

Reforma das Nações Unidas

Achilles Zaluar, Conselheiro MRE

1 - Reforma do Conselho de Segurança

O Brasil avalia que o processo de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas alcançou nível de dinamismo e maturação sem precedentes, conforme evidenciado nas manifestações sobre o tema na corrente Assembléia Geral. Os recentes debates sobre a revitalização e fortalecimento da Organização das Nações Unidas, em geral, e a reforma do CSNU, especificamente, demonstraram que prevalece na comunidade internacional o sentimento de que é chegada a hora de corrigir os *deficits* de representatividade, legitimidade e eficácia do órgão, com o ingresso de novos membros permanentes e não-permanentes. Como lembrou o Secretário Geral Kofi Annan, encontramos-nos em uma encruzilhada histórica, não menos decisiva que a de 1945.

Essa percepção, refletida no resumo que fez o Presidente da 59ª AGNU – o Ministro Jean Ping do Gabão - dos debates sobre o tema, converge com a apreciação do Brasil, e de vários de nossos parceiros, quanto à existência de uma oportunidade histórica que a comunidade internacional não pode desperdiçar. O Brasil tem atuado com determinação e sentido de urgência, ciente de que não podemos nos furtar a assumir nossas responsabilidades nesse esforço conjunto em prol da reforma.

Nossas posições e atuação na matéria são informadas pelos seguintes elementos básicos:

- i) o cronograma para o encaminhamento da questão da reforma das Nações Unidas, em particular CSNU, não é determinado por nenhum país individualmente. A questão transcende essa ou aquela agenda nacional e ganhou ímpeto em razão de acontecimentos recentes, como o agravamento das ameaças associadas ao terrorismo internacional e a intervenção no Iraque, que, decidida à margem do CSNU, confrontou

seriamente a autoridade daquele órgão. Em nossa opinião, decorre desse quadro a decisão de Kofi Annan de assumir a liderança em um novo esforço voltado para o fortalecimento do sistema de segurança coletiva das Nações Unidas;

- ii) como bem reflete o próprio nome atribuído ao Painel de Alto Nível instituído pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, a comunidade internacional depara-se com ameaças, novas e antigas, e tem diante de si o desafio da mudança, sem a qual se verá debilitada na consecução dos objetivos consignados na Carta de São Francisco. A fidelidade à visão que inspirou os redatores da Carta da ONU impõe a atualização das estruturas de concertação internacional em matéria de paz e segurança;
- iii) diante da crescente complexidade dos temas sob a alçada do CSNU e da intensificação de suas atividades, a ausência de membros permanentes oriundos do mundo em desenvolvimento constitui uma grave deficiência;
- iv) por essa razão, o Brasil vem atuando em favor de uma reforma que assegure a necessária presença da América Latina e da África entre os membros permanentes de um Conselho de Segurança ampliado;
- v) não é de hoje que se evidenciam as assimetrias e limitações da estrutura decisória do CSNU. Essa estrutura reflete ainda a realidade do imediato pós-II Guerra, tendo-se ampliado de onze para quinze membros há mais de quarenta anos (1961). Desde então não se beneficiou de qualquer modificação, embora o número de países membros tenha quase quadruplicado, passando de 51 para 191 Estados;
- vi) a realidade atual do Conselho de Segurança expõe um grave e crescente descompasso. A expansão das atribuições do órgão sem a contrapartida da revisão dos desequilíbrios em sua representatividade tende apenas a agravar os

questionamentos que se fazem a seu respeito, bem como a comprometer a eficácia de suas ações;

- vii) os contornos da reforma do CSNU já vêm sendo debatidos há mais de uma década. No entanto, o que se tem agora é um momento qualitativamente novo, que favorece um acordo amplo sobre a matéria. Nesse processo, o Brasil deseja contribuir para uma convergência em torno de idéias capazes de evitar a erosão adicional, e possivelmente irreparável, do sistema de segurança coletiva;
- viii) o surgimento do Grupo dos 4 ocorre no contexto dessa aceleração do processo para a reforma das Nações Unidas e de importantes avanços conceituais. O G-4 demonstra que, felizmente, já foram superadas fórmulas que discriminavam contra o ingresso de países em desenvolvimento e que, no final das contas, só realçariam a exclusão da América Latina e Caribe, assim como da África, da condição de membros permanentes. Cabe precisar que o G-4 já se manifestou favoravelmente à presença africana entre os novos membros permanentes;
- ix) o Brasil considera que concepções como a de criação de uma categoria de membros “semi-permanentes” representam retrocesso conceitual e prático. Essa fórmula não nos permite superar o desequilíbrio fundamental, de voz e influência, que hoje se tem no Conselho de Segurança, em função do déficit de representação do mundo em desenvolvimento na categoria de membros permanentes. A criação de uma categoria de membros “semi-permanentes” tornaria ainda mais flagrantes os desequilíbrios do CSNU, comprometendo o atual processo de reforma. O mero acréscimo de assentos não permanentes tampouco contribuirá para tornar o Conselho de Segurança mais representativo e legítimo, na medida em que perpetuará a exclusão de países em desenvolvimento da África e América Latina/ Caribe da categoria de membro permanente;

