

A Reforma da Organização das Nações Unidas

21

MARIA CRISTINA ROSAS

I. INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU) tem 63 anos de vida. Ao longo desse tempo, debateu-se a necessidade de reformar a instituição, ainda que o debate tenda a centrar-se em certos órgãos e em algumas questões. Por isso, em termos qualitativos, são muito poucas as mudanças pelas quais a instituição passou, em grande medida porque qualquer reforma, para ter êxito, depende da vontade política de seus 192 membros, mas, sobretudo, dos mais poderosos, os quais resistem a modificar de maneira substantiva a Carta da ONU.

Na Guerra Fria, a paralisia da instituição foi produto do confronto Leste-Oeste entre os Estados Unidos e a União Soviética, países que, dentro do Conselho de Segurança, o órgão mais importante da ONU, interpunham veto à qualquer resolução que pudesse afetar negativamente seus interesses (ver quadro 1). As reformas efetuadas nesse marco centraram-se, sobretudo, em aspectos administrativos, como a ampliação dos membros não-permanentes do Conselho de Segurança e a incorporação de mais países ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC). Não obstante, em aspectos substantivos, a ONU manteve-se sem mudanças.

Por isso, o término da Guerra Fria gerou grandes expectativas, pois considerava-se que a ONU já não seria refém dos EUA e da URSS, principalmente quando esta última deixou de existir, no final de 1991. Pensava-se, por

exemplo, que o Conselho de Segurança viveria uma nova etapa de ativismo, posto que a paralisia que o havia caracterizado teria que ceder diante do que o então presidente de Estados Unidos George H. Bush denominou a “nova ordem mundial”.

2. O DEBATE SOBRE A REFORMA DOS ÓRGÃOS DA ONU

Por tratar-se do órgão mais importante de Nações Unidas, o Conselho de Segurança recebeu toda a atenção no processo de reforma concebido em 2004 e 2005. A reforma partiu da necessidade de democratizar o processo de tomada de decisões no Conselho e, para isso, determinou-se que a melhor maneira seria ampliar o número de membros permanentes e não-permanentes. Algumas nações que reivindicam há muito tempo o ingresso no Conselho de Segurança como membros permanentes, como Japão e Alemanha (países considerados “inimigos” na Carta da ONU), ao lado de Brasil e Índia, apressaram-se a criar o Grupo dos Quatro, mais “um país africano”, a fim de buscar sua incorporação ao órgão máximo da ONU. Essa coalizão não tardou a ser impugnada por outros países, vizinhos ou não deles – por exemplo, pelo Coffee Club, posteriormente denominado Unidos pelo consenso – que questionavam tanto o desejo de integrar-se ao Conselho como o aporte que isso traria a uma democratização genuína dessa instância. A representatividade foi outro tema importante; o Paquistão, por exemplo, não considerava que a presença permanente da Índia no Conselho contribuiria para defender os interesses das nações da Ásia Meridional nesse órgão. O mesmo se aplica às pretensões de Brasil, que foram impugnadas por um bom número de nações latino-americanas.¹ Para pôr mais lenha no fogo, as nações africanas consideraram desmedida a ambição do Grupo dos Quatro, sobretudo porque até agora, nenhum país africano é membro permanente do Conselho de Segurança e, à primeira vista, parecia que os “quatro” não se preocupavam muito com essa questão, até que eles mesmos se deram conta de que qualquer reforma desse ou de outros órgãos fundamentais da ONU passaria pelo consenso do continente africano, que possui 53 votos na Assembleia Geral.

1. Argentina, Colômbia e México opuseram-se inicialmente à incorporação do Brasil ao Conselho de Segurança. Itália, Holanda e Espanha fizeram o mesmo diante das pretensões da Alemanha. A República Popular da China e a Coreia do Sul foram contra as aspirações do Japão. O Paquistão, como se explicou, não estava de acordo com a adesão da Índia. E como se já não bastasse, o Canadá se opunha a qualquer ampliação do Conselho de Segurança que não fosse produto do consenso.

Tabela I. Emprego do “veto” no Conselho de Segurança por ano e país, de 1946 a 2008

Período	China*	França	Grã-Bretanha	Estados Unidos	USSR/Rússia	Total
Total	6	18	32	82	124	261
2008	1	-	-	-	1	2
2007	1	-	-	-	1	2
2006	-	-	-	2	-	2
2005	-	-	-	-	-	-
2004	-	-	-	2	1	3
2003	-	-	-	2	-	2
2002	-	-	-	2	-	2
2001	-	-	-	2	-	2
2000	-	-	-	-	-	0
1999	1	-	-	-	-	1
1998	-	-	-	-	-	0
1997	1	-	-	2	-	3
1996	-	-	-	-	-	0
1986-1995	-	3	8	24	2	37
1976-1985	-	9	11	34	6	60
1966-1975	2	2	10	12	7	33
1956-1965	-	2	3	-	26	31
1946-1955	(1)*	2	-	-	80	83

* O país que vetou (a adesão da Mongólia à ONU) foi Taiwan, que de 1949 a 1972 ocupou o assento como membro permanente do Conselho de Segurança correspondente à China.

