

Os «Objetivos do Milénio» e a Reforma da ONU

Miguel Coelho*

Resumo

Os «Objetivos do Milénio» constituem um dos maiores desafios com que a Humanidade está confrontada. Retirar da pobreza extrema quase dois biliões de pessoas e conferir-lhes condições para a existência de uma vida condigna constituíram um propósito assumido por 191 países sob impulso da ONU e de um homem em particular: Kofi Annan. Perceber se esta organização está em condições de poder assumir a coordenação da implementação dos objetivos promovendo em simultâneo a reforma da ONU, reclamada por Kofi Annan como essencial para a prossecução destes objetivos, é o que se pretende com esta reflexão.

Palavras-chave: Objetivos do Milénio, Kofi Annan, direitos humanos, governança mundial

Abstract

The «Millennium Goals» are one of the greatest challenges with which Humanity is confronted. To remove from extreme poverty almost two billions of human beings and to provide them conditions for a condign human life were an assumed commitment by 191 countries under the UN impulse and, in a special way, by Kofi Annan. To understand if this organization has the conditions to assure the coordination of the accomplishment of the goals, promoting at the same time the UN reform, a Kofi Annan's proposal defined as an essential part for the accomplishment of the goals, is the purpose of this reflection.

Keywords: Millennium Goals, Kofi Annan, human rights, worldwide governance

* Doutor em Ciência Política pela ULHT

«Nós, Chefes de Estado e de Governo, reunimo-nos na Sede da Organização das Nações Unidas em Nova Iorque, entre os dias 6 e 8 de setembro de 2000, no início de um novo milénio, para reafirmar a nossa fé na Organização e na sua Carta como bases indispensáveis de um mundo mais pacífico, mais próspero e mais justo» (AGNU, 2000: 1).

Foi deste modo que 147 Chefes de Estado e de Governo e representantes de 191 países iniciaram a Declaração conjunta, preparada e discutida durante muitos meses de debate e conversações¹, declaração que definiu objetivos precisos para se alcançarem patamares aceitáveis de desenvolvimento humano, social e económico.

Estes objetivos, definidos a partir de uma constatação de situação muito negativa quanto aos índices de desenvolvimento humano da esmagadora maioria dos povos, são ainda mais objetivos ambiciosos² porque pressupõem a vontade de até 2015 se poderem registar resultados inversores desses índices, potenciadores de uma sociedade humana mais justa.

São plenamente assumidos³ pela Declaração como possíveis de alcançar se todos os Estados se comprometerem a trabalharem em conjunto para a sua prossecução, devendo a Organização das Nações Unidas desempenhar o papel indispensável de agente catalisador de novas políticas mundiais e de reunião de «toda a família humana» (AGNU, 2000: 16).

No seguimento da «Declaração do Milénio», realizaram-se sob a égide das Nações Unidas três conferências para se definirem etapas e ações concretas para a sua prossecução: (1) a Conferência da Organização Mundial do Comércio, em Doha (Qatar), em novembro de 2001, (2) a Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, realizada em 2002 na cidade mexicana de Monterey

-
1. Os debates, reuniões e conversações ocorreram em diversos pontos do planeta, sob a forma de reuniões regionais ou em encontros de carácter global, como o Fórum do Milénio, consultando governos, entidades regionais, organizações internacionais intergovernamentais e organizações não governamentais. Foi a síntese de toda esta reflexão planetária que esteve na base desta Declaração.
 2. São oito os objetivos assumidos: 1 – Erradicar a pobreza extrema e a fome; 2 – Alcançar o ensino primário universal; 3 – Promover a igualdade entre os géneros e a autonomia da mulher; 4 – Reduzir a mortalidade infantil; 5 – Melhorar a saúde materna; 6 – Combater o VIH/Sida, o paludismo e outras doenças; 7 – Garantir a sustentabilidade do meio ambiente; 8 – Fomentar uma aliança mundial para o desenvolvimento.
 3. «(...) Não pouparemos esforços para libertar os nossos semelhantes, homens, mulheres e crianças, das condições abjetas e desumanas da pobreza extrema, à qual estão submetidos atualmente mais de 1000 milhões de seres humanos» (AGNU, 2000: 6).

e (3) a Cimeira Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentado, realizada também em 2002, em Joanesburgo, na África do Sul. Estas conferências constituíram acontecimentos que indiciaram uma nítida vontade em tornar possível o cumprimento dos «Objetivos do Milénio» uma vez que nelas foram adotadas resoluções concretas, definidos números a atingir e as respetivas condições para os mesmos se realizarem.

Também nesse sentido, em 2005, as Nações Unidas realizaram a Conferência do Milénio, precisamente para se fazer uma primeira avaliação respeitante ao cumprimento das diversas metas dos objetivos definidos. O relatório do então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan⁴, constitui o mais importante documento sobre a implementação dos «Objetivos do Milénio», e não obstante o tom, porventura necessariamente otimista com que o inicia, uma análise detalhada do relatório permitirá chegar-se à conclusão de que dificilmente as metas definidas para cada um dos objetivos serão cumpridas.

Esta chamada de atenção de Kofi Annan não terá obtido resultados significativos uma vez que o seu sucessor, Ban Ki-moon, já em 2009 reconhece que, não obstante alguns progressos registados, se está a progredir de um modo muito lento⁵, circunstância que pode ser aferida para cada um dos objetivos, conforme dados prestados no sítio oficial da organização internacional.

Se esta é a realidade dos factos, importará ter em consideração a necessidade expressa na declaração sobre a implementação de uma reforma acentuada da Organização das Nações Unidas no sentido de lhe conferir uma capacidade de persuasão e intervenção mais impositiva e eficaz.