- x) o Brasil compartilha os anseios de muitos outros países por uma maior democratização do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Idealmente, o Conselho de Segurança mais democrático seria aquele em que todos os membros fossem iguais. No entanto, devemos reconhecer que, nas atuais circunstâncias, esta é uma impossibilidade real, dadas as resistências dos atuais membros permanentes. À luz desse fato, o Brasil advoga a ampliação do número de membros permanentes, contribuindo para maior democratização do processo de decisão do Conselho do que a continuação da situação atual ou que uma ampliação apenas na categoria não-permanente;
- xi) o Brasil está comprometido com processos decisórios mais transparentes e representativos da diversidade dos países que integram a comunidade internacional, cuja ampla maioria é constituída por países em desenvolvimento;
- xii) além da desejável e necessária alteração na estrutura do Conselho, a inclusão de novos membros permanentes e a expansão do número de membros não-permanentes implicaria chances de maior rotatividade nessa última categoria, com evidentes benefícios para uma maior democratização do Conselho.

É com base nos elementos de juízo acima que o Brasil tem explicitado sua postulação a um assento permanente em um Conselho de Segurança reformado. Além dos requisitos relacionados ao peso demográfico, territorial e econômico dos possíveis novos membros permanentes, o Brasil se caracteriza por uma ação diplomática regida pelos princípios e objetivos que inspiraram a criação das Nações Unidas: a solução pacífica das controvérsias, a autodeterminação dos povos, o respeito ao direito internacional, a cooperação para o desenvolvimento econômico e social. Vivemos em paz com todos os nossos vizinhos há mais de cem anos. Temos promovido a integração regional com o objetivo de atingir aqueles ideais - de resto compartilhados por todos os

países da região. No âmbito do Conselho de Segurança tivemos a oportunidade de demonstrar nosso compromisso com o multilateralismo e com a paz em nove mandatos como membro não-permanente.

Se é inegável que a condição de membro permanente pode conferir projeção, ela também implica em uma série de encargos. Ao dispor-se a assumir as responsabilidades inerentes à condição de membro permanente, o Brasil deseja trabalhar com seus parceiros da região pelo aperfeiçoamento de uma cooperação internacional efetiva, capaz de livrar-nos do flagelo da guerra e de promover a segurança e o desenvolvimento econômico-social das nações.

Como tem afirmado o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, “o nome próprio da paz é justiça social”. As ações do Brasil no plano internacional, em cooperação e parceria com outros países, refletem a nossa percepção de que são claros os limites de uma visão preponderantemente militar dos processos de construção da paz e manutenção da segurança no mundo. Por isso nosso empenho no combate à fome e à pobreza, nosso compromisso com uma reforma das Nações Unidas que vá desde a ampliação do Conselho de Segurança em suas duas categorias até a revitalização da Assembléia Geral e o fortalecimento do ECOSOC. Na visão brasileira, o Conselho Econômico e Social deve atuar em estreita coordenação com o CSNU, de modo a assumir papel mais destacado na reconstrução pós-conflito e, sobretudo, na prevenção de conflitos. Como disse o Secretário-Geral Kofi Annan em seu pronunciamento na 59ª AGNU, “não haverá paz nem segurança, nem mesmo para os mais privilegiados entre nós, num mundo que continua dividido entre os extremos da pobreza e da riqueza”.

Assembléia Geral

O relatório do Painel de Alto Nível faz comentários relevantes no que diz respeito ao caráter único da Assembléia Geral e à importância de racionalizar sua agenda e de melhor focar o trabalho de suas Comissões para restaurar sua preeminência nas

discussões e deliberações dos assuntos internacionais que são trazidos à sua atenção.

O Brasil considera que a Assembléia Geral deve ser fortalecida politicamente. AAGNU deve guiar os trabalhos das Nações Unidas como um todo e assumir seu papel como foro principal que corporifica e dá voz aos princípios da Carta.