Fonte: Global Policy Forum.

O advento da chamada “nova ordem mundial” e a falta de contrapesos aos Estados Unidos significaram novos desafios para a ONU, uma vez que Washington pretendia fazer dela um instrumento a serviço exclusivo de sua política exterior. O problema se agravou diante da impossibilidade de que,

frente à nova correlação de forças no mundo, a Assembleia Geral – o órgão mais democrático da instituição, e que na Guerra Fria teve um importante ativismo que em certos momentos contrabalançou a paralisia do Conselho de Segurança – pudesse agir com amplitude, resolvendo desafios substantivos das relações internacionais. Ao contrário, no pós-Guerra Fria, a Assembleia Geral caiu em uma retórica de denúncia, analisando ano após ano os mesmos temas ou similares, sub-utilizando a legitimidade de que goza em virtude de seu grande número de membros, posto que, diferentemente do Conselho de Segurança, todos os membros da ONU estão representados na Assembleia e têm direito a um voto, independente de seu tamanho e/ou contribuições financeiras à instituição. Contudo, pouco se trabalhou em 2004 e 2005 para a revitalização da Assembleia Geral e a questão ficou ofuscada pela reforma do Conselho de Segurança.

O desempenho de outro dos órgãos mais importantes da ONU, a Secretaria Geral, depende historicamente do estilo do diplomata ou político que a preside. Em um primeiro momento, as expectativas em torno da figura do primeiro secretário-geral, o norueguês Trygve Lie, rapidamente se viram frustradas com o advento da Guerra Fria, o que o levou a renunciar, com a célebre afirmação de que se trata do trabalho “mais impossível do mundo”. Seu sucessor, o sueco Dåg Hammarskjöld, considerado por muitos como o melhor secretário-geral da história da ONU, desenvolveu um ativismo inusitado, mas que lhe custou a vida, quando o avião em que viajava caiu, na noite de 17-18 de setembro de 1961, no que hoje corresponde ao território de Zâmbia,² durante a mediação que realizava em torno do processo de independência do Congo Belga.³

A Corte Internacional de Justiça, que é o único dos seis órgãos fundamentais da ONU que não se reúne em Nova York, afora o fato de que, graças a suas sentenças, constitui uma das fontes mais importantes do direito

2. As circunstâncias em que ocorreu este acidente envolvem os serviços de inteligência britânicos, americanos e/ou soviéticos, e/ou todos eles, os quais presumivelmente colocaram uma bomba no avião em que viajava o secretário-geral. Em 2005, quando ocorreu o centenário do nascimento de Hammarskjöld, revelou-se que ele aparentemente sobreviveu à queda do avião, mas foi baleado por um mercenário, testemunho confirmado pelo general norueguês Björn Egge, que foi o primeiro oficial a ver o corpo de Hammarskjöld após seu acidente. De qualquer modo, a gestão de Hammarskjöld foi um marco na Secretaria Geral e seus sucessores se caracterizaram por desenvolver gestões que vão desde a moderação até a mediocridade.
3. A crise do Congo Belga não só custou a vida a Hammarskjöld, como levou a ONU a uma de suas piores crises financeiras.

internacional, tem as mãos atadas para contribuir para a paz e a segurança internacionais. Em primeiro lugar, é preciso recordar que a Corte se reúne por petição das partes, ou seja, se sua deliberação não é invocada, não pode atuar. Em segundo lugar, suas sentenças têm o caráter de recomendações para as partes e cabe a elas cumprir ou não essas “sugestões”. Embora as sentenças possam posteriormente ser submetidas à consideração do Conselho de Segurança para seu cumprimento, subsiste o risco de que, se estão em jogo os interesses de algum dos membros permanentes desse Conselho – como na ação que a Nicarágua apresentou contra os Estados Unidos perante a Corte pelos danos que seu intervencionismo causou à sociedade e à infra-estrutura do país centro-americano ao longo da década de 1980 –, isso torne inviável uma ação concreta para executar as sentenças da Corte.

O ECOSOC, voltado para a análise e a elaboração de recomendações em questões econômicas e sociais, é um órgão muito ativo que no decorrer dos anos buscou resolver as sobreposições que ocorrem frequentemente entre os diversos organismos subsidiários do sistema das Nações Unidas. Não obstante, suas comissões regionais – por exemplo, a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) – são motivo de impugnações frequentes, por se considerar que as tarefas a que se destinam poderiam muito bem ficar nas mãos de outros organismos – no caso da América Latina e do Caribe, cita-se insistentemente o caso da Organização dos Estados Americanos. Quando a ONU completou 60 anos, instruiu-se o ECOSOC para que apoiasse a consecução dos objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM) devido aos atrasos que numerosos países apresentam nessa questão.

