

A Reforma da ONU

Celso L. N. Amorim



Texto disponível em www.iea.usp.br/artigos

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo necessariamente as posições do IEA/USP.

A Reforma da ONU¹

Celso L. N. Amorim

Uma apresentação dos esforços em curso de reforma das Nações Unidas - tanto aqueles que se referem à modernização da Organização, promovidos pelo Secretário-Geral Kofi Annan, como os que se relacionam à ampliação do Conselho de Segurança - não pode prescindir de uma análise, ainda que breve, da evolução recente do quadro internacional e de sua repercussão sobre o funcionamento da ONU.

Como sugere o editor da revista "Foreign Affairs", Fareed Zakaria, a História das Nações Unidas conheceu dois momentos privilegiados: o primeiro, logo após o fim da II Guerra Mundial, e o segundo após o fim da Guerra Fria. Em ambos os casos, durante um curto período, as oportunidades abertas para a diplomacia multilateral pareceram ilimitadas.

O fim da Guerra Fria não teve seu Congresso de Viena, nem seu Versalhes ou sua Conferência de São Francisco. Mas a reunião de cúpula do Conselho de Segurança de janeiro de 1992, a única na História do órgão em mais de meio século de existência, pode servir de ponto de partida para um exame das marchas e contra-marchas pelas quais vem passando a Organização, na atual década, ao procurar ajustar-se a um cenário mundial ainda em transição. A declaração adotada pelos quinze Chefes de Estado e Governo dos países, que então integravam o Conselho de Segurança, se regozijava ante "as melhores perspectivas para alcançar a paz e segurança internacionais desde a criação das Nações Unidas".

A cimeira do Conselho de Segurança de princípios de 1992 pode ser vista, assim, como o grande encontro multilateral celebratório de uma nova era, tornada possível pela dupla vitória do "ocidente" contra o comunismo da União Soviética e contra a agressão iraquiana. Embora estivesse claro que uma única potência - os Estados Unidos - se havia transformado no centro de uma estrutura mundial de poder que tendia para a unipolaridade, não parecia haver incompatibilidade entre essa circunstância e a revitalização do multilateralismo onusiano.

O Secretário-Geral Boutros-Ghali, que acabara de assumir o cargo, captaria essa euforia em seu relatório intitulado "Uma Agenda para a paz", divulgado em meados de

¹ Conferência proferida no IEA em 2 de abril de 1998.

1992. Sob o signo da ideologia ativista (alguns diriam intervencionista), desse documento proliferariam as operações de paz das Nações Unidas, que passariam a atuar nos mais variados quadrantes, ocasionando o que a revista "the Economist", em recente artigo, apelidou de uma fase de "imperialismo da ONU".

O indiano Sashi Tharoor comentaria que a ONU gozava de um superávit de credibilidade. Esse pano de fundo se refletia tanto na intensificação das atividades autorizadas pelo Conselho de Segurança como na sucessão de encontros internacionais temáticos promovidos pela ONU e que, após a Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, abordariam os direitos humanos, em Viena, o desenvolvimento social, em Copenhague, as questões demográficas, no Cairo, a condição da mulher, em Pequim, os problemas urbanos, em Istambul.

Mas essa autoconfiança logo sofreria abalos. Em contraste com a relativa "simplicidade" da agressão Iraquiana contra o Kuwait, as Nações Unidas se confrontariam com dilemas particularmente complexos diante da violência associada ao ressurgimento de rivalidades étnicas nos Balcãs e às sangrentas lutas intestinas em países africanos. A articulação de uma estratégia eficaz para lidar com os conflitos na Bósnia ou nos Grandes Lagos seria dificultada por problemas tais como os relacionados à diferenciação entre vítima e agressor na ex-Iugoslávia, ou às hesitações do Conselho de Segurança em caracterizar os acontecimentos em Ruanda como um caso de genocídio, pelo menos a tempo de impedi-lo. O impulso positivo do multilateralismo foi em grande medida decorrência direta da situação estratégica que surgiu com o colapso da URSS. Na verdade, até certo ponto, sobretudo no que toca à segurança coletiva, o multilateralismo servia aos interesses unipolares, situação descrita por Margaret Thatcher como "pax americana in the camouflage of UN resolutions".

