



Guia de Estudos FACAMP Model United Nations • 2016

O FUTURO QUE QUEREMOS

PATRÍCIA NOGUEIRA RINALDI | TALITA DE MELLO PINOTTI
PROFESSORAS ORGANIZADORAS



Guia de Estudos FACAMP Model United Nations • 2016

O FUTURO QUE QUEREMOS

Guia de Estudos FACAMP Model United Nations • 2016

O FUTURO QUE QUEREMOS

Professoras Organizadoras

PATRÍCIA NOGUEIRA RINALDI
TALITA DE MELLO PINOTTI

Professores Orientadores

BEATRIZ FREIRE BERTASSO
CELSO KASHIURA JR.
GEORGIA SARRIS
JAMES ONNIG TAMDJIAN
JOSÉ ALBERTO CUNHA COUTO
JOSÉ AUGUSTO GASPAS RUAS
LUCIANE KLEIN VIEIRA
MARILIA TUNES MAZON
PATRÍCIA CAPELLINI BORELLI
PATRÍCIA NOGUEIRA RINALDI
RÚBIA MARCUSSI PONTES
TALITA DE MELLO PINOTTI
THIAGO MENDES BORGES

Revisores

ALESSANDRO CESAR ORTUSO
GLORIA ANA MASCARELLO DE PIUSELLI
PATRÍCIA COY
REGINA DE OLIVEIRA RIGOLETTO



FACAMP EDITORA

EDITORA

Liana Aureliano

CONSELHO EDITORIAL

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira *João Manuel Cardoso de Mello*
Eduardo da Rocha Azevedo *Liana Aureliano*
Frederico Mazzucbelli *Luiz Gonzaga Belluzzo*
Fernando Novais *Sônia Draibe*

O FUTURO QUE QUEREMOS

CAPA E PROJETO GRÁFICO

Moema Cavalcanti

EDITORACÃO ELETRÔNICA

Cristina Izuno

PROFESSORES ORIENTADORES

Beatriz Freire Bertasso *Luciane Klein Vieira*
Celso Kasbiura Jr. *Marilia Tunes Mazon*
Georgia Sarris *Patrícia Capellini Borelli*
James Onnig Tamdjian *Patrícia Nogueira Rinaldi*
José Alberto Cunha Couto *Rúbia Marcussi Pontes*
José Augusto Gaspar Ruas *Talita de Mello Pinotti*
Tiago Mendes Borges

REVISORES

Alessandro Cesar Ortuso
Gloria Ana Mascarello de Piuselli
Patrícia Coy
Regina de Oliveira Rigoletto

Biblioteca da FACAMP

Bibliotecária: Fabiana Menezes Messias de Andrade – CRB 8/8983

F989	<p>O futuro que queremos: guia de estudos Facamp Model United Nations 2016 / Patrícia Nogueira Rinaldi, Talita de Mello Pinotti [organizadores]. – Campinas: Facamp, 2015. 300 p.</p> <p>ISBN: 978-85-66734-08-9</p> <p>1. Organização das Nações Unidas - ONU. 2. Política Internacional. 3. Autonomia Nacional. 4. Facamp Model United Nations - FAMUN. I. Rinaldi, Patrícia Nogueira. II. Pinotti, Talita de Mello. IV. Título.</p> <p style="text-align: right;">CDD 327</p>
------	--

SUMÁRIO

Capítulos e autores

Apresentação	09
<i>Patrícia Nogueira Rinaldi</i> <i>Talita de Mello Pinotti</i>	
Introdução	15
O futuro que queremos: o reposicionamento das Nações Unidas a partir da Agenda 2030 <i>Murilo Concon Risso</i> <i>Renato Peixeiro Pinto Filho</i> <i>Maria Rita Martins Favareto</i>	
Seção 1 - Comitês do ensino médio	41
Capítulo 1	43
Comitê de Políticas Especiais e Descolonização: a assistência na ação anti-minas e a situação no Iêmen <i>Juliana Barraviera Giglio</i>	
Capítulo 2	67
Conselho de Segurança das Nações Unidas: assuntos gerais relacionados às sanções – O caso da República Popular Democrática da Coreia <i>Matheus Melhado Telles</i> <i>Lucas Madeira Bortoletto</i> <i>Victória Barbosa Fernandes Chequeleiro</i>	
Capítulo 3	91
Gabinete de Crises da Presidência da República Federativa do Brasil: a questão do Iraque, 2003 <i>Lizandra Alencar Ribeiro de Souza</i>	

