

As questões de operações de manutenção da paz, da reconstrução, de proteção de civis, receberam extensa consideração do Painel. A meu ver, as conclusões podem sintetizar-se em pedir mais apoio político por parte dos Estados, maior disponibilidade de contingentes militares, maiores contribuições para os fundos existentes. Não constituem sugestões muito originais.

Os temas da quarta parte do relatório – a que trata das mudanças institucionais – atraíram a atenção e o interesse da opinião pública. É a que criou maior expectativa. Como se propõe o Painel redesenhar as Nações Unidas – se é que pretende fazê-lo – como consolidar as muitas idéias em debate, como harmonizar princípios e realidade do poder?

O Painel analisou carências, debilidades, falhas, e registrou também virtudes, acertos, conquistas. E concluiu:

Quanto à Assembléia Geral, aproveitar a oportunidade da Cúpula do Milênio para formar consenso em torno de uma visão mais ampla e eficaz da segurança coletiva; simplificar a agenda, aliviando sua carga temática, de forma a que reflita os principais desafios contemporâneos; evitar os projetos de resolução repetitivos, obscuros ou inaplicáveis; criar um melhor mecanismo para diálogo com as organizações da sociedade civil.

Quanto ao Conselho de Segurança, o Painel aprovou a ampliação do número de seus membros. Se lhe são atribuídas novas responsabilidades, deve ele ser mais representativo e revestir-se de maior legitimidade. Alguns critérios para a reforma: envolver no processo decisório os países de maior contribuição financeira, militar e diplomática na realização dos objetivos e mandatos das Nações Unidas; assegurar maior participação dos países em desenvolvimento; não prejudicar a efetividade do órgão.

Como não houve concordância quanto à ampliação de lugares no Conselho, o relatório registra dois modelos: o modelo A prevê a

criação de 6 novos membros permanentes, sem o privilégio de veto, 3 novos membros não-permanentes com mandato de dois anos. O modelo B não prevê novos membros permanentes, mas estabelece nova categoria com mandatos de quatro anos renováveis (8 lugares) e um novo membro com mandato de dois anos, não renovável. Ambos os modelos ampliaram o número de membros de 15 para 24. Apoiei o modelo A, com novos membros permanentes.

Ainda nessa matéria, surgiu, originária dos assessores acadêmicos, a idéia, que me parece esdrúxula, de modificar a composição dos grupos regionais para efeito das eleições para o Conselho. Assim, no nosso caso, seria criado o grupo regional “Américas” que incluiria o Canadá e os Estados Unidos no atual grupo latino-americano e do Caribe. Opus-me a essa proposta, na companhia de Enrique Iglesias, o outro membro latino-americano. Nossa posição está consignada no relatório.

O Painel, na impossibilidade política de pedir a extinção do veto, insistiu em que seja ele, pelo menos, limitado a matérias de interesse vital, e não utilizado com a prodigalidade atual. Sugeriu-se um sistema de “veto indicativo”, pelo qual os membros do Conselho dariam sinal público de sua posição. Pede o relatório medidas para o aperfeiçoamento da transparência a serem incorporadas nas regras de procedimento, e a revisão da composição do Conselho em 2020.

Quanto ao ECOSOC: a relevância desse importante órgão previsto na Carta, com excelente inventário de debates e resoluções, deveria inspirar a sua recuperação, e orientar a sua contribuição para a segurança coletiva. O ECOSOC pode prover liderança normativa e capacidade analítica nos temas econômicos e sociais. Cabe-lhe ser um fórum para o acompanhamento, aberto e transparente, da realização das metas de desenvolvimento pelos Estados. Ao afastar o foco em assuntos administrativos e de coordenação de programas, sua agenda se concentraria nos temas mais importantes da Declaração do Milênio.

Uma idéia original aponta para a criação de Comissão sobre aspectos sociais e econômicos das ameaças à segurança, fortalecendo

a cooperação com o Conselho de Segurança. Ao ECOSOC oferece-se a possibilidade de ser um “fórum de cooperação para o desenvolvimento”, com encontros de alto nível entre os representantes das principais agências ligadas à questão.

O relatório sugere o estabelecimento de um outro foro, este negociador, para tratar dos desafios da pobreza, da saúde e do meio-ambiente, e encontrar soluções integradas em áreas como ajuda externa, tecnologia, comércio. O atual “grupo dos 20” financeiro, que reúne os ministros da Fazenda e presidentes de Bancos Centrais dos grandes países desenvolvidos e em desenvolvimento, e de que participa o Brasil, teria o caráter de diálogo político, para o qual seriam convidados o FMI, o Banco Mundial, a OMC, a União Européia, o presidente do ECOSOC e o secretário geral das Nações Unidas.

Considerando a avaliação desfavorável que tem merecido a Comissão de Direitos Humanos, atualmente órgão subsidiário do ECOSOC, e a necessidade de fortalecer o sistema no cumprimento de seu mandato e função, o relatório formula algumas medidas para sua reforma:

- universalização da Comissão;
- designação de personalidades com experiências na área, como chefes das delegações nacionais;
- estabelecimento de um Conselho Consultivo de 15 membros – especialistas independentes – para apoiar o trabalho da Comissão.