Dos seis órgãos fundamentais da ONU, o Conselho de Administração Fiduciária (CAF) é o único que cumpriu satisfatoriamente as tarefas que lhe foram atribuídas. Encarregado de supervisionar a descolonização de onze territórios (sete na África e quatro na Oceania), a qual se concretizou finalmente em 1994, quando Palau, o último território em fideicomisso, obteve sua independência, o CAF pode afirmar que fez um trabalho “bem feito” (*job well done*). Não obstante, desde então o CAF encontra-se inativo, e embora parecesse que 2005 seria a data apropriada para decidir sua extinção e/ou reativação com novas atribuições, o fato de que seja preciso reformar a Carta da ONU para tomar qualquer dessas decisões deixou o Conselho no limbo. Aparentemente, teme-se que ao iniciar o processo de reforma da Carta, abra-se a possibilidade de modificar outros setores que poderiam diminuir os privilégios de que gozam alguns países – especialmente no Conselho de Segurança.

3. OS TEMAS RECORRENTES NA REFORMA DA ONU

Ao longo da história, podemos identificar duas questões em torno das quais a comunidade internacional insiste quando se trata de reformar as Nações Unidas: a ONU é muito cara e está muito burocratizada.

Tabela 2. *Os principais contribuintes ao orçamento da ONU
(orçamento regular para 2008: 2 308 milhões de dólares)*

País	Contribuição para 2008	Dívida por vencimento anterior	Total (contribuição de 2008 + vencimento anterior)	Dívida total (uma vez que o país em questão liquidasse sua cota e a dívida anterior no transcurso de 2008)
Estados Unidos	453	393	846	846
Japão	304	0	304	0
Alemanha	157	0	157	0
Reino Unido	121	0	121	0
França	115	0	115	0
Itália	93	0	93	0
Canadá	54	0	54	0
Espanha	54	0	54	0
China	49	0	49	25
México	41	0	41	0
Coréia do Sul	40	0	40	0
Holanda	34	0	34	0
Austrália	33	0	33	0
Suíça	22	0	22	0
Rússia	22	0	22	0

Fonte: Global Policy Forum e Nações Unidas.

A esse respeito, iniciativas como a de Sir Robert Jackson, Kenneth Dazie e o Grupo dos 18 têm o mérito de voltar-se para essas questões. No entanto,

quando se analisam os custos básicos de operação e o pessoal com que conta a ONU, fica a impressão de que existe uma obsessão sobre o particular e que isso implica o risco de comprometer o êxito da ONU na atenção dos problemas mundiais. Sem negar que há problemas no exercício orçamentário e de ineficiência em sua burocracia, a instituição tem um orçamento limitado e pessoal insuficiente para realizar suas tarefas mais elementares. Seu orçamento anual é de 2,308 bilhões de dólares (ou 20 bilhões, se incluirmos todas as suas agências subsidiárias), o que equivale a um gasto de três dólares por pessoa que vive no mundo. Um problema adicional é que nem todos os membros pagam a tempo suas cotas. Até 31 de agosto de 2008, eles deviam 919 milhões de dólares, dos quais 846 milhões correspondiam somente à dívida dos Estados Unidos. Quando se contrastam estas cifras com o orçamento anual que Washington destina à defesa nacional, fica evidente que há maior disponibilidade de recursos a favor da guerra do que a favor da paz. Para o ano fiscal 2008-2009, o orçamento de defesa dos EUA chega a 651.200 bilhões de dólares.

O que há de burocracia na ONU? O *staff* básico de seus empregados em Nova York, Viena, Genebra e Nairobi é de dez mil pessoas. Parece demais, mas está muito abaixo das 42 mil pessoas, entre oficiais e civis, que a polícia de Londres possui, ou mais longe ainda do pessoal que está a serviço dos três parques de diversões que a Disney tem no mundo, para não falar dos 183 mil empregados que a franquia McDonald's tem em todo o planeta para vender hambúrgueres.

Do mesmo modo, ainda que as operações de manutenção da paz (OMPs) da ONU tenham um orçamento separado, chama a atenção que, para o período julho 2008 – junho 2009, os recursos destinados aos capacetes azuis sejam de sete bilhões de dólares, isto é, três vezes e meia acima do orçamento básico com que opera a ONU. Daí as acusações de que a ONU está se “militarizando”, o que é injusto, considerando-se que nas OMPs o componente civil tende a ser tanto ou mais importante que o militar, mas compreensível à luz do fato de que, na base da maior parte dos conflitos do mundo encontra-se o acesso desigual às oportunidades, a distribuição desigual da riqueza e o mal-estar social, tarefas para as quais o orçamento básico da ONU simplesmente não é suficiente. E não obstante, atribuem-se mais recursos à solução de conflitos via OMPs, uma vez que já explodiram, em lugar de trabalhar a favor da prevenção, que é mais barata, mas menos visível politicamente falando.

4. OS SUCESSOS DO PROCESSO DE REFORMAS DA ONU DE 2004-2005

Como sugerimos acima, o processo de reforma de Nações Unidas, aos 60 anos de vida da instituição, centrou-se, sobretudo na ampliação do número de membros permanentes e não permanentes do Conselho de Segurança, enquanto a renovação de outros órgãos fundamentais ficava em suspenso, inclusive o destino do CAF.