Aliás, terá sido porventura pela constatação da lenta implementação das metas definidas para cada um dos objetivos que Kofi Annan, no seu relatório à Conferência do Milénio em 2005, propôs uma ampla reforma da ONU, apresentando para tal um conjunto de propostas e medidas concretas, que mais adiante serão enunciadas.

É neste quadro global de insucesso ou de progressos demasiado tímidos e lentos – que poderão ter comprometido irremediavelmente

4. Kofi Annan, Secretário-Geral da ONU entre 1 de janeiro de 1997 e 1 de janeiro de 2007, terá de ser considerado como o principal impulsionador da «Declaração do Milénio» e primeiro arauto da defesa do cumprimento das metas definidas.

5. «(...) we have been moving too slowly to meet our goals» (UN, 2009: 3).

as metas definidas para 2015 – que importará refletir sobre o papel e importância das Nações Unidas para a implementação dos mesmos.

Porém, uma questão coloca-se desde logo à partida, que é a de se perceber se os «Objetivos do Milénio» podem ser conseguidos mediante a adesão, mesmo que genuinamente sincera, de cada um dos Estados, sem a necessidade de intervenção da ONU, única organização internacional vocacionada e com capacidade potencial para a coordenação e procura de consensos a nível planetário entre os Estados, conforme sugere Adriano Moreira⁶, ou se a ONU se constitui como elemento indispensável para essa prossecução.

Desta questão de partida – e no caso de resposta que aponte para a indispensabilidade da ONU no processo – decorre uma segunda questão, que é a de se poder avaliar se a ONU estará preparada para enfrentar os desafios colocados pelas metas dos «Objetivos do Milénio», podendo deste modo exercer a sua missão coordenadora e catalisadora de consensos.

Por fim, procurar-se-á avaliar se as propostas concretas de Kofi Annan para uma reforma da ONU poderão contribuir para uma maior objetividade e eficácia da organização, recuperando-se deste modo parte dos atrasos já detetados na implementação destes objetivos.

Nesse sentido, adotou-se como estrutura de desenvolvimento deste ensaio um percurso analítico de cada uma das questões apuradas, promovendo uma análise documental à bibliografia selecionada como pertinente e ao capítulo V do relatório do Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, intitulado *Strengthening the United Nations* (Annan, 2005), procurando-se no final retirar as respetivas conclusões.

Não será, contudo, possível progredir neste ensaio sem primeiramente se fazer, ainda que sucintamente, uma breve retrospectiva desta organização e o ponto da situação no cumprimento dos objetivos da «Declaração do Milénio».

6. «A ONU é um lugar onde todos os Estados se podem encontrar com todos» (Moreira, 2008: 573).

1. Breve Retrospectiva da ONU

Criada após o fim da II Guerra Mundial, em 1945, na sua origem estiveram o insucesso da Sociedade das Nações⁷ e a genuína vontade da preservação da paz⁸.

Naturalmente que a sua constituição consistiu um processo iniciado ainda durante o percurso da guerra que, como referido, remonta à experiência da Sociedade das Nações mas que ter-se-á consolidado quando das conversações dos líderes das três potências vencedoras⁹.

O seu documento constitutivo, a Carta das Nações Unidas, sugere a convergência, como afirma Adriano Moreira (2008: 569), de «dois legados ocidentais: o legado maquiavélico que atende ao poder e à hierarquia das potências, e o legado humanista que atende aos valores e espera a paz pelo direito»¹⁰.

Deste documento com 19 capítulos e 111 artigos, importará destacar como principais objetivos desta organização, os seguintes: (1) garantir a paz e a segurança mundial, (2) promover os Direitos Humanos, (3) fomentar o desenvolvimento económico e social das nações e (4) pôr cobro ao colonialismo, incentivando a autonomia dos povos.

Numa análise retrospectiva sobre o êxito das Nações Unidas na prossecução destes objetivos, pode-se concluir que a história da ONU é uma história de sucessos e insucessos, mas porventura também uma história de generosidade.

Na realidade, verifica-se algum consenso entre os especialistas das Relações Internacionais de que a ONU fracassou durante o período da

-
7. Para Moreira (2008: 511), «a SdN não teve um grande destino». Bertrand (2004: 34) afirma que «a partir dos anos 30, o fracasso é permanente nas questões que envolvem as grandes potências». De facto, tendo sido criada para preservar a paz, não evitou a eclosão da II Guerra Mundial.
 8. A vontade de impedir que se voltassem a repetir os horrores vividos durante a última guerra terão motivado os Estados constituintes – Estados Unidos da América, União Soviética, França, Inglaterra e a China – a genuinamente assumirem o propósito de assumirem a paz como principal fim para a organização. Importará, contudo, ter em conta que se tratava da paz dos vencedores, idealizada em Yalta.
 9. Reuniões preparatórias e Conferência de Yalta, em fevereiro de 1945. De julho a agosto de 1945 realizou-se igualmente a Conferência de Potsdam, já posterior à aprovação da Carta das Nações Unidas, mas que reforçou o objetivo da cooperação «estratégica» entre as potências vencedoras.
 10. Segundo Moreira (2008: 569-570), o legado maquiavélico está espelhado no Conselho de Segurança e o legado humanista encontra acolhimento na Assembleia Geral.