Capítulo 4	117
Fundo das Nações Unidas para a Infância: programa de cooperação com Serra Leoa na área da educação <i>Rafaella Homsí Galesi</i>	
Capítulo 5	143
Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura: proteção de patrimônio cultural e promoção de pluralismo cultural nos casos de conflito armado <i>Larissa Siqueira e Silva</i>	
Capítulo 6	169
Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente: o gerenciamento dos resíduos sólidos em meio urbano – A questão do lixo <i>Isabella Romeiro da Silva</i>	
Seção 2 – Comitês do ensino superior	195
Capítulo 7	197
BRICS Financial Forum: Financing for agriculture and agrarian development <i>Gabriela Rossi Fontanari</i>	
Capítulo 8	223
Corte Internacional de Justiça: Convenção de Viena sobre Relações Consulares – Paraguai vs. Estados Unidos, 1998 <i>Marina Campanha</i> <i>Thaís de Mello Santos</i>	

Capítulo 9

251

Gabinete de la Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela: Inestabilidad política en Venezuela, 2002

Luiza Sartori Costa

Capítulo 10

277

United Nations Security Council: General issues relating to sanctions – The case of the Democratic People’s Republic of Korea

Matheus Melhado Telles

Lucas Madeira Bortoletto

Victória Barbosa Fernandes Chequeleiro

APRESENTAÇÃO

FACAMP Model United Nations

O futuro que queremos

Em sua quarta edição, o FACAMP Model United Nations (FAMUN) renova a sua missão de levar aos alunos de ensino médio e de ensino superior os desafios e as particularidades das negociações internacionais. Em 2016, assumimos o compromisso de aproximar a dinâmica das simulações à realidade encontrada na Organização das Nações Unidas (ONU). Para tanto, o FAMUN inicia a primeira fase de um processo de adequações que visa compatibilizar as regras de procedimento e a condução qualitativa dos debates do FAMUN com a abordagem UN4MUN.

A abordagem, elaborada pelo Departamento de Informações Públicas da ONU, propõe uma verdadeira reinvenção da prática das simulações, ao incorporar os reais procedimentos aplicados nas Nações Unidas. Dessa forma, os alunos poderão usufruir de um debate mais dinâmico e complexo, além de desenvolver o espírito de colaboração e a busca pelo consenso, algo que vem sendo estimulado pela ONU nas últimas décadas.

A primeira adaptação colocada em prática pela 4ª edição do FAMUN foi a seleção de um tema real da agenda das Nações Unidas. *O futuro que queremos* foi o título do documento final da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada em 2012, no Brasil. Os compromissos nele assumidos, por sua vez, influenciaram a elaboração de uma

nova agenda de desenvolvimento nas Nações Unidas, aprovada, de forma consensual, em setembro de 2015. A agenda, intitulada “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, apresenta 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas que guiarão o desenvolvimento no futuro, dando especial ênfase à redução da pobreza, ao avanço da prosperidade e do bem-estar social, à proteção ambiental e ao enfrentamento das mudanças climáticas.

Ao escolher o tema *O futuro que queremos*, o FAMUN 2016 convida seus participantes a refletir sobre os rumos do sistema internacional e das relações políticas, sociais e econômicas nos anos que estão por vir. O tema ganha relevância especial quando analisado à luz das mudanças, tanto internas quanto externas, pelas quais o mundo passa atualmente.

Esse é o elo de ligação entre os dez comitês oferecidos pelo FAMUN 2016. Nosso exercício se inicia no final do século XX, quando, sob a égide de um mundo unipolar, os Estados precisaram defender seus interesses por meio do reforço das normas do direito internacional. A *Corte Internacional de Justiça*, que será simulada por alunos do ensino superior, coloca em destaque o caso Paraguai vs. Estados Unidos, de 1998, quando o país sul-americano leva a potência mundial ao tribunal sob a alegação de violação da Convenção de Viena sobre Relações Consulares, de 1963. O julgamento do caso, além de considerar os elementos jurídicos envolvidos no mérito da questão, evidencia as assimetrias que marcaram as relações internacionais no imediato pós-Guerra Fria.

A dominância americana passou a ser contestada nos anos 2000, quando ocorreram importantes alterações no sistema internacional. Na América Latina, as relações internacionais foram marcadas pela ascensão de vários governos de esquerda. Assim, propomos aos alunos do ensino superior, por meio do

comitê *Gabinete de la Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela*, reviver a atmosfera de mudanças que caracterizava a Venezuela do início do século XXI. As reformas realizadas pelo então presidente Hugo Chávez, que acabaram culminando na tentativa de golpe contra ele, manifestavam o desejo nacional de um novo futuro para o país, calcado na busca por uma maior autonomia e desenvolvimento nacional.