Não obstante, duas novas instituições foram criadas dentro do processo de reforma desenvolvido ao longo de 2004 e 2005. A primeira delas é a Comissão de Construção (ou Consolidação) da Paz (CCP), que começou a funcionar em dezembro de 2005, e a segunda, o Conselho de Direitos Humanos, criado em 15 de março de 2006, em substituição à Comissão de Direitos Humanos.

A Comissão de Construção da Paz é um órgão consultor que se fundamenta no consenso. Em outras palavras, isso significa que a influência que pode exercer sobre a estrutura da ONU tem como únicas fontes a qualidade de suas recomendações, a informação relevante que compartilha e a capacidade com que conta para gerar recursos adicionais para algum país afligido por conflitos, do que se depreende que essa comissão carece de autoridade formal (PONZIO, 2007, p. 1020).

Sua razão de ser baseia-se no fato de que, por muito tempo, a atenção da comunidade internacional centrou-se em fazer mobilizações de OMPs, com a idéia de atenuar ou diminuir a intensidade dos conflitos. Não obstante, em mais de uma ocasião, quando os capacetes azuis retiraram-se, o conflito reativou-se, tornando necessárias novas mobilizações das forças de paz. Neste sentido, reconhece-se que ao não atacar as raízes dos conflitos, estão dadas as condições para que eles ressurgam (como no Haiti, para citar um caso muito conhecido). Daí a insistência na necessidade de que, depois de uma intervenção dos capacetes azuis, desenvolvam-se medidas conducentes à reconciliação nacional; para tanto, a construção da paz torna-se uma tarefa necessária que permitiria erradicar as contradições sociais, políticas, econômicas ou outras que obstaculizem uma paz duradoura.

Com uma composição intergovernamental que tem atributos de assessoria e consultoria, a CCP é integrada por: (membros permanentes do Conselho de Segurança) Estados Unidos, Rússia, Grã-Bretanha, França, República Popular da China, mais a África do Sul; (membros eleitos pela Assembleia Geral) Chile, El Salvador, Egito, Jamaica, Burundi, Fiji e Croácia;

(membros eleitos por ter uma contribuição substantiva às OMPs da ONU) Bangladesh, Gana, Índia, Nigéria e Paquistão; (membros eleitos pelo ECO-SOC) Angola, Brasil, República Tcheca, Guiné-Bissau, Indonésia, Luxemburgo, Sri Lanka, Bélgica e Polônia; (membros designados em função de suas contribuições financeiras ao orçamento, programas e agências da ONU) Alemanha, Itália, Japão, Holanda e Noruega.

Com um orçamento inicial de 250 milhões de dólares, as primeiras tarefas da CCP foram apoiar a construção da paz em Serra Leoa e Burundi. Esse orçamento, claramente limitado, apóia projetos em setores como justiça, direitos humanos, governabilidade, a questão das terras, o empoderamento (*empowerment*), programas de emprego para os jovens e capacitação. A CCP também se dedicou a apoiar programas na República Centro Africana e na Costa do Marfim (ver quadro 3).

Tabela 3. *As primeiras tarefas da Comissão de Construção da Paz*

País	Orçamento	Programas
Burundi	26 883 000 dólares	Governabilidade Setor da segurança Justiça Direitos humanos Terra
Serra Leoa	15 982 577 dólares	Bom governo Segurança Reforma do sistema de justiça Emprego e habilitação dos jovens Capacitação
Costa do Marfim	700 000 dólares	Apoio ao diálogo direto entre o presidente Laurent Ghabo e a oposição armada, as forces nouvelles, em Uagadugu, Burkina Fasso. Os fundos tentam contribuir para as medidas de confiança entre os ex-beligerantes do conflito e ajudar na execução do Acordo Político de Uagadugu que possibilite a realização de comícios livres
República Centro-Africana	801 975 dólares	Para apoio ao diálogo político incluindo um processo de mediação por facilitadores internacionais entre o governo, a sociedade civil, os partidos políticos de oposição e os grupos armados

No que diz respeito ao Conselho de Direitos Humanos (CDH), dedicado a eliminar as violações dos direitos humanos, sua criação obedeceu, ao menos em parte, à polêmica que surgia a cada ano no interior da extinta Comissão de Direitos Humanos, na qual, se dizia, países pouco respeitosos

das garantias individuais fundamentais ocupavam altas responsabilidades, prejudicando assim a legitimidade de todo o processo.

À criação do CDH opuseram-se somente Estados Unidos, Israel, as Ilhas Marshall e Palau. O argumento dos EUA é que não existiam garantias suficientes no CDH de que os países que violam os direitos humanos ficariam fora do Conselho. Por sua vez, a Venezuela absteve-se, por considerar que algumas disposições do CDH possibilitam a intervenção, com diversos pretextos, nos assuntos internos dos Estados.