«Guerra Fria»¹¹. Importa contudo, realçar que neste período, não obstante crises político-militares muito agudas¹², nunca deflagrou um conflito militar direto¹³ entre as duas superpotências, as quais, protegidas pelo seu arsenal nuclear dissuasor, transportaram para o seio das Nações Unidas uma acentuada conflitualidade diplomática, marcada por um discurso propagandístico.

Assim, poder-se-á concluir que não será totalmente correto negar à ONU uma quota-parte na responsabilidade na não eclosão deste conflito direto, quanto mais não seja apenas pela influência marginal, como definiu Adriano Moreira (2008: 572), sobre o papel da ONU nos conflitos entre as duas superpotências, que, a acontecer, teria sido inevitavelmente de proporção esmagadora, passível de pôr em causa a sobrevivência da própria Humanidade.

Igualmente será de reconhecer o papel importante que assumiu na condução dos processos de autonomia dos povos dependentes¹⁴ e a sua vontade na defesa dos Direitos Humanos, logo evidenciada em 1948 com a aprovação em Assembleia Geral da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A esta apreciação tendencialmente positiva importa contrabalançar inúmeros falhanços da organização e a sua impotência para contribuir para a resolução das três marcas distintivas da segunda metade do século XX: (1) a proliferação dos conflitos regionais, (2) o confronto entre as duas superpotências, mesmo que indireto ou através de interpostas nações, e (3) o aumento da pobreza extrema que atirou para a miséria total cerca de mil milhões de seres humanos¹⁵, em contraste com o aumento da riqueza e do desperdício dos países desenvolvidos. Isto é, a ONU não foi capaz de evitar o aumento do fosso entre países ricos e pobres, situação que potencia de um modo exponencial outras vertentes, como a saúde pública, a mortalidade infantil e materna e,

11. Evan Luard, historiador das Nações Unidas, citado por Maurice Bertrand (2004: 45), membro do corpo comum de inspeção das Nações Unidas, afirma: «Há uma razão principal (...) pela qual a ONU fracassou durante este período (...). Não era considerada (...) como um lugar onde as grandes potências ou outras negociavam».

12. Como, por exemplo, a crise dos mísseis de Cuba e a guerra da Coreia.

13. As duas superpotências defrontaram-se indiretamente em vários teatros de guerra, como na Coreia, no Vietname e em Angola.

14. Que induziu a uma descolonização que justificou a cessação das atividades de um dos seus principais órgãos, o Conselho da Tutela.

15. Cidadãos com rendimento inferior a US\$1 por dia.

118 igualmente, com consequências na área da segurança e dos Direitos Humanos.

Ora, se muitas das causas destes insucessos se devem também à incapacidade dos Estados-nação para assumirem posturas construtivas, também importa reconhecer que o sistema das Nações Unidas¹⁶, que segundo Ribeiro & Ferro (2004: 77) se caracteriza «por três traços fundamentais: a autonomia, a complementaridade e a coordenação», se revelou menos capaz de corresponder aos desafios colocados com a queda do muro de Berlim e a afirmação da globalização¹⁷. Terão sido estas as razões que levaram 191 países a comprometerem-se na construção de um mundo mais justo e solidário através da «Declaração do Milénio».

2. Os «Objetivos do Milénio»

Na Conferência do Milénio de 2005, Kofi Annan teve a oportunidade de fazer um primeiro balanço da implementação dos objetivos definidos. Registando como positivo um incremento de governos democraticamente eleitos (Annan, 2005: nº 73), ponto de partida para que possam emergir boas governanças¹⁸, e alguns progressos nas metas definidas para a luta contra a fome, pode verificar-se, por uma análise mais detalhada, que Annan considera, porém, que os progressos são parcos e sobretudo passíveis de regredirem (Annan, 2005: nº 31) porque não alicerçados num desenvolvimento sustentado¹⁹.

16. Conjunto de instituições previstas na Carta e o conjunto de todas as outras organizações que funcionam – algumas independentemente – mas sob a égide da ONU, isto é, o conjunto de todas as agências especializadas e organizações internacionais que de algum modo são reconhecidos pelos órgãos da sua estrutura organizativa.

17. Bertrand (2004: 94) rejeita este conceito de sistema da ONU; proclama mesmo «a ausência do sistema», defendendo não se verificar na maior parte das agências que dependem do Secretário-Geral nenhuma das premissas caracterizadoras de um sistema, sendo na realidade independentes umas das outras.

18. Kofi Annan associa o conceito de boa governança ao cumprimento dos objetivos à necessidade da emergência de governos democraticamente eleitos, respeitadores dos Direitos Humanos e que combatam a corrupção com eficácia.

19. Refere que, embora na Ásia oriental se tenham retirado cerca de 200 milhões de pessoas da pobreza total, continuam a persistir 700 milhões com menos de um dólar por dia, apontando igualmente que o desenvolvimento registado não foi acompanhado de medidas contra a mortalidade infantil e materna, assim como refere que o desenvolvimento implementado não teve em conta a proteção do meio ambiente (Annan, 2005: nº 31).

Manifesta, igualmente, a sua insatisfação quanto aos resultados alcançados na prossecução das metas definidas para o objetivo da luta contra as epidemias (Annan, 2005: nº 46), aos quais associa tanto a má governança local como o egoísmo dos países desenvolvidos, aliados aos interesses das multinacionais da indústria farmacêutica, considerando a situação de África como particularmente trágica (Annan, 2005: nº 73).

No que se refere ao objetivo relacionado com a preservação do meio ambiente, mais não faz do que reconhecer a insuficiência do Protocolo de Kyoto, a necessidade de se aumentarem os recursos financeiros na pesquisa de energias alternativas e realça a progressiva desertificação de solos cultiváveis, com efeitos dramáticos para as economias familiares que dependem da agricultura de subsistência, sendo África, mais uma vez, o continente martirizado (Annan, 2005: nº 58-61).