Ao convocar a série de conferências globais sobre temas sociais, ambientais e de desenvolvimento, e ao adotar a Declaração do Milênio, a Assembléia Geral demonstrou sua habilidade insubstituível de forjar consensos em temas importantes de interesse global. Ela tem tido também um papel significativo no desenvolvimento do Direito Internacional, notavelmente ao guiar o processo da criação do Tribunal Penal Internacional. Isso mostra que a ação eficaz por parte da Assembléia Geral é tanto necessária quanto possível.

O Brasil considera que os trabalhos da Assembléia Geral devem ser mais bem focados nas questões internacionais contemporâneas de maior importância. Sua agenda poderia ser reorganizada, de modo a evitar a repetição anual de resoluções com pouco impacto e visibilidade. Melhorias nos procedimentos de trabalho, porém, não podem substituir uma decisão política por parte dos Estados membros de utilizar plenamente o potencial da Assembléia Geral para a manutenção da paz e segurança internacionais e para a cooperação internacional.

Certos assuntos sensíveis levantados pelo relatório do Painel de Alto Nível, como a utilização do conceito da “responsabilidade de proteger” como base para o uso da força e a criação de uma definição de terrorismo que receberia apoio generalizado, poderiam ser considerados mais a fundo pela Assembléia Geral, com vistas a chegar a entendimentos comuns sobre seu escopo e aplicação.

3. Conselho Econômico e Social

O Brasil considera que a reforma das Nações Unidas deveria fortalecer as dimensões de segurança e desenvolvimento da Organização. Há um risco constante de que a ênfase em segurança

– percebida antes de tudo como as ameaças que afetam os países mais influentes – deixe de lado o esforço para coordenar ações globais para erradicar a pobreza e a fome, de acordo com as Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs). Há também o risco de que, mesmo que reconheçamos a interconexão entre segurança e desenvolvimento, os aspectos de segurança de uma questão sobrepujem o lado do desenvolvimento. Como o Painel de Alto Nível afirma, corretamente, diferenças de poder, riqueza e geografia determinam o que percebemos como as maiores ameaças a nossa sobrevivência e bem-estar. Concordamos que deveria haver um reconhecimento mútuo de ameaças entre Norte e Sul, e concordamos também com o Projeto do Milênio sobre a necessidade de maneiras inovadoras de mobilizar recursos adicionais para a implementação das MDMs.

Falta, ainda, uma visão estratégica do processo de globalização que identifique riscos e crie oportunidades para grupos e sociedades excluídos. Sem um entendimento comum dos desafios da globalização, será difícil forjar o novo consenso Norte-Sul. Um bom começo nesse esforço foi dado pelo relatório da Comissão sobre a Dimensão Social da Globalização da OIT, de 2004.

As Nações Unidas, em particular o ECOSOC, reúnem condições particularmente favoráveis para desenvolver um entendimento comum da globalização, integrando ambas as dimensões de segurança e de desenvolvimento, tarefa que por vezes é deixada a grupos restritos, como o G7/G8, e para a sociedade civil por meio de encontros como os Foros de Porto Alegre e Davos. As Nações Unidas têm três grandes trunfos nessa área que não podem ser encontrados em outros foros: sua capacidade de integrar paz, segurança e desenvolvimento; seu poder convocatório de discussões sobre grandes temas, como demonstrado nas conferências globais sobre temas sociais, econômicos e ambientais, mais recentemente em Monterrey e Joanesburgo; e sua autoridade moral e capacidade de mobilizar apoio das bases. Poderíamos adicionar um quarto trunfo: sua legitimidade derivada da participação universal.

A revitalização do ECOSOC poderia criar a contraparte universal e inter-governamental aos processos de Porto Alegre e

Davos e para o G7/G8. Devemos rejeitar o ceticismo com respeito às Nações Unidas em temas econômicos e sociais e quanto ao potencial do ECOSOC. Muitas propostas originalmente veiculadas nas comissões econômicas regionais ou na Assembléia Geral efetivamente venceram a luta de idéias contra o que se costuma chamar do Consenso de Washington. Houve muitas melhorias nos métodos de trabalho do ECOSOC na última década. O segmento de alto nível, com foco temático, e o diálogo com as instituições de Bretton Woods e a OMC são melhorias reais. Também o são os Grupos Ad Hoc para Burundi, Guiné-Bissau e Haiti, que serviram de inspiração para a proposta de uma Comissão de Construção da Paz pelo Painel de Alto Nível.