Tal como a CCP, o CDH só pode fazer recomendações à Assembleia Geral e carece tanto de autoridade como de jurisdição para desenvolver alguma ação contra os Estados que violem os direitos humanos, além de assessorar o Conselho de Segurança. O CDH conta com 47 membros,⁴ eleitos por períodos de três anos. Seus membros atuais são: (África, 14 países) Angola, Burkina Fasso, Camarões, Djibuti, Egito, Gabão, Gana, Madagascar, Mali, Maurício, Nigéria, Senegal, África do Sul e Zâmbia; (Ásia, 13 países) Barein, Bangladesh, República Popular da China, Índia, Indonésia, Japão, Jordânia, Malásia, Paquistão, Filipinas, Catar, Arábia Saudita e Coreia do Sul; (Europa Oriental, sete países) Azerbaijão, Bósnia-Herzegovina, Romênia, Rússia, Eslovênia, Eslováquia e Ucrânia; (América Latina e o Caribe, 10 países) Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Guatemala, México, Nicarágua, Peru e Uruguai; (Europa Ocidental e outros, sete países) Canadá, França, Alemanha, Itália, Holanda, Suíça e Reino Unido.

Uma das tarefas essenciais do CDH é a revisão da situação dos direitos humanos em cada um dos Estados membros da ONU. Trata-se de um trabalho titânico, considerando-se que a ONU conta com 192 países; espera-se que a primeira revisão periódica (como é chamada oficialmente) de todas essas nações seja concluída em 2011.

5. COMO DEVERIA SER A REFORMA DE NAÇÕES UNIDAS?

A experiência mais recente no que diz respeito às propostas de reforma da ONU deixou um gosto ruim na boca, em primeiro lugar, porque se privilegiou apenas um de seus órgãos (o Conselho de Segurança), e porque isso evitou dar atenção a outros órgãos fundamentais, os quais, sendo dinamiza-

4. Na lista figuram 51 países, mas isso se deve a que o mandato de alguns deles expira em 2008, enquanto que os já designados para 2009 também estão incluídos na citada lista.

dos, poderiam ajudar a ONU no cumprimento de seus objetivos. Do mesmo modo, a forma como foi proposta a reforma do Conselho de Segurança estava destinada ao fracasso, uma vez que foi excludente e não produto de acordo em cada uma das regiões do mundo. Portanto, a reforma da ONU deve ser integral para descartar o que não funciona, apoiar o que dá certo e renovar o que é suscetível de melhorar. Nem tudo o que a ONU faz é deficiente: há esferas bem sucedidas das quais não se tem notícia, justamente porque funcionam, e sua gestão deve continuar a receber apoio. Há outras que são obsoletas e devem mudar ou ser suprimidas. E, certamente, é preciso criar novas estruturas para lidar com os desafios de um mundo cambiante e globalizado, como se fez com a CCP e o CDH. Mas tudo isso deve ser feito assumindo-se a reforma da ONU não em suas partes, mas de maneira integral. Trata-se de uma instituição em plena idade adulta, próxima a entrar na velhice, que corre o perigo de sofrer um infarto fulminante se não se cuidar das deficiências que vêm se arrastando ao longo de 63 anos.

É bom que se tenha criado a CCP e o CDH, mas não é suficiente. Há muitas tarefas pendentes, por exemplo, em áreas como meio ambiente, governabilidade, recursos financeiros, democratização e transparência.

Em matéria ambiental, a ONU carece de um órgão ou organismo especializado subsidiário responsável pela agenda de meio ambiente. O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), como seu nome o indica, é um programa encarregado da gestão de consensos em questões ambientais entre os países do mundo, embora os acordos mais importantes assinados pelos Estados nesse âmbito não tenham sido negociados no interior do PNUMA (por exemplo, o Protocolo de Quioto sobre mudança climática, a Agenda 21 etc.).⁵ Recentemente, o PNUMA esteve no centro da tormenta, devido à proposta do então secretário-geral da ONU, Kofi Annan, de designar para diretor executivo do programa o alemão Achim Steiner – o qual foi efetivamente eleito para o cargo –, mas todo o processo foi ofuscado pelo fato de Steiner ter participado anteriormente de um júri que outorgou ao próprio Kofi Annan o prêmio Zayed de Dubai de Liderança Ecológica Ambiental, de 500 mil dólares (*The Sun*, Nova York, 1º de maio de 2006).

A propósito de conflitos de interesses como o descrito, existe a preocupação em evitar o tráfico de influências no interior das Nações Unidas, por-

5. O sucesso mais importante – e um dos poucos – do PNUMA foi a negociação do Protocolo de Montréal de 1987, para proteger a camada de ozônio.

que isso prejudica a instituição em suas tarefas e sua credibilidade. O próprio Annan, como sabemos, esteve envolvido, embora de maneira indireta – através de seu filho – no escândalo do programa Petróleo por Alimentos, no qual presumivelmente Kojo Annan incorreu em tráfico de influência. Anteriormente, outro secretário geral, o austríaco Kurt Waldheim, enfrentou acusações de vinculação, durante a ocupação alemã de sua Áustria natal na Segunda Guerra Mundial, com os nazistas em crimes contra a humanidade. É muito importante evitar que pessoas não aptas para desempenhar um cargo de tanta envergadura presidam a instituição, e isso vai de mãos dadas com a reforma da ONU para eleger o secretário-geral, processo que até agora exige, necessariamente, a aprovação dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. O processo em si não é democrático e pode deixar de fora pessoas capazes de desenvolver uma gestão comprometida e bem sucedida com a causa das Nações Unidas.