Esta primeira avaliação sobre a implementação dos «Objetivos do Milénio», mais do que um balanço, constitui um «manifesto» de Kofi Annan em defesa dos objetivos e da vontade de os alcançar. Porém, lança o primeiro alerta sobre o ritmo lento com que as metas dos objetivos vinham sendo implementadas, apontando, como já foi referido, a necessidade de se promover uma reforma das Nações Unidas para uma eficaz coordenação na sua implementação.

Kofi Annan terminou o seu mandato em 2007, tendo sido substituído pelo sul-coreano Ban Ki-moon. Este, em 2008, apresentou um novo «Relatório» (UN, 2009), que se designará daqui em diante por *Relatório 2009*, no qual se confirma o desapontamento de 2005 face ao ritmo de implementação definido nas metas de cada um dos oito objetivos²⁰.

No *Relatório 2009* apontam-se progressos para o objetivo 2 (ensino primário universal) e para o objetivo 3 (promoção da igualdade do género e *empowerment* da mulher), embora ainda distantes das metas definidas. Regista como positiva a redução da taxa da mortalidade infantil (objetivo 4).

Em relação aos objetivos associados ao desenvolvimento económico, os dados apresentados referem uma evolução muito lenta e preveem mesmo um retrocesso acentuado devido à crise económica internacional, já então emergente (UN, 2009: 4-55).

20. De acordo com Ban Ki-moon, «(...) we have been moving too slowly to meet our goals» (UN, 2009: 3).

Comparando com o relatório de 2005 apresentado por Kofi Annan, verificamos no *Relatório 2009* um agravamento no incumprimento das metas estabelecidas para o objetivo 7 (sustentabilidade do meio ambiente²¹), sendo que para os outros objetivos se registam progressos em algumas das metas e estagnação em outras. Assume particular relevância o objetivo 1, que não obstante ter alcançado para 2005 nas regiões em desenvolvimento uma redução da pobreza extrema para um quarto da sua população, face ao verificado em 1990, viu este progresso travado pela presente crise económica mundial, estimando-se para 2009 cerca de mais 55 a 90 milhões de pessoas do que o previsto em 2005 em condições de extrema pobreza (UN, 2009: 6).

Este indicador implica que também nas restantes metas relacionadas com o combate à pobreza extrema e à fome se verifiquem retrocessos significativos (UN, 2009: 7-12).

Assim sendo, poderá estar no objetivo 8 – aliança mundial para o desenvolvimento – e no sucesso da sua implementação a chave para uma mais rápida progressão de todos os outros objetivos. O *Relatório 2009* considera mesmo que, em tempos de crise económica, cumprir os compromissos assumidos pelos países desenvolvidos²² será decisivo para o sucesso da Declaração, nomeadamente no que respeita aos seguintes aspetos:

- cumprimento das dotações orçamentais de apoio dos países desenvolvidos aos países desenvolvidos;
- abolição das normas discriminatórias de comércio²³;
- apoio aos países em desenvolvimento no acesso aos benefícios das novas tecnologias;
- resolução de um modo justo do problema da dívida dos países em desenvolvimento;

21. Emissões de gases com efeito de estufa. Dados comparativos entre 1990 e 2006 em mil milhões de toneladas métricas: regiões desenvolvidas de 11,2 para 12,2; regiões em desenvolvimento de 6,8 para 13,8; no planeta de 21,9 para 28,7 (UN, 2009: 40-47).

22. A meta de 0,7% de ajuda para o desenvolvimento por parte dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento, fixada pelas Nações Unidas e reafirmadas na Declaração, está ainda longe de ser alcançada. Em 2008, apenas a Dinamarca, Luxemburgo, Noruega, Suécia e Países Baixos atingiram este patamar (UN, 2009: 48).

23. Nomeadamente na agricultura, removendo as barreiras que os países desenvolvidos impõem à importação de produtos agrícolas provenientes dos países em desenvolvimento.

- compromisso dos governos dos países em desenvolvimento no exercício de boas práticas de governação.

Serão estes os pilares sobre os quais deverá assentar esta aliança mundial.

Uma conclusão que se poderá extrair desta breve abordagem do ponto da situação do cumprimento dos objetivos será a de que sem corretas políticas de compromisso entre países desenvolvidos e em desenvolvimento não será possível alcançarem-se progressos económicos ambientais e humanitários, o que pressupõe uma franca cooperação entre Estados, para uma efetiva aliança para o desenvolvimento.

Terá sido por estas razões – já visíveis em 2005 – que Kofi Annan decidiu no relatório que apresentou avançar com um conjunto de sugestões e propostas muito precisas no sentido de propor uma reforma da ONU, decisiva para o sucesso da «Declaração do Milénio».

Será sobre as mesmas que procuraremos de seguida refletir, naturalmente tendo em conta alguma «jurisprudência» teórica que outros especialistas aduziram sobre o tema.

3. As Tentativas de Reforma

A ONU é uma organização assente na conjugação de três tipos distintos de órgãos que, de acordo com Ribeiro e Ferro (2004: 76), se designam de «órgão intergovernamental plenário, (...) órgãos intergovernamentais restritos, (...) e órgãos integrados».

Assim, a Assembleia Geral funciona como órgão intergovernamental plenário, o Conselho de Segurança, o Conselho Económico e Social e o Conselho da Tutela são intergovernamentais restritos e o Tribunal Internacional de Justiça e o Secretariado constituem órgãos integrados²⁴.