No mesmo período, tal espírito de mudanças estava presente também em outros países da região, como o Brasil. Em 2002, a eleição de Luís Inácio Lula da Silva trazia a promessa de mudanças nas prioridades das políticas nacional e externa. Essa última tinha o especial desafio de se adequar ao novo momento das relações internacionais. Ao receber uma ligação do então presidente americano, George W. Bush, sobre uma possível invasão ao Iraque, Lula da Silva teria que enfrentar, logo nos primeiros dias de seu mandato, um dilema tradicional da política externa brasileira: o alinhamento ou não à política externa estadunidense. Essa é a discussão colocada para os alunos do ensino médio no *Gabinete de Crises da Presidência da República Federativa do Brasil*.

Feita a reflexão acerca do futuro idealizado na década anterior, passamos então à análise dos atuais desafios colocados ao sistema internacional. Entre os anseios levantados ao longo dos anos 2000, era recorrente a demanda por uma maior participação dos países emergentes nos principais fóruns de negociações internacionais. Países antes marginalizados dessa esfera se tornaram pujantes economias e, justamente por isso, trouxeram novos paradigmas e interesses para a mesa de negociação: frente ao engessamento das instituições internacionais tradicionais, tais países, sob a égide da Cooperação Sul-Sul, buscaram criar seus próprios espaços de debate. É esse o contexto de criação do *BRICS Financial Forum*, comitê destinado

aos alunos do ensino superior, que discutirá os problemas de financiamento da agricultura. Esse é um setor essencial para o desenvolvimento econômico e social de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, e o fórum dos BRICS tem o objetivo de superar os obstáculos e constrangimentos dos tradicionais canais de financiamento desse setor.

A reflexão sobre o tipo de desenvolvimento almejado para o futuro dos países e do sistema internacional está colocada, de forma direta e indireta, em dois comitês destinados aos alunos do ensino médio. O primeiro exemplo é o *Fundo das Nações Unidas para a Infância*, que debaterá as reformas no sistema educacional de Serra Leoa, inseridas no esforço de reconstrução pós-conflito. Pensar na reestruturação do Estado serra-leonense após longo período de guerra civil envolve, antes de mais nada, a priorização da construção de capacidades nacionais: processo esse que depende diretamente das oportunidades oferecidas pelo setor educacional desse país. Outro exemplo é o *Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente*, que tratará da questão do lixo em meio urbano. Como consequência dos atuais padrões de consumo e de produção, observa-se uma grande ampliação do volume de resíduos sólidos nas cidades. O gerenciamento integrado desses resíduos e a superação dos impactos ambientais gerados, depende de um compromisso global capaz de promover um padrão sustentável de produção e consumo baseado no conceito de lixo zero.

Outro desafio latente que interfere no planejamento do futuro das nações é a ocorrência de conflitos e suas consequências. Esse aspecto permeia a discussão dos demais comitês que compõem o FAMUN 2016. Na *Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura*, comitê destinado aos alunos do ensino médio, o conflito armado aparece como uma ameaça à manutenção dos patrimônios da humanidade, algo

fundamental para garantir um futuro baseado no respeito ao pluralismo cultural. A destruição de bens culturais tem recebido especial atenção frente ao avanço do Estado Islâmico no Oriente Médio, e, mais especificamente, na Síria, que concentra os locais de origem de várias civilizações, sociedades e culturas. Quando se trata da preservação de monumentos históricos, o combate a grupos armados pelos meios tradicionais precisa ser repensado, uma vez que ofensivas militares também oferecem perigo aos patrimônios culturais.

Uma prática comum adotada pela comunidade internacional tem sido a aplicação de sanções aos Estados e indivíduos que ameaçam a paz e a estabilidade internacionais. Esse será o tema discutido pelo *Conselho de Segurança das Nações Unidas*, comitê duplo que será oferecido simultaneamente aos alunos do ensino médio e superior. Os participantes terão que analisar as questões gerais relacionadas às sanções, refletindo sobre sua eficácia e seus impactos na tentativa de evitar a escalada de conflitos internacionais. Um caso específico será destacado para o debate: o regime de sanções imposto, desde 2006, à República Popular Democrática da Coreia, e que tem sido continuamente violado pelo país. Diante disso, cabe ao Conselho criar novos mecanismos de constrangimentos ao país, ao mesmo tempo em que tenta, ao máximo, evitar os impactos negativos sobre a sociedade civil.

A preocupação com os impactos do conflito sobre a sociedade civil permeia também os debates do *Comitê de Políticas Especiais e Descolonização*, ou quarta comissão da Assembleia Geral da ONU. Nele, alunos do ensino médio discutirão o problema do uso de minas terrestres e suas consequências permanentes para os territórios afetados, que, com frequência, impossibilitam o planejamento de um futuro estável e seguro para a população. O comitê direcionará seus esforços para um caso recente: o de

uso de minas no Iêmen, país que desde o início da Primavera Árabe se encontra mergulhado em disputas que envolvem forças políticas internas, outros países e demais atores transnacionais.