É necessário decidir o destino do CAF. Do mesmo modo, é conveniente revisar a pertinência de reformar os artigos 53 e 107 da Carta da ONU, nos quais se alude ao Japão e à Alemanha como “nações inimigas.” Não é razoável, por exemplo, que o Japão, em sua condição de segundo contribuinte ao orçamento da ONU, continue sendo chamado de “nação inimiga.” E a propósito dos contribuintes financeiros, é preciso encontrar um mecanismo que possibilite que nações como a República Popular da China e outras de alto crescimento participem substantivamente do orçamento da ONU, sobretudo porque não é possível que a China, sendo a economia de maior envergadura em nível mundial graças a suas taxas de crescimento, além de possuir um assento permanente no Conselho de Segurança, faça uma contribuição financeira ligeiramente superior à do México, que possui uma economia e uma demografia consideravelmente menores e não conta com presença permanente nesse Conselho. A governabilidade no mundo depende de que os países cumpram suas responsabilidades, porque sem isso, a ONU pouco pode conseguir. Do mesmo modo, é um bom momento para avaliar a pertinência de continuar dando maior ênfase e apoio político e econômico às OMPs, quando diversos programas fundamentais da ONU – voltados para o desenvolvimento – enfrentam problemas de financiamento.

No que diz respeito especificamente à agenda do México⁶ sobre a reforma da ONU, destacamos que o país postula, em primeiro lugar, uma refor-

6. Que estará ocupando um assento no Conselho de Segurança no período 2009-2010.

ma integral (isto é, não somente do Conselho de Segurança), buscando equilibrar as políticas de segurança e desenvolvimento, que, como é sabido, são duas faces de uma mesma moeda. Para isso, o México apóia-se no conceito de *segurança multidimensional*, emanado dos trabalhos efetuados no interior da Organização dos Estados Americanos (OEA) e que culminaram na realização da Conferência Especial sobre Segurança na Cidade do México, em 27 e 28 de outubro de 2003, da qual surgiu a Declaração sobre Segurança das Américas, que caracteriza a segurança multidimensional em termos de inclusão das ameaças tradicionais e das novas ameaças, das preocupações e outros desafios à segurança dos Estados do continente americano, incorporando as prioridades de cada país, sem minimizar as preocupações e agendas que eles possam ter (Organização dos Estados Americanos, 28 de outubro de 2003). Conforme essa proposta, o México aposta em contrabalançar a ênfase dada à luta contra o terrorismo internacional, posto que o tema “contamina” e/ou “absorve” outras agendas, sobretudo as que têm a ver com a promoção do desenvolvimento. Para o México, e nisso coincidem boa parte das nações do mundo, é arriscado divorciar a agenda de segurança da do desenvolvimento, dado que entre elas há uma relação simbiótica e dificilmente pode-se aspirar a uma delas sem a confluência da outra.

Certamente, é lamentável que em 2005, quando se efetuou uma avaliação das chamadas “metas do milênio”, grande parte dos objetivos para favorecer o desenvolvimento e o bem-estar das sociedades do mundo foi prejudicada pelo predomínio da agenda antiterrorista. Não se trata de negar a importância de enfrentar o flagelo que representa o terrorismo. Não obstante, descuidar da agenda do desenvolvimento pode acarretar problemas tanto ou mais dramáticos que o terrorismo.

A chegada de Barack Obama à presidência americana, ainda que venha a ter matizes que distingam sua gestão da de George W. Bush, não implicará uma grande mudança na política exterior dos Estados Unidos. O próprio Obama já declarou que a prioridade de seu governo será o combate ao terrorismo e que a retirada das tropas americanas do Iraque – processo iniciado por George W. Bush – possibilitará dispor de soldados para enviá-los ao Afeganistão a fim de combater a al-Qaeda, numa espécie de política “Pepsi Cola-Coca Cola” – isto é, mesmo conteúdo, embalagem diferente. Considerando-se que a crise econômica mundial em andamento desenha-se como uma recessão de longa duração, corre-se o risco de que Barack Obama privilegie uma política exterior provinciana, protecionista e pouco cooperativa com o mundo, a fim de atender primordialmente à problemática de seu país.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seja qual for o destino das reformas da ONU, é importante valorizar a importância da instituição. É frequente, em círculos políticos, acadêmicos e diplomáticos, deplorar a atuação da ONU e do Conselho de Segurança, perdendo-se de vista, que embora este último seja o órgão político mais importante da instituição, ela não se reduz a uma única instância. O Sistema das Nações Unidas é um conglomerado de instituições muito complexas, a maioria das quais efetua seu trabalho de maneira apropriada. Daí a relevância de não menosprezar a ONU nem de pôr à prova os limites de sua autoridade e poder (MALONE, 1999). Isso se aplica tanto aos Estados Unidos como ao resto da comunidade internacional.