Porém, nesta estrutura, importa ter em conta que só a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança e o Tribunal de Justiça Internacional são órgãos de soberania. Na verdade, o Conselho Económico e Social depende da Assembleia Geral e o Conselho da Tutela está na

24. O conceito de intergovernamental plenário e restrito prende-se com a participação da total pluralidade dos Estados-membros, no caso da Assembleia Geral, ou apenas de uma parte dos mesmos, no caso dos Conselhos de Segurança, Conselho Económico e Social e Conselho da Tutela. O conceito de órgãos integrados refere-se aos órgãos nos quais a lógica da sua composição e funcionamento não se fundamenta no princípio da representação do Estado nacional.

122 dependência do Conselho da Segurança, enquanto o Secretariado²⁵ acaba por depender de todos os outros órgãos principais (Ribeiro & Ferro, 2004).

Esta superestrutura da ONU, mais os órgãos subsidiários e comissões especializadas ou especiais que os compõem²⁶, constituem o «Sistema das Nações Unidas». Este poderá, contudo, em certos aspetos, estar desadequado às responsabilidades da organização. Maurice Bertrand (2004: 170) introduz a problemática da reforma da ONU, distinguindo entre a «pequena reforma» e a «grande reforma». A «pequena reforma» representa um conceito para caracterizar as medidas que foram sendo introduzidas para melhorar a eficácia do seu funcionamento, surgindo a «grande reforma» como conceito que implica necessariamente alterações à Carta das Nações Unidas no sentido de possibilitar uma mudança na composição do Conselho de Segurança, a implementação de novos órgãos, a alteração de poderes do Secretário-Geral e até mesmo quanto à perspetiva da constituição de um exército próprio da organização. Para este autor, apenas se verificaram pequenas reformas, uma vez que tanto os Estados Unidos como a União Soviética se mostraram desinteressados num aprofundamento das responsabilidades da ONU.

Esta posição imobilista ou avessa às mudanças referida por Bertrand terá a ver, segundo o próprio, com a valorização do conceito de segurança por parte das grandes potências, pouco interessadas em desenvolver ao nível da organização a componente económica, social e solidária para com a humanidade.

Adriano Moreira (2008: 581) confirma esta ideia ao referir que «o objetivo fundamental da Carta está definido nos capítulos VI, VII e VIII que se ocupam da solução pacífica dos conflitos», atribuindo à emergência da «Guerra Fria» a subordinação do princípio de cooperação entre as potências integrantes do Conselho de Segurança substituído pela emergência dos blocos militares (NATO e Pacto de Varsóvia).

25. Eleito pela Assembleia Geral, trata-se da estrutura de cúpula administrativa que dirige todo o corpo de funcionários e que apoia diretamente os restantes órgãos da superestrutura da ONU. O Secretário-Geral, eleito autonomamente pela Assembleia Geral sob proposta do Conselho de Segurança, dirige o Secretariado.

26. A Carta das Nações Unidas confere tanto à Assembleia Geral como ao Conselho de Segurança a possibilidade de criarem comissões subsidiárias e ao Conselho Económico e Social a faculdade de criar comissões especiais.

Esta «perceção da diretiva é a de um mundo de Estados soberanos em que a segurança de cada um nunca será garantida pela ação coletiva de outros» (Moreira, 2008: 582) e terá permanecido até à queda do império soviético, momento em que o Ocidente, liderado pelos Estados Unidos, não quis aproveitar uma proposta que, para Bertrand (2004: 143), «sob muitos aspetos era revolucionária, pois tratava-se de transformar completamente a filosofia e o papel da organização mundial». Referia-se à proposta de Mikhail Gorbatchev apresentada em setembro de 1987, de que se destaca (1) o reconhecimento da jurisdição obrigatória por parte dos membros permanentes do Conselho de Segurança do Tribunal Internacional de Justiça, (2) o desenvolvimento da utilização de observadores militares e de forças de manutenção de paz, (3) sessões do Conselho de Segurança a nível ministerial, (4) a criação de uma Agência Mundial do Espaço, (5) o estabelecimento de um sistema completo de segurança internacional e (6) a reestruturação do sistema monetário internacional.

De facto, os países ocidentais terão perdido uma boa oportunidade de iniciar – numa década marcada por um acentuado otimismo decorrente da abertura a leste – uma reforma estruturante da organização.

O agravamento da pobreza em vastas áreas do planeta, a progressiva deterioração do meio ambiente, a emergência de conflitos regionais, a não observação dos direitos humanos por parte de muitos governos e o surgimento de um novo tipo de terrorismo, sustentado pelo fanatismo religioso, poderão ter contribuído para uma tomada de perceção sobre a gravidade da situação por parte de uma esmagadora maioria de países, que poderá ter justificado a «Declaração do Milénio».

4. A «Declaração do Milénio» e a Reforma da ONU

Tanto o capítulo V («Direitos Humanos, Democracia e Boa Governança») como o capítulo VIII («Reforçar as Nações Unidas») da «Declaração do Milénio» sugerem um papel decisivo para a organização de modo a conseguir-se a prossecução dos oito objetivos e respetivas metas.

De facto, sem boa governação, sem direitos humanos e sem democracia não será possível registar-se progresso social, pelo que se apela de um modo natural para a importância que a ONU terá de ter na coordenação de esforços para a «luta pelo desenvolvimento de todos

os povos do mundo; a luta contra a pobreza, a ignorância e a doença; a luta contra a injustiça; a luta contra a violência, o terror e o crime; a luta contra a degradação e destruição do nosso planeta» (AGNU, 2000: 14).