O Brasil considera que:

- a. Deve-se fazer da reconstrução pós-conflito e da prevenção de conflitos partes integrais do mandato do ECOSOC, tendo por referência as experiências dos grupos consultivos “ad hoc”, no contexto do estabelecimento da Comissão de Construção da Paz;
- b. Pode-se estabelecer um mecanismo voluntário pelo qual os países possam requerer ao ECOSOC a avaliação de seu progresso quanto às MDMs (e, quando adequado, o Programa de Bruxelas sobre países de menor desenvolvimento relativo-PMDRs e outras metas acordadas internacionalmente) e concepção de estratégia que permita ao país alcançá-las. A experiência do Mecanismo de Revisão pelos Pares (“*Peer Review Mechanism*”) do NEPAD poderia ser fonte de inspiração.
- c. Pode-se usar o artigo 66 (3) da Carta para eliminar a duplicação entre a AGNU e o ECOSOC. Por meio de uma resolução, a AGNU poderia delegar ao ECOSOC a tarefa de avaliar os resultados das conferências globais sobre assuntos sociais e econômicos, inclusive Monterrey, Joanesburgo, e a implementação das Metas de Desenvolvimento do Milênio. Isso

permitiria à Assembléia Geral concentrar-se mais adequadamente em assuntos políticos prioritários (e em questões legais e orçamentárias) ao invés de em questões de implementação.

4. Comissão de Construção da Paz

O SGNU recomenda que o Conselho de Segurança, após consultas com o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), estabeleça uma Comissão de Construção da Paz (CCP). O Brasil apóia a criação da Comissão e concorda com a necessidade de um órgão institucionalmente encarregado da consideração da situação de países emergindo de conflitos ou países que se aproximem perigosamente de situações em que possam representar ameaças à paz e segurança internacionais.

Não estamos, porém, convencidos da sabedoria de se estabelecer tal órgão unicamente sob a égide do Conselho de Segurança. Apesar da construção da paz ser uma tarefa complexa e multifacetada, com muitos aspectos que a relacionam com o Conselho de Segurança, nossa visão é de que a paz se constrói por meio de uma abordagem centrada em aspectos sociais e econômicos, e não coercitivos.

Tal Comissão deveria respeitar a soberania daqueles países onde estaria encarregada de construir a paz. No que tange à representação na Comissão, deve-se lembrar que a participação apenas de países doadores não é garantia de sucesso, ao passo que o compromisso do país recipiendário e de países da região, assim como a participação das instituições financeiras internacionais, podem ser fatores mais importantes nessa matéria.

Em casos recentes, como o Haiti, Timor-Leste, Guiné-Bissau e Burundi, o ECOSOC tem estado intimamente envolvido na busca de soluções sustentáveis a longo prazo, desse modo contribuindo para assegurar que as condições que levaram a uma crise não reapareçam.

Muitos aspectos importantes da proposta da constituição de uma Comissão de Construção da Paz requerem maior elaboração, como sua composição, os papéis e modalidades de participação de outros órgãos intergovernamentais e seu processo decisório.

5. Conselho de Direitos Humanos

As recomendações do Secretário Geral em seu relatório “Em Maior Liberdade”, no campo dos direitos Humanos, vêm sendo consideradas com interesse e atenção pelo Governo brasileiro, bem como as recomendações sobre o assunto emitidas pelo Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança. Constituem contribuição importante para uma reflexão sobre o revigoramento do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, que o Brasil considera necessária e da qual tenciona participar ativamente.

O apoio brasileiro ao aprimoramento do sistema internacional de direitos humanos é consistente com a política externa que vem sendo desenvolvida pelo país nessa matéria desde a redemocratização. O Brasil é signatário de todos os principais instrumentos internacionais de direitos humanos, adota atitude de cooperação internacional e dispõe-se a receber os relatores temáticos da CDH por meio de “convite permanente” que a eles estendeu. Reforça ainda mais o compromisso brasileiro com a causa dos Direitos Humanos a participação do Brasil na CDH, quase ininterrupta desde 1978.

Relatório Global sobre Direitos Humanos

É no sentido do aprimoramento do sistema que o Brasil vem propondo a elaboração, pela Alta Comissária, de um relatório global, que ofereceria panorama amplo e objetivo sobre a situação dos direitos humanos em todas as partes do mundo. Estamos convencidos de que um relatório global, com atributos de independência e legitimidade que lhe confeririam sua elaboração pela Alta Comissária, muito contribuiria para reduzir o grau de politização e seletividade que ora caracteriza os trabalhos da Comissão de Direitos Humanos.

O Painel de Alto Nível fez observações relevantes sobre a credibilidade da Comissão de Direitos Humanos ante a percepção de que são adotados “padrões duplos” no tratamento de preocupações sobre direitos humanos. O Brasil considera a

recomendação do Painel de Alto Nível de que o Alto Comissariado prepare um relatório anual sobre a situação dos direitos humanos em todo o mundo essencial para garantir a efetividade e credibilidade do sistema de direitos humanos das Nações Unidas.