De impacto imediato sobre a disposição de Washington em continuar a participar ativamente de uma agenda multilateral para a paz foram os incidentes em Mogadíchio, em que dezoito soldados norte-americanos perderam a vida. Se em seus primeiros meses na Casa Branca o Presidente Clinton emitira sinais de que favoreceria uma ampliação do envolvimento norte-americano nas operações de paz da ONU, a experiência na Somália provocaria uma verdadeira reviravolta naquelas intenções. Uma nova política restringiria o apoio dos EUA ao trabalho de manutenção da paz do Conselho de Segurança, enquanto Washington - sob o impacto da maioria republicana no Congresso - passaria a condicionar o cumprimento de suas obrigações financeiras com a ONU a exigências referentes tanto ao enxugamento da burocracia administrativa da Organização como a uma revisão das escalas

de contribuição capaz de reduzir sua própria parcela a patamares unilateralmente pré-estabelecidos.

O Presidente Clinton adotou uma atitude de deliberada indiferença em relação à ONU durante a campanha eleitoral norte-americana de 1996 para não perder votos conservadores. Foi nesse ambiente que a ex-Representante Permanente junto à ONU, e atual Secretária de Estado Madeleine Albright, desafiando um verdadeiro consenso que se formara em favor de um segundo mandato para o Secretário-Geral Boutros-Ghali, foi instruída a vetar seu nome, retirando apoio à personalidade que - aos olhos da opinião pública de seu país - passara a simbolizar uma Organização a um só tempo excessivamente ambiciosa e ineficiente.

Embora endossado pela Organização da Unidade Africana, apoiado pela República Popular da China e pela Federação Russa, sustentado com entusiasmo pelos países francófonos sob a liderança de Paris, Boutros-Ghali não faria jus aos dois mandatos habitualmente acordados aos Secretários-Gerais. Outros nomes haviam sido vetados em ocasiões anteriores. Desta feita, contudo, não somente seria Boutros-Ghali excluído do páreo, como o candidato dos EUA acabaria sendo acatado sem que houvesse contestação.

A virtual imposição por Washington de um nome de sua preferência para ocupar a Secretaria-Geral da Organização expôs com especial clareza a vulnerabilidade a que permanece sujeito o multilateralismo em uma ordem internacional de caráter marcadamente unipolar. Paradoxalmente, contudo, a eleição de Kofi Annan parece haver coincidido com o surgimento de uma dinâmica diferente no processo decisório na ONU, em que vozes dissonantes passaram a competir com a dos EUA com crescente desenvoltura. Esse fenômeno ocorreu em paralelo com a multiplicação das referências à promoção de um mundo multipolar como um objetivo político a ser perseguido em nome da estabilidade e da paz. Além de se haver transformado na pedra angular do comunicado final da cúpula russo-chinesa de abril de 1997, o conceito de multipolaridade passaria a fazer parte do léxico diplomático também da França e do movimento não alinhado.

Mais recentemente, a crise desencadeada pela recusa de Bagdá em permitir que a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) tivesse acesso aos chamados "palácios presidenciais" no Iraque, criaria condições para um exercício bem sucedido de mediação por parte do Secretário-Geral, viabilizado, em grande medida, pela recusa de Moscou, Paris, Pequim e alguns outros atores importantes em admitir a solução militar preconizada por Washington. Interessante notar que, ao comemorarem o acordo alcançado por Kofi Annan, em Bagdá, juntamente com os demais Estados membros da ONU, os EUA terão

indicado que estão preparados a conviver com pelo menos algumas manifestações de uma dinâmica passível de ser caracterizada como multipolar.

Chegamos assim às contradições da situação atual, em que a ONU emerge novamente fortalecida em seu papel de guardiã da paz mundial e o multilateralismo parece se afirmar como mais do que a mera expressão dos objetivos do principal pólo de poder, embora persistam, ao mesmo tempo, sintomas de tensão entre esse pólo e a Organização, ilustrados, em particular, pela persistência da atitude pouco cooperativa do Congresso norte-americano em relação ao problema dos atrasados financeiros. Em um esforço de síntese poderíamos descrever a presente conjuntura como um momento de "desequilíbrio unipolar", mistura de desequilíbrio de poder e ordenamento unipolar, aparentemente em transição para uma multipolaridade sem data prevista para se instaurar.

Reformar a ONU, neste contexto, significa, antes de mais nada, reconciliar uma variedade de impulsos, nem sempre compatíveis entre si, de modo a atender às expectativas mais amplamente disseminadas entre os Estados membros por eficiência, transparência e democracia, sem alienar a principal potência ao futuro da Organização, tarefa nem sempre fácil, à luz das tentações unilateralistas de Washington e dos sinais desconcertantes que emite o Capitólio. Mas o projeto de reforma deve, ao mesmo tempo, buscar um equilíbrio satisfatório entre a preservação da essência do sistema multilateral, conforme os preceitos da Carta de São Francisco, e sua adequação a condicionantes novas do mundo contemporâneo.