Este reconhecimento por parte dos 147 Chefes de Estado e 191 países subscritores da «Declaração do Milénio» reforça o entendimento de que o propósito de cumprir com os objetivos definidos só poderá ter um êxito completo se, de facto, a ONU assumir um papel catalisador e coordenador na sua implementação. Mas este papel, implicitamente assumido no capítulo V da Declaração, torna-se explícito no capítulo VIII, onde se manifesta logo à cabeça o propósito de reforçar o papel central da Assembleia Geral e a vontade em se alcançarem reformas amplas no Conselho de Segurança, no Conselho Económico e Social e «reforçar o Tribunal de Justiça, de modo a que a justiça e o primado do direito prevaleçam nos assuntos internacionais» (AGNU, 2000: 15).

No conjunto, são propostas que tenderão a reforçar o legado humanista desta organização, já referenciado por Moreira (2008).

Mas esse legado estará ainda distante de se reforçar. Com efeito, uma constatação que se pode retirar da análise aos dados referentes ao ponto de situação em cada um dos objetivos no *Relatório 2009* é a de que não se verifica uma evolução uniforme para cada um deles nas diversas regiões do planeta²⁷, quer nos objetivos de maior pendor económico, quer nos objetivos de pendor social.

Assim, no que se refere à sustentabilidade do meio ambiente, a meta respeitante à emissão dos gases com efeito de estufa evidencia igualmente uma evolução muito diferenciada entre os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos. Aliás, também o nível de cumprimento dos países ricos no que se refere ao apoio ao desenvolvimento, longe de estar próximo da meta fixada pelas Nações Unidas de 0,7% do rendimento bruto de cada Estado, ficou-se pelos 0,3%, sendo que somente um punhado de nações alcançou a meta de 0,7% (*Informe 2009*, 2009: 48), o que, igualmente, pressupõe por parte destes Estados estratégias diferenciadas.

27. Nos objetivos de natureza económica, verifica-se que na África subsariana e na Ásia meridional espera-se que tanto o número de pobres como a taxa de pobreza aumente ainda mais, enquanto que na Ásia oriental a referida taxa decaiu acentuadamente. Na África subsariana, em 2005, registavam-se mais de 100 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza face a 1990. Na China, reduziram-se em 475 milhões de pessoas da situação de extrema pobreza (UN, 2009: 7).

Por outro lado, importa destacar que os assinaláveis progressos registrados nos países em desenvolvimento quanto ao objetivo de procurar alcançar o ensino primário universal²⁸ ou quanto ao objetivo da redução da mortalidade infantil²⁹ se verificaram em áreas que são objeto de uma intervenção específica de organizações internacionais não governamentais coordenadas por organismos da ONU, como são os casos da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) ou a Organização Mundial de Saúde (OMS).

Verificou-se, deste modo, que a dimensão dos avanços e recuos na prossecução dos «Objetivos do Milênio» poderão depender da natureza da responsabilidade dos agentes intervenientes na sua implementação, registando-se uma tendência para melhores resultados naqueles que não dependem do livre arbítrio de cada um dos Estados nacionais.

Kofi Annan, no seu *Relatório* de 2005, reconheceu esse «imperativo da ação coletiva» e, interligando este princípio ao imperativo da paz mundial, respeito dos direitos humanos, democracia e boa governança, propôs ao mundo um conjunto de linhas mestras para uma reforma realista³⁰ que, a implementar-se, comportaria alterações significativas na ONU.

Essas propostas ainda não foram recuperadas, até ao presente, pelo seu sucessor.

5. A Reforma Proposta por Kofi Annan

Do ponto de vista global, o então Secretário-Geral das Nações Unidas defendeu uma efetiva parceria mundial para o desenvolvimento, apresentando dois tipos de sugestões: uma para os países em desenvolvimento e outra para os países desenvolvidos.

28. No conjunto dos países em desenvolvimento, incluindo as regiões continentais mais deprimidas como a África subsariana, verificou-se um aumento significativo da taxa de alunos matriculados. Nesta região de África, a taxa aumentou entre 2000 e 2007, 15 pontos e no conjunto do planeta observamos uma evolução positiva para o mesmo período de 83% para 88% (UN, 2009: 14-15).

29. Em 1990, verificava-se nos países em desenvolvimento uma taxa de mortalidade de 93 crianças por cada mil e em 2007 essa taxa passou para 67 por mil, números significativamente ainda muito distantes das 6 por mil registados para as regiões desenvolvidas (UN, 2009: 24).

30. Kofi Annan seguramente não terá deixado de considerar nesta sua proposta a importância e o papel das grandes potências no equilíbrio mundial.

Assim, aos primeiros, sugeriu mais democracia, respeito pelos direitos humanos e boas práticas de governo, acompanhadas de políticas de apoio à educação, ao empreendedorismo e que combatessem o espírito de «subsídio-dependência».

Aos países desenvolvidos, sugeriu que tomassem medidas que apressassem o objetivo de atingirem a meta de 0,7% de transferências orçamentais para apoio ao desenvolvimento e que adotassem medidas mais justas no que se referia ao comércio internacional.

Além disso, enquadrou África num plano especial de apoio, tendo defendido uma «revolução verde» para o continente africano e assumido que a organização devia ter como objetivo encontrar respostas para a segurança coletiva de todos os Estados, face às ameaças do novo tipo de terrorismo, para a delinquência organizada e controlo das armas de destruição maciça (Annan, 2005).