Como vimos, boa parte do debate sobre a reforma da ONU e, em particular, acerca do Conselho de Segurança, centra-se em aumentar o número de membros desse Conselho. Assim, parece que importa mais a quantidade do que a qualidade. Na verdade, é difícil que a ampliação do Conselho de Segurança diminua a hegemonia de Washington. Embora, como herança da Segunda Guerra Mundial, o Conselho de Segurança da ONU conte com cinco membros permanentes, as assimetrias entre eles são claras, para não falar dos membros não-permanentes. Mas também há outra face do problema: a mera oposição e as críticas constantes ao comportamento internacional dos EUA estimulam o unilateralismo americano e fortalecem os argumentos dos isolacionistas de Washington (WEISS, 2003, CLARKE, 2004). Assim, uma das tarefas pendentes dos membros da ONU é a aplicação de uma estratégia de *vinculação construtiva* com os Estados Unidos, a fim de *moderar* seu exercício do poder, e talvez até disciplinar seus impulsos, uma vez que Washington talvez pudesse sobreviver sem a ONU, mas as Nações Unidas não seriam viáveis sem a participação dos Estados Unidos, especialmente nas condições atuais.

Por último, ainda que pareça imperioso reformar o Conselho de Segurança, não se devem deixar de lado os outros órgãos fundamentais das Nações Unidas, uma vez que podem cobrir problemas e agendas, que, por exemplo, fiquem parados no órgão máximo, possibilitando assim que continuem desafogando satisfatoriamente as questões e as agendas. A estrutura da CCP é uma boa oportunidade para medir até onde o Conselho de Segurança e a Assembleia Geral podem trabalhar para um bem comum, mas mesmo quando a Comissão não obtiver êxito, é preciso continuar propondo instâncias, reformas e adequações dos organismos, programas e agências do Sistema

das Nações Unidas, porque o mundo em constante mudança do século XXI assim o exige.

35

a reforma da organização das nações unidas

María Cristina Rosas | Professora e pesquisadora da Faculdade de Ciências Políticas e Sociais da Universidade Nacional Autónoma de México. Seu livro mais recente intitula-se *Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: lecciones desde el mundo*, (México, Universidad Nacional Autónoma de México-Academia Folke Bernadotte, 2008, 316 pp.)

BIBLIOGRAFIA

- Al MADANI, Abdullah. "Coffee Club turns on the heat". Em *Gulf News*. Disponível em: <http://www.gulf-news.com/Articles/opinion.asp?ArticleID=163916>. 8 de maio, 2005.
- ALAGAPPA, Muthiah; INOBUCHI, Takashi (editores). *International Security Management and the United Nations*. Tóquio, United Nations University Press, 1999.
- ANNAN, Kofi A. *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. Nova York, United Nations, A/59/2005. 21 de março, 2005.
- _____. *Renovación de la ONU: un programa para las reformas*. Nova York, Naciones Unidas. 1997.
- BAERH, Peter R.; GORDENKER, Leon. *The United Nations in the 1990s*. Nova York, St. Martin's Press, 1992.
- BENNETT, LeRoy. *International Organizations: Principles and Issues*. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1995.
- BOARDMAN, Robert. *Post-Socialist World Orders. Russia, China and the UN System*. Nova York, St. Martin's Press, 1996.
- BOSTON, John R. "The Non-Summit on Security Council Reform", em *Earth Times*. 13 de setembro, 2000.
- BUZAN, Barry; WEAVER, Ole. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- CAHILL, Kevin M. (ed.) *Framework for Survival. Health, Human Rights and Humanitarian Assistance in Conflicts and Disasters*. Londres, Routledge/Center for International Health and Cooperation, 1999.
- CLARKE, Harper. *America Alone. The Neo-Conservatives and the Global Order*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- CROCKER, Chester A.; OSLER HAMPSON, Fen; AALL, Pamela. *Managing Global Chaos. Sources of and Responses to International Conflict*. Washington D. C., United States Institute of Peace, 1996.
- DORE, Ronald. *Japan, Internationalism and the UN*. Londres, Routledge Japanese Studies Series/Nissan Institute, 1997.
- GARDINER, Nile (15 de junho, 2005). *The Cotecha Memorandum: End of the Road for Kofi Annan?*. Washington D. C., The Heritage Foundation.
- GILL, George. *The League of Nations. From 1929 to 1946*. Nova York, Avery Publishing Group, 1996.
- GLOBAL POLICY FORUM. *G4 Nations Bid for Permanent Security Council Sit*. Disponível em: <http://www.globalpolicy.org/security/reform/cluster1/2004/0922permbids.htm>. September 22, 2004.
- Glossary of the Meetings of the United Nations Security Council. Disponível em: http://www.gov.sg/mfa/unsc/unsc_glossary.html.

IQBAL, Anwar. "Analysis: US cool to India's UN bid". Em *World Peace Herald*. Disponível em: <http://www.wpherald.com/print.php?StoryID=20050415-034007-7173r>. 15 de abril, 2005.

ICISS. *The responsibility to protect*. Nova York, United Nations. 2001.

KAUSIKAN, Bilahari. "Statement on Security Council Reform" presented to the 52nd Session of the General Assembly, 62nd Plenary Meeting. Disponível em: <http://www.globalpolicy.org/security/docs/singapor.htm>. 4 de dezembro 1997.