Alçado à Secretaria Geral por iniciativa dos EUA, Kofi Annan não perdeu tempo em apresentar um plano de reforma administrativa capaz de atender ao mais amplo espectro de opiniões - e atento para as exigências de Washington - para cuja aprovação pela Assembléia Geral solicitaria o auxílio pessoal dos Representantes Permanentes do Brasil e da Noruega. Os Estados membros, ao aprovarem por consenso o "pacote" de 29 medidas de reforma administrativa situadas sob a esfera de responsabilidade do Secretário-Geral, terão dado um voto de confiança de indiscutível valor para a consolidação da imagem reformista da atual gestão. A atuação do Brasil no processo visou materializar o apoio político às propostas de Kofi Annan, expressado pelo Ministro das Relações Exteriores por ocasião do debate geral da 52ª Assembléia Geral, e confirmou o papel da diplomacia brasileira como facilitadora do diálogo e articuladora do consenso.

A fase seguinte da reforma, referente às chamadas "recomendações" do Secretário-Geral, levou à adoção de algumas de suas mais importantes propostas, tais como a da criação do cargo de Vice-Secretário-Geral (DSG) - confiado à canadense Louise Frechette

- e à reorganização da área humanitária em torno do Coordenador de Auxílio de Emergência, cargo para o qual foi escolhido o brasileiro Sérgio Vieira de Mello.

Outras propostas como a da aprovação do "dividendo para o desenvolvimento" ou do financiamento plurianual de atividades operacionais, bem como as propostas de longo prazo sobre o sistema da ONU (com vistas à "Assembléia do Milênio" no ano 2000), a reformulação do sistema orçamentário e as medidas para agilizar os trabalhos da Assembléia Geral seguirão sob exame dos Estados membros durante o ano em curso.

Sem vinculação direta com esse conjunto de medidas, embora indissociável do desafio mais amplo de promoção de uma sintonia maior entre a Organização e a atual conjuntura mundial, prosseguem em Nova York as deliberações a respeito da ampliação do Conselho de Segurança. Trata-se de assunto que hoje ocupa um lugar proeminente em todas as agendas políticas das principais Chancelarias mundiais. O atual Presidente da Assembléia Geral, o Chanceler da Ucrânia Henadi Udovenko, traduz, sem dúvida, um sentimento compartilhado por uma maioria muito expressiva quando afirma que a reforma da ONU permanecerá incompleta sem uma reforma do Conselho de Segurança.

O fim da Guerra Fria afetou profundamente o modus operandi das Nações Unidas, com o Conselho de Segurança emergindo como o órgão central e incontestavelmente mais poderoso da Organização. O aumento exponencial no número de reuniões do Conselho, que atingiu seu ápice nos anos 1993-94, se traduziu em uma ampliação de seu escopo de ação, resultando em uma intensificação do interesse pelas decisões do órgão. Para se ter uma idéia, basta mencionar que em 1989 o Conselho de Segurança se reuniu 69 vezes em sessão formal, para adotar 20 resoluções e 17 declarações presidenciais, ao passo em que em 1993 o número de reuniões subiu para 171, e seriam adotadas 93 resoluções e 88 declarações.

Estes desenvolvimentos, ao invés de sinalizarem um retorno à ortodoxia do sistema de segurança coletiva da Carta, induziram o Conselho de Segurança a improvisar soluções e reformular a concepção dos fins e dos meios de sua ação, transformando-o, em suma, em um verdadeiro laboratório cujas experiências passaram a ser observadas com um misto de fascínio e frustração por aqueles que não participavam de suas deliberações. A questão da ampliação do órgão se impôs naturalmente na ordem do dia da Organização.

O problema se refere, até certo ponto, a uma questão de representatividade parlamentar. Quando a ONU foi criada em 1945 o Conselho de Segurança era integrado por onze países, cinco dos quais (República da China, EUA, França, Reino Unido, União Soviética), em bases permanentes, em um organismo de cinquenta e um Estados membros.

Quando teve lugar a primeira - e até o momento única - ampliação do Conselho, em 1965, o órgão passou a ter um total de quinze membros (dez dos quais não permanentes), enquanto cento e treze nações faziam parte da Organização. Hoje existem cento e oitenta e cinco Nações Unidas. Se em 1945 a composição do Conselho representava cerca de 20% da composição da ONU, esta proporção se situava em cerca de 15% após a ampliação de 1965, e hoje caiu para 8%.