O Brasil defende a elaboração de um relatório global sobre a situação de direitos humanos em todo o mundo desde 1998, durante a 56ª Sessão da Comissão de Direitos Humanos. A elaboração de um relatório sobre a situação dos direitos humanos em todo o mundo, por um órgão internacional independente e imparcial, para o Governo brasileiro, apresenta-se como medida fundamental para a realização dos princípios da universalidade e da não-seletividade dos direitos humanos no que diz respeito ao monitoramento dos direitos humanos.

O relatório global reforçará ainda o multilateralismo no tratamento do assunto, à luz da existência de relatórios unilateralmente elaborados por certos países sobre a situação de direitos humanos em todos os demais.

O Brasil entende que o Relatório Global sobre Direitos Humanos, além de abranger todo o mundo, deverá abranger todos os direitos, tanto civis e políticos quanto econômicos, sociais e culturais. Para garantir maior eficácia, deve apresentar tanto os avanços quanto as dificuldades de direitos humanos de cada país e, nos que diz respeito aos problemas observados, identificar possibilidades de diálogo e cooperação.

O Brasil entende que se deve buscar um enfoque progressivo e, na medida do possível, consensual com vistas à adoção do relatório global, bem como que os Estados, o próprio Alto Comissariado e as organizações não-governamentais de direitos humanos devem engajar-se numa discussão construtiva sobre sua viabilidade e sobre sua possível estruturação.

Conselho de Direitos Humanos

O Brasil reconhece na promoção e proteção dos direitos humanos um dos pilares da construção das Nações Unidas, ao lado da paz e da segurança, e do desenvolvimento. A proposta de criação de um Conselho de Direitos Humanos, que viria a conferir a esse tema prioridade compatível com a realidade atual, em

compasso com a evolução por que passou o sistema internacional de direitos humanos nos últimos anos, merece atenta consideração.

Uma reflexão mais aprofundada a respeito deverá incluir questões mais específicas, como a natureza, a composição e as atribuições de tal Conselho, assim como sua interação com os demais órgãos das Nações Unidas. Será importante definir, numa tal estrutura, o papel e as funções do Alto Comissariado.

Fortalecimento do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos

O Relatório “Em Maior Liberdade” do SGNU e o Relatório do Painel de Alto Nível sobre “Ameaças, Desafios e Mudança” coincidiram em identificar a clara contradição entre a obrigação de promoção e proteção dos direitos humanos da Carta das Nações Unidas e a alocação de apenas 2% do orçamento regular da Comissão para o Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos.

O Brasil compartilha da convicção de que se faz necessário fortalecer o financiamento do EACDH para o desempenho adequado de suas funções, o que se deve implementar, primariamente, por meio de aumento do orçamento regular do Escritório, bem como por contribuições voluntárias não condicionadas.

O fortalecimento do Alto Comissariado deverá dar-se não apenas nas suas funções de monitoramento, como também naquelas relacionadas à cooperação técnica para a promoção e proteção dos direitos humanos nos Estados.

Tão importante quanto o fortalecimento do financiamento ao EACDH é a questão do fortalecimento do seu pessoal, tanto no sentido de que o Escritório conte com recursos humanos suficientes para o adequado desempenho de suas funções, na sede e nos escritórios regionais, quanto no sentido de que o pessoal do EACDH disponha de adequada representatividade geográfica e regional.

Relacionamento do ACDH com o Conselho de Segurança das Nações Unidas

O Secretário-Geral igualmente recomenda que o Conselho de Segurança envolva mais ativamente a Alta Comissária em suas deliberações, inclusive nos mandatos das operações de paz e sobre situações em países específicos, tornando regra geral esse diálogo. O Brasil entende que eventual aprofundamento do relacionamento entre o Conselho de Segurança e o Alto Comissariado deve ser objeto de consideração cuidadosa, com a preocupação especial de se evitarem confusões entre os mandatos dos dois órgãos.

Deve-se, de um lado, ter em conta a função precípua de cooperação em matéria de direitos humanos do Alto Comissariado, bem como, de outro, que a ação do Conselho de Segurança deve ser restrita a situações que configurem ameaça ou violação à paz e à segurança internacionais.

Nessa perspectiva, o maior relacionamento do ACDH com o Conselho de Segurança deve ocorrer apenas naqueles casos em que situações de ameaça ou ruptura da paz e da segurança internacionais estejam associadas a questões de direitos humanos.