O Alto Comissário de Direitos Humanos deveria preparar relatórios anuais a respeito da situação de direitos humanos em cada um dos países, para exame pela Comissão, e informar o Conselho de Segurança sobre o cumprimento dos dispositivos de suas resoluções relacionados com os direitos humanos.

Outra proposta inovadora refere-se à criação de uma Comissão de Construção da Paz, destinada a apoiar os países, na reconstrução

pós-conflito, e para evitar o colapso de um Estado. Seria estabelecida pelo Conselho de Segurança, em consulta com o ECOSOC.

Medidas complementares: fortalecimento da consulta e cooperação com os organismos regionais, em especial nas operações de manutenção da paz, com apoio material e financeiro a eventuais forças regionais de paz, devidamente autorizadas pelo Conselho de Segurança. Há propostas dirigidas para o aperfeiçoamento e melhor desempenho do Secretariado, que se colocam dentro da competência administrativa do secretário geral.

O Painel recomenda emendas à Carta, com a supressão de dispositivos obsoletos, que não mais se justificam: eliminação das referências a “Estados inimigos” no artigo 53 e no artigo 107. Todos os inimigos, países do Eixo e aderentes durante a Segunda Guerra Mundial, são atualmente membros da Organização. O Conselho de Tutela cumpriu sua tarefa, e com grande êxito, portanto, o Capítulo 13, que a ele se refere, deve ser suprimido. Da mesma forma, recomenda-se suprimir o artigo 47, o Comitê do Estado-Maior, por ser ultrapassado no mundo contemporâneo.

4. Avaliação e conclusão

Em um ano, prazo curto para tarefa dessa dimensão, o Painel conseguiu cumprir o que lhe foi solicitado. O secretário geral, por sua vez, remeteu aos Estados membros o relatório recebido. Cabe agora a estes a definição do que aproveitar. Nem os participantes do Painel, nem o secretário geral fazem as Nações Unidas. É sabido que a relevância, a eficácia, a força de um organismo internacional dependem da vontade política dos Estados membros. No caso presente, o fator tempo se impõe. Não se pode perder esta ocasião de fortalecer o multilateralismo. Chegamos a um momento em que teriam efeitos insuportáveis a omissão, a inércia, a postergação de decisões. E em que há absoluta necessidade de mobilização da opinião pública, em favor das reformas.

Evitar que o patrimônio político das Nações Unidas se anule diante do poder, do emprego unilateral da força resume o pensamento orientador do relatório. O objetivo último, já reiterado nestas páginas, é o de resgatar a vontade e a ação coletiva. Seria desastroso se os governos perdessem de vista esse horizonte e aceitassem, por imediatismo ou fadiga, vestir a organização no figurino do Estado membro mais poderoso.

O relatório tem seus pecados, como previsível numa empresa de tal porte. A meu ver, sofre de excessivo sotaque anglo-saxônico. Foi tímido em não trazer claramente as instituições de Bretton Woods para o tema de segurança internacional, não equacionar suas responsabilidades e não apontar a contribuição que deveriam oferecer. Embora a pobreza e as doenças infecciosas se tenham incluído como matéria importante no relatório, as questões do desenvolvimento requereriam tratamento mais enfático – haverá quem critique. Existe desequilíbrio nas recomendações sobre os diferentes órgãos das Nações Unidas em favor do Conselho de Segurança. Compreensível talvez porque a tarefa é enfrentar os desafios à paz e à segurança internacionais. À Assembleia Geral, porém, que também tem responsabilidade nesse campo prevista na Carta, se deu menor cuidado.

Divergências de opinião, até mesmo polêmicas, no debate do relatório, não invalidam o esforço feito, pelo contrário, justificam-no. Se a terapêutica permite oferecer meios e formas distintas para escolha dos governos, o diagnóstico é um só: pode ser evitado o debilitamento das Nações Unidas. E para alcançar essa meta o relatório do Painel de Alto Nível traz excelente contribuição.

Resumo

O artigo descreve o relatório produzido pelo grupo de 16 pessoas, convocadas por Kofi Annan, todas elas com experiência e conhecimento das Nações Unidas e de organismos regionais, além de sólido histórico de participação na formação ou execução da política exterior dos países de sua nacionalidade. O objetivo do Painel do Alto Nível diz respeito à urgência de enfrentar, de forma coletiva e solidária, as ameaças e os desafios do mundo contemporâneo e os do futuro imediato.