Perante estas exigências, Kofi Annan reconheceu, logo no início do capítulo V deste seu relatório – aquele que dedicou à reforma da ONU –, as fragilidades da estrutura organizativa para a sua prossecução, pois, em seu entender, verificava-se uma escassa capacidade de exercício da autoridade da administração das Nações Unidas na implementação dos objetivos aprovados pelos Estados-membros.

Por essa razão, as propostas que apresentou foram, na sua componente mais significativa, de natureza política³¹ e serão essas que, neste artigo, importa analisar.

No que respeita ao funcionamento da Assembleia Geral, foram lançadas propostas de algum conteúdo genérico³², sem consequências práticas, a par de uma que consideramos como relevante, que é a de afirmar que compete à Assembleia Geral debater as principais questões de fundo, como as migrações e o terrorismo.

No entanto, se esta proposta é relevante, a mesma poder-se-á tornar inconsequente se não se proceder a uma significativa alteração do

31. São também propostas de configuração da Carta com situações de facto, como por exemplo retirar da Carta a referência ao Conselho da Tutela, órgão que historicamente já terá cumprido a sua missão, ou eliminar as referências ao Comité do Estado Maior, estrutura prevista na Carta como de apoio ao Conselho de Segurança, que teria à sua disposição «forças armadas fornecidas pelos Estados membros» (Moreira, 2008: 581), mas que foi inviabilizada pela emergência dos blocos militares.

32. «(...) and establish mechanisms enabling it to engage fully and systematically with civil society» (Annan, 2005).

conteúdo do art.º 12º da Carta das Nações Unidas, que estabelece o primado do Conselho de Segurança sobre a Assembleia Geral³³.

O Conselho de Segurança mereceu da parte do então Secretário-Geral uma abordagem cautelosa, porventura ciente do peso de alguns dos Estados que o integram. Contudo, Kofi Annan apresentou um conjunto de ideias que, a implementar-se, poderia alterar o seu perfil atual.

Assim, propôs uma maior representatividade para o Conselho, que deveria abrir o seu processo de decisão aos países mais representativos e que mais têm contribuído para a organização em apoio financeiro, em apoio diplomático e participado nas operações de paz e segurança sob mandato das Nações Unidas³⁴, assumindo concretamente a necessidade de nele terem assento países representativos das regiões em desenvolvimento.

Se estas propostas relativamente ao Conselho de Segurança poderiam, para além do seu alargamento, ser consideradas de alcance limitado, uma vez que não abordavam a questão do direito de veto, porventura explicadas por algum realismo político, Annan fez duas propostas concretas que, a serem implementadas, representariam uma efetiva diminuição dos poderes deste Conselho, já que se tratava de propostas que poderiam assumir um conteúdo supranacional³⁵, designadamente a proposta de constituição do Conselho dos Direitos Humanos e a proposta para uma «governança mundial do meio ambiente», temática muito pertinente na atualidade face ao insucesso da Cimeira de Copenhaga (2009).

Quanto à proposta de constituição do Conselho dos Direitos Humanos, direitos que considera terem tanta importância como as questões de desenvolvimento e segurança, defendeu o seu caráter permanente e de número reduzido na sua composição, perante o qual os Estados-membros estariam obrigados a acatar as suas decisões.

33. Embora a resolução RES/377 (V) 50, de 1950, possibilite, em casos de grave ameaça à paz e segurança mundial, a avocação de alguns destes temas pela Assembleia Geral, equilibrando deste modo a balança do poder entre esta e o Conselho de Segurança, a Carta é o documento constitucional da ONU pelo que, enquanto se mantiver inalterado o seu artigo 12º, verifica-se o primado do Conselho de Segurança.

34. The Security Council must be broadly representative of the realities of power in today's world» (Annan, 2005).

35. A ONU é uma organização intergovernamental, de livre adesão dos Estados-membros, funcionando, de princípio, na lógica de um voto por cada Estado. Apenas o Tribunal de Justiça poderá ter características de estrutura supranacional.

Para a «governança mundial do meio ambiente», que justifica face à ampla gama de questões que abrange e à complexidade dos mais de 400 acordos multilaterais, propõe uma estrutura mais integrada com poderes para estabelecer normas e supervisionar o seu cumprimento.

Estas duas propostas, que não tiveram qualquer tipo de resposta estimulante pelo conjunto dos Estados membros, mais vocacionados para o alargamento da sua soberania do que para a sua partilha, poderão vir a fazer o seu caminho, tendo em conta a evolução de recentes acontecimentos, tendencialmente negativos para o conjunto da Humanidade³⁶.

A «semente» está lançada.

Conclusões

Como afirma José Filipe Pinto (2009: 89), «parece chegado o tempo de compreender que a problemática da conjuntura atual resulta da interligação de fenómenos que têm sido encarados, erradamente, como separados». Esta citação de uma afirmação contextualizada no âmbito das relações Norte-Sul³⁷ reforçará a resposta que se foi apurando ao longo desta reflexão e que Kofi Annan evidenciou implicitamente no seu relatório, no sentido de se poder concluir que as metas dos «Objetivos do Milénio» dificilmente poderão ser alcançadas se estiver consignada a sua aplicação ao livre arbítrio de cada um dos Estados.

Na verdade, a «Declaração do Milénio» de setembro de 2000 terá constituído um momento alto de lucidez na perceção da interligação e dependência dos fenómenos e dos riscos que ameaçavam e ameaçam a Humanidade. Só que o posterior empenho dos Estados poderá não ter estado à altura dessa manifestação de bom senso e, por isso, recuperar as metas definidas, implementar os 8 objetivos, só será possível sob a coordenação da ONU.