Mas as transformações do panorama mundial exigem mais do que uma mudança quantitativa nos integrantes do Conselho. A composição da categoria de membros permanentes, inalterada desde o fim da II Guerra Mundial, passaria, assim, a se situar no centro das atenções nos debates travados no Grupo de Trabalho criado pela 47ª Assembléia Geral em 1993.

O Governo brasileiro tem deixado claro seu interesse em assumir as responsabilidades inerentes à participação como membro permanente nos trabalhos de um Conselho de Segurança ampliado, como representante da América Latina e do Caribe. Mas nossa participação nos intercâmbios de opinião sobre o assunto se tem situado mais no plano conceitual do que no da defesa de candidaturas específicas. Sem contestarmos a lógica segundo a qual a expressão política e econômica do Japão e da Alemanha no atual cenário internacional deveria refletir-se em uma elevação de seu status no Conselho de Segurança, insistimos na inaceitabilidade de uma reforma que, ao contemplar apenas novos membros permanentes do mundo industrializado, agravaria os atuais desequilíbrios na composição do órgão. Até porque há no mundo em desenvolvimento países de sólida reputação diplomática e que, por seu peso político, econômico e demográfico estariam igualmente qualificados a integrar o CSNU como membros permanentes.

Na realidade, em função de muitos fatores, esses países têm mesmo um perfil de maior independência e estão habilitados a atuar, por vezes, com mais influência no processo de decisões do Conselho de Segurança. Sem falsa modéstia, posso dizer que foi este o caso quando da aprovação da resolução 1154 que endossou o Memorandum de Entendimento negociado por Kofi Annan em Bagdá, em que o contraste entre as posições do Brasil e do Japão não deixou de ser percebido por vários dos integrantes do Conselho.

Com base no princípio da não discriminação, defendemos uma reforma que, ao incluir países em desenvolvimento na categoria de membros permanentes, contribua para incorporar uma amostragem mais representativa de pontos de vista ao núcleo decisório do Conselho de Segurança. Em consonância com o desejo da grande maioria dos Estados membros, por outro lado, temos defendido, ademais, a institucionalização de medidas que

umentem a transparência das deliberações do Conselho e contribuam para torná-lo mais acessível aos que dele não fazem parte.

Após quatro anos de debate, no seio de um Grupo de Trabalho aberto da Assembléia Geral, e com base em avaliações de seus dois Vice-Presidentes, o Embaixador Breitenstein da Finlândia e o Embaixador Jayanama da Tailândia, foi possível chegar-se a algumas conclusões, que foram sintetizadas em um documento apresentado pelo Presidente da Assembléia, Razali Ismail, da Malásia. Em essência, o projeto Razali prevê:

- ampliação nas duas categorias de membros (permanentes e não permanentes);
- presença de países em desenvolvimento (um por região) entre os membros permanentes, além de dois industrializados;
- escolha dos novos membros permanentes pela Assembléia Geral;
- ausência de veto para os novos membros permanentes;
- revisão do que foi acordado após um certo período (10 a 15 anos);
- aperfeiçoamentos nos métodos de trabalho do Conselho;

Esses elementos, embora não reunissem consenso, foram considerados como uma base aceitável para negociação por muitos países e provavelmente continuam a constituir os parâmetros em torno dos quais um acordo será possível. Erros táticos, manobras diversionistas dos que se opõem à reforma, hesitações de alguns dos atuais membros permanentes e diferenças no seio da potencial maioria não permitiram que o projeto avançasse na 51a Assembléia Geral. Mas o texto Razali continua a ser um marco referencial importante.

Alguns obstáculos ainda precisam ser superados antes de se chegar a um projeto de reforma capaz de ser aceito pelas maiorias requeridas. Embora os EUA hajam demonstrado capacidade de evoluir em seu posicionamento sobre a matéria, e hoje apóiem a idéia de membros permanentes do mundo em desenvolvimento, sua insistência em um Conselho de no máximo 21 países está em desarmonia com as aspirações dos demais Estados membros por representação mais equânime em ambas categorias de membros. Enquanto alguns países acreditam que os novos membros permanentes deveriam gozar do direito de veto, outros se opõem a qualquer expansão que crie novos vetos. Os países da África, que, em teoria, defendem a noção do "assento permanente rotativo" não lograram até agora definir um esquema viável para a implementação de uma idéia que se afigura contraditória em si mesma. Uma pequena, porém ativa, minoria continua a criar empecilhos contra a materialização de uma reforma que amplie ambas as categorias de membros do Conselho, temerosos - equivocadamente, em nossa opinião - de que seu status

seria diminuído com a reforma. Como afirmou recentemente o Ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia, o que está em jogo não é o prestígio de países individuais e sim o prestígio do Conselho de Segurança e das Nações Unidas.