ANEXO 1

PAINEL DE ALTO NÍVEL

Lista de Participantes

1. Amre Moussa (Egito), secretário geral da Liga de Estados Árabes;
2. Anand Panyarachun (Tailândia), ex-primeiro ministro, presidente do Painel;
3. Brent Scowcroft (Estados Unidos), ex-tenente-general da Força Aérea Americana e ex-consultor de Segurança Nacional;
4. David Hannay (Reino Unido), ex-representante permanente do Reino Unido nas Nações Unidas e enviado especial a Chipre;
5. Enrique Iglesias (Uruguai), presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento;
6. Gareth Evans (Austrália), presidente do Grupo Internacional de Crises e ex-ministro das Relações Exteriores;
7. Gro Harlem Brundtland (Noruega), ex-primeira ministra e ex-diretora geral da Organização Mundial da Saúde;
8. João Clemente Baena Soares (Brasil), ex-secretário geral das Relações Exteriores e ex-secretário geral da Organização dos Estados Americanos;
9. Mary Chinery-Hesse (Gana), vice-presidente da Comissão de Planejamento do Desenvolvimento Nacional de Gana e ex-diretora-geral adjunta da Organização Internacional do Trabalho;
10. Nafis Sadik (Paquistão), ex-diretora executiva do Fundo da População das Nações Unidas;
11. Qian Qichen (China), ex-vice-primeiro ministro e ministro das Relações Exteriores;
12. Robert Badinter (França), senador e ex-ministro da Justiça;
13. Sadako Ogata (Japão), ex-alta comissária das Nações Unidas para os Refugiados;
14. Salim Ahmed Salim (República Unida da Tanzânia), ex-secretário geral da Organização da Unidade Africana;
15. Satish Nambiar (Índia), ex-tenente geral do Exército e ex-comandante da UNPROFOR;
16. Yevgeny Primakov (Rússia), ex-primeiro ministro da Fundação Rússia.

ANEXO 2

Rio de Janeiro, 25 de novembro 2004.
A Sua Excelência o Senhor
Kofi Annan,
Secretário Geral das Nações Unidas,
Nova York

Caro Secretário Geral,

Desejo agradecer-lhe o privilégio de servir no Painel na companhia de meus estimados colegas, todos eles pessoas de grande distinção e experiência.

Abordei este exercício com um só objetivo: contribuir para tornar as Nações Unidas mais fortes e mais aptas para enfrentar os desafios do mundo de hoje e de amanhã. No decorrer de nossos debates, procurei apresentar idéias construtivas enquanto tratava de acomodar as contribuições de meus colegas, mesmo quando não correspondiam exatamente ao meu ponto de vista.

Infelizmente, há dois parágrafos, na minuta do relatório aprovada no dia 5 de novembro, sobre questões nucleares, às quais, não posso associar-me. Assim, sou forçado a afastar-me publicamente das recomendações contidas naqueles dois parágrafos. Não é sem pesar que tomo esta posição. Sinto-me no dever de explicar-lhe, aos Estados membros e ao público as razões pelas quais assim decidi.

Concordo com meus colegas ao reconhecer a tensão entre as armas nucleares e os usos pacíficos da energia nuclear como uma das mais prementes questões contemporâneas. Também concordo em que um vigoroso compromisso da comunidade internacional com a não-proliferação é essencial para avançar na direção da nossa meta comum de eliminar o perigo de uma guerra nuclear, e que o progresso do desarmamento nuclear é fundamental para fortalecer o regime de não-proliferação e a capacidade de reprimir a proliferação.

Ao mesmo tempo, a energia nuclear e outras aplicações da tecnologia nuclear tornaram-se indispensáveis para a humanidade. Cada vez são mais críticas, no contexto dos esforços universais para reduzir a dependência dos combustíveis fósseis e as emissões de gases poluidores, como o nosso relatório salienta.

Os Estados nuclearmente desarmados que são partes no Tratado de Não-Proliferação Nuclear, já tendo renunciado ao poder militar (bem como aos seus custos e riscos) associado com as armas nucleares, não podem em sã consciência ser solicitados a também desistir do seu direito de desenvolver a tecnologia nuclear para fins pacíficos.

Isto inclui, se o desejarem e estando dentro de seus compromissos de não-proliferação, o direito de controlar o ciclo completo do combustível nuclear em seu próprio território, com sua própria tecnologia e com seus próprios recursos. Pode ser vital para a estratégia energética de países importadores líquidos de energia, fortemente dependentes de combustíveis fósseis, e, ao mesmo tempo, possuidores de grandes reservas de minério de urânio. Qualquer estadista que transferisse esse direito seria desacreditado aos olhos de sua e de futuras gerações.

A proposta contida no parágrafo 128 sobre um “arranjo” para habilitar a Agência a “agir como fiadora da oferta de material físsil para usos nucleares civis”, “por intermédio de provedores que ela autorize” e, “a preço de mercado”, é, a meu juízo, inviável.

Da mesma forma, o apelo no parágrafo 129 por uma moratória voluntária na construção de instalações de enriquecimento é, a meu juízo, equivocada. Um apelo por moratória incidiria, indiretamente, em questões de natureza comercial, para não mencionar em políticas e estratégias de países com impecáveis antecedentes de não proliferação.

Considero útil, em verdade indispensável, que esta séria diferença de opinião no Painel seja trazida a público.

Sinceramente,

João Clemente Baena Soares