Tanto a análise do «Relatório» de Kofi Annan de 2005 como do *Relatório 2009* permitem observar que nos objetivos em que se verificam

36. Retrocesso nas questões ambientais; não observância dos direitos humanos na nação mais populosa do planeta; consequências de agravamento de conflitos e emergência de novos conflitos de proporções catastróficas, como seria o caso de um conflito nuclear entre a Índia e o Paquistão; emergência afirmativa do terrorismo fanático de base religiosa e sua conflitualidade com direitos fundamentais.

37. O debate entre os países desenvolvidos – Norte –, porque na sua esmagadora maioria situados geograficamente no hemisfério Norte, e os países em desenvolvimento – Sul – constitui o debate dialético de maior profundidade no seio da Assembleia Geral.

uma maior presença de coordenação de organizações dependentes da ONU os resultados foram melhores do que naqueles cuja implementação depende da boa vontade dos Estados-membros.

Ora, tal poderá induzir à conclusão de que, num mero ponto de vista técnico e operacional, não será por falta de eficácia organizativa estrutural que a ONU não cumprirá a sua função.

Mas se assim for, encontraram-se acentuadas dificuldades ao nível da eficácia política da organização, comprovada pela sua incapacidade de induzir os Estados-membros a cumprirem com os seus próprios compromissos, com evidentes responsabilidades na concretização dos objetivos de conteúdo económico e na observação da paz, direitos humanos, democracia e boa governança.

Serão estas as razões que permitirão retirar a conclusão de que a ONU não se encontra totalmente preparada para responder aos desafios políticos de grande envergadura e, no seu conjunto, os «Objetivos do Milénio» são um deles.

Como se constatou, Kofi Annan foi realista na proposta que apresentou. Não terá sido aparentemente a grande reforma, segundo o conceito de Bertrand (2004), mas a mesma apresentava potencialidades para se vir a transformar numa reforma grande.

Estas suas propostas, se encaradas numa perspetiva funcionalista, isto é, gradualista, poderiam originar acentuadas mudanças no perfil da própria organização, pois o Conselho dos Direitos Humanos e a «governança mundial do meio ambiente» – se fossem ambos constituídos – poderiam mudar o paradigma da organização e porventura propiciarem condições para uma posterior reconsideração da problemática do direito de veto no Conselho de Segurança e abrir mesmo a porta para a admissibilidade da constituição de um exército onusiano.

No que respeita à questão de se apurar se estas propostas poderão contribuir para uma maior eficácia da ONU na prossecução dos «Objetivos do Milénio», conclui-se por uma resposta afirmativa, caso sejam valorizadas as propostas de conteúdo enquadrador já referenciadas, nomeadamente as duas sugestões que faz aos países em desenvolvimento e aos países desenvolvidos e a exigência na observação dos direitos humanos, de mais e melhor democracia e boas práticas de governança.

Se estas duas sugestões poderão constituir a «armadura» que enquadre uma grande reforma, as propostas concretas que sugeriu terão sido, igualmente, relevantes.

De facto, embora Kofi Annan tenha evitado referir-se à própria forma de eleição do Secretário-Geral³⁸, cuja eficácia sairia reforçada se eleito na Assembleia Geral sem a obrigatoriedade de ter de ser proposto pelo Conselho de Segurança, porventura para evitar algum tipo de melindre, as suas ideias inovadoras de criação do Conselho dos Direitos Humanos e de «governança mundial do meio ambiente» poderão vir a fazer um percurso de sucesso.

Por esclarecer permanece a questão política de fundo, que é a de se encontrarem respostas no sentido de uma maior participação de todos os Estados-membros na formatação das decisões da ONU e a melhor forma para a obtenção de políticas indutoras de maior coesão internacional, problemática que, no entanto, parece justificar uma reflexão autónoma.

Bibliografia

AGNU (2000). *Declaração do Milénio. Resolução A/RES/55/2 8 de setembro de 2000*. Lisboa: United Nations Information Centre.

Annan, K. (2005). *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All. Report of the Secretary-General*. Online: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.2005_En.pdf> (referência de 23-06-2013).

Bertrand, M. (2004). *O Essencial Sobre a ONU*. Lisboa: Bizâncio.

Moreira, A. (2008). *Teoria das Relações Internacionais*. 6ª ed. Coimbra: Almedina.

Pinto, J.F. (2009). *Estratégias Da ou Para a Lusofonia? O Futuro da Língua Portuguesa*. Lisboa: Prefácio.

Ribeiro, M.A.; Ferro, M. (2004). *A Organização das Nações Unidas*. 2ª ed. Coimbra: Almedina.

38. Eleito pela Assembleia Geral por maioria de dois terços, sob proposta do Conselho de Segurança, pode, segundo o art.º 99º da Carta, «chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que em sua opinião possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais» (UN, 1945: 159). Trata-se da única competência política explícita que possui. Tem igualmente funções de representação e diplomáticas. Terá sido o perfil de atuação no terreno de alguns dos secretários-gerais da organização que terá moldado a dimensão política deste cargo para patamares superiores aos consignados na Carta das Nações Unidas.

- UN (1945). "Carta da Organização das Nações Unidas". In: P. Escrameia, *Colectânea de Leis de Direito Internacional*. 3ª ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2003, pp. 135-178. 131
- UN (2009). *The Millennium Development Goals. Report 2009*. New York: United Nations.
- UN (2010). *The Millennium Development Goals. Report 2010*. New York: United Nations.