Todo o material elaborado para servir de apoio aos estudos dos participantes é de autoria dos alunos da FACAMP, que contaram com a orientação de professores dos cursos de Relações Internacionais, Economia e Direito. Gostaríamos, assim, de agradecer aos alunos e professores que, com seu empenho e dedicação, permitiram a realização da quarta edição do evento.

Precisamos ainda destacar o especial apoio oferecido pela direção da FACAMP, nas figuras da professora Liana Maria Lafayette Aureliano, do professor João Manuel Cardoso de Mello e do professor Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo, que mantêm a crença na função formadora que o FAMUN representa na vida acadêmica de todos os seus participantes. Agradecemos também ao suporte constante que nos é oferecido por Fernando da Rocha Azevedo, diretor administrativo financeiro da FACAMP e Sirlei Malaguti, coordenadora da Central de Atendimento da FACAMP, sem os quais seria impossível organizar um evento que se torna maior a cada ano. Precisamos também prestar nosso reconhecimento à essencial colaboração oferecida pela coordenação do curso de Relações Internacionais, sob responsabilidade dos professores Waldir José de Quadros e Alessandro Cesar Ortuso, que garantem a continuidade do projeto. Finalmente, nosso especial agradecimento a todos os funcionários e alunos da FACAMP que, direta ou indiretamente, se esforçam para que o FAMUN seja colocado em prática.

Professora Patrícia Nogueira Rinaldi
Professora Talita de Mello Pinotti

Campinas, Agosto de 2016.

INTRODUÇÃO

O FUTURO QUE QUEREMOS

O reposicionamento das Nações Unidas a partir da Agenda 2030

*Murilo Concon Risso
Renato Peixeiro Pinto Filho
Maria Rita Martins Favareto*

Introdução

A ideia do ‘futuro que queremos’ remonta às bases da criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945. Após a II Guerra Mundial, os Estados declararam como urgente a instauração de um organismo que fosse responsável por estabelecer a paz entre os povos, a fim de que situações de conflito, como as testemunhadas nas duas Grandes Guerras, não voltassem a acontecer no futuro. Desse modo, o tratado constitutivo da ONU – a Carta de São Francisco – estabelece que a organização tem como propósito central, além da prevenção e manutenção da paz e da segurança internacionais, a promoção da cooperação internacional nas áreas econômica, social, humanitária e de direitos humanos, conciliando os interesses de seus Estados-membros em torno desses objetivos em comum (UNITED NATIONS, 1945, p. 3).

Muitas transformações internacionais ocorreram desde a criação da ONU até hoje. Com o fim do mundo bipolar da Guerra Fria, a virada do milênio trouxe a ascensão de novos polos de poder no mundo. Ademais, a natureza dos conflitos adquiriu um caráter muito mais complexo, abrangendo problemas econômicos e sociais que são cada vez mais transacionais e urgentes. Essas transformações tiveram grande impacto na

área de desenvolvimento político, econômico e social das nações. Assim, é de concordância entre os 193 Estados-membros da ONU, que as necessidades nacionais e internacionais de desenvolvimento definidas em 1945 não são as mesmas de atualmente, e que um reposicionamento da ONU é imprescindível para fazer frente a esses novos desafios; novas abordagens e ferramentas são necessárias para que a ONU revitalize seu sistema. Nas palavras do atual Secretário-Geral, Ban Ki-Moon: “Há uma sensação coletiva de que a nossa caixa de ferramentas não se atualizou face aos desafios emergentes e cada vez mais complexos [...] Os conflitos são cada vez mais transacionais e difíceis de resolver por meio das ferramentas tradicionais que temos ao nosso dispor (“BAN...”, 2016).

As discussões para tal reposicionamento da ONU se iniciaram na Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, em junho de 2012. Naquela ocasião, a ONU iniciou os trabalhos de análise dos resultados dos Objetivos do Milênio (ODM), criados em 2000 para alcançar a redução da pobreza extrema a partir de uma cooperação global entre seus Estados-membros. Uma vez que os ODM deveriam ser alcançados até 2015, o documento final da Rio+20, intitulado “O Futuro que Queremos”, foi o primeiro passo para a criação de novos objetivos de desenvolvimento sustentável que deveriam ser alcançados por todos os Estados-membros no período pós-2015.

Além do documento “O Futuro que Queremos”, a Agenda de Ação de Addis Abeba, resultado da Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, ocorrida em julho de 2015, também definiu orientações para o reposicionamento da ONU pós-2015, ao apresentar um quadro para o financiamento do desenvolvimento sustentável. Esse processo culminou, finalmente, na aprovação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), em setembro

de 2015, que definem 17 áreas de atuação para o futuro, com foco nas responsabilidades de cada país para o cumprimento dessas metas até 2030.

Esses três momentos foram os