Para os países que, como o Brasil, não têm nada a ganhar com uma erosão do multilateralismo, o desafio que se apresenta no atual processo de reforma da ONU pode ser definido, do nosso ponto de vista, em termos de uma busca de equilíbrio entre a promoção, por um lado, de relações harmoniosas entre a principal potência mundial e a Organização - de modo a evitar que prevaleçam em Washington as inclinações isolacionistas e hostis à ONU - e estimular, por outro lado, uma transição gradual em direção a uma ordem mais multipolar, potencialmente geradora de maior estabilidade e de oportunidades mais diversificadas de atuação diplomática, com crescente relevância do Brasil no cenário internacional.

Situada entre esses dois parâmetros, nossa atuação se beneficia hoje de um quadro de ativa participação no sistema da ONU como um todo, estando o Brasil presente nos três órgãos principais de composição eleita, ou seja, a Corte Internacional de Justiça, o Conselho de Segurança e o Conselho Econômico e Social. No Secretariado, profissionais brasileiros ocupam cargos importantes, entre os quais se destacam os nomes do Embaixador Rubens Ricupero à frente da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, e do Embaixador José Maurício Bustani na direção da Organização para a Proibição das Armas Químicas, além do já mencionado Subsecretário para a área humanitária Vieira de Mello.

A atual visibilidade do Brasil, por sua vez, deve ser vista como o resultado de uma trajetória ininterrupta de envolvimento do País nas atividades da Organização em suas mais variadas vertentes, em que nos situamos freqüentemente na vanguarda dos debates conceituais políticos e econômicos. Para citar apenas alguns exemplos, sublinharia o papel do Brasil na proposta de elaboração de uma "Agenda para o Desenvolvimento", como forma de suplementar e contrabalançar as idéias controvertidas avançadas pelo Secretário-Geral Boutros Ghali em sua "Agenda par a Paz". O texto final da Agenda para o Desenvolvimento pode ser visto como uma síntese das conclusões das principais conferências temáticas das Nações Unidas, ao longo da década dos 90, orientada para a superação do hiato entre países industrializados e em desenvolvimento mediante a promoção de uma nova parceria internacional entre o Norte e o Sul. No campo do desarmamento, o Brasil tem defendido a idéia de um Hemisfério Sul livre de armas nucleares, com base em uma aproximação entre os signatários dos diversos acordos

existentes para o estabelecimento de zonas desnuclearizadas como o de Tlatelolco na América Latina, o de Pelindaba na África, o de Bangkok no Sudeste Asiático e Rarotonga no Pacífico.

Como Coordenador de um Grupo que se debruçou sobre o espinhoso problema das "sanções" - assunto dos mais polêmicos da atualidade - o Brasil contribuiu para viabilizar a adoção por consenso de uma série de conclusões gerais que se transformariam em um texto básico sobre a matéria. O documento, posteriormente endossado pela Assembléia Geral (resolução 51/242), organiza um conjunto de princípios a serem observados para minimizar os efeitos não intencionais das sanções, no que se refere a seu impacto sobre as populações civis do país alvo e sobre terceiros países, além de abordar também, de forma por vezes inovadora, aspectos de procedimento, entre os quais o da problemática da suspensão das sanções.

Em consonância com nossa sólida tradição diplomática e auxiliado pela experiência adquirida ao longo de sete mandatos bienais no Conselho de Segurança (padrão de assiduidade igualado apenas pelo Japão) temos sido capazes de desenvolver, desde janeiro deste ano, uma atuação participativa na busca de soluções para as crises internacionais que continuam a desafiar a capacidade pacificadora da ONU.

Situado em região de paz e tolerância, fortalecido pelo reencontro com suas raízes democráticas e pela estabilização de sua economia, o Brasil se encontra hoje em situação privilegiada, em suma, para colaborar de forma criativa para o êxito dos esforços conjugados do Secretariado e dos Estados membros para preparar a ONU para um novo milênio de paz e desenvolvimento.