Diplomatic World Bulletin. "Key Delegates Differ on Reforming UN Council." julho/agosto, 1998.

Le Figaro. «Pékin et Delhi sur un petit nuage diplomatique». 12 de abril, 2005.

_____. «Poutine pour un partenariat économique avec l'Inde qu'il rassure sur l'ONU». 4 de dezembro, 2004.

Le Monde. «La Chine, qui monte en puissance, est hostile à l'entrée de ses rivaux asiatiques, comme nouveaux membres permanents». 21 de junho, 2005.

_____. «Washington veut un élargissement limité du Conseil de sécurité». 21 de junho 2005b.

_____. «La France juge la proposition américaine 'trop limitative'». 21 de junho, 2005c.

_____. «Et toujours pas d'ambassadeur aux Nations unies...». 21 de junho, 2005d.

_____. «L'Inde et la Chine signent un accord frontalier». 11 de abril, 2005.

MALONE, David. The Security Council in the post Cold War Era. In: Em AIAGAPPA, Muthiah, INOBUCHI, Takashi (eds), *International Security Management and the United Nations*. Tóquio, United Nations University Press, 1999.

MICHAELS, Jeremy. *South Africa Ready for Security Council Seat*. Em *Weekend Argus*, Disponível em: <http://www.globalpolicy.org/security/reform/cluster1/2004/0925saseat.htm>. 25 de setembro, 2004.

MILLER, Judith. "U. N. Security Council, Relegated to Sidelines". *The New York Times*. 14 de março, 1999.

MINGT, Karen A; KARNS, Margaret P. (eds). *The United Nations in the Post-Cold War Era*. Boulder, Westview Press, 2000.

MONTEIRO, Antonio. "General Comments on Council Transparency" statement presented to the 52nd Session of the General Assembly. Disponível em: <http://www.globalpolicy.org/security/informal/monteiro.htm>. 28 de outubro 1997.

Naciones Unidas. *Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*. Nova York, Naciones Unidas. 1990.

NATANLE, Emma. *The UN Security Council: Prospects for Reform*. Londres, Royal Institute of International Affairs, 1995.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Declaración sobre seguridad en las Américas*. Washington, OEA, OEA/Ser.K/XXXVIII. 28 de outubro, 2003.

- Paul, James A. "Security Council Reform: Arguments about the Future of the United Nations System". Disponível em: <http://www.globalpolicy.org/security/pubs/secref.htm>. February 1995.
- PONZIO, Richard. "La Comisión de Consolidación de la Paz: sus orígenes y desempeño inicial". Em *Comercio Exterior*, V. 57, Nº. 12. Dezembro de 2007.
- ROBERTS, Adam; KINGSBURY, Benedict (eds). *United Nations and the Future of World Order*. Columbia University, South Carolina Press, 1994.
- ROSAS, María Cristina (coord.) *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas: lecciones desde el mundo*. México, UNAM/Academia Folke Bernadotte, 2008a.
- _____. *Irak: cinco años después*. México, UNAM/Academia Folke Bernadotte, 2008b.
- _____. (coordenadora). *60 años de la ONU: ¿qué debe cambiar?*. México, UNAM/Australian National University, 2005.
- SCHNABEL, Albrecht; THAKUR, Ramesh (editores). *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention*. Tóquio, United Nations University Press, 2000.
- SCHLICHMNN, Klaus. "A Draft on Security Council Reform". *Peace & Change*, V. 24, 4, 1999.
- SOHN, Louis B. "Important Improvements in the Functioning of the Principal Organs of the United Nations that can be Made Without Charter Revision". Em *American Journal of International Law*. Outubro, 1997.
- TAKASU, Yukio. "Challenges for the United Nations: A Japanese View". Em *Japan Review of International Affairs*, V. 15, Nº 1. Primavera 2001.
- TAYLOR, Paul; GROOM, A. J. R.(eds). *The United Nations at the Millennium. The Principal Organs*. Londres, Continuum, 2000.
- THAKUR, Rames, NEWMAN, Edward (eds). *New Millennium, New Perspectives. The United Nations, Security and Governance*. Tóquio, United Nations University Press, 2000.
- The Sun*. New York. "After Awarding Annan \$ 500 000, German is Given Top U. N. Post". Disponível em: <http://www.nysun.com/foreign/after-awarding-annan-500000-german-is-given-top/31917/>. 1 de maio, 2006.
- UNITED NATIONS. *A more secured world: our shared responsibility*. Nova York, United Nations, 2004.
- _____. *Aclarando las cosas. Algunos datos sobre las Naciones Unidas*. Ginebra, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1997.
- _____. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations (The Brahimi Report)*. Disponível em: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/recommend.htm. Agosto, 2000.
- WEISS, Thomas G., FORSYTHE, David P.; COATE, Roger A. *The United Nations and Changing World Politics*. Oxford, Westview Press, 2004.
- ZORGIBE, Charles. *La France, l'ONU et le maintien de la paix*. Paris, Presses Universitaires de France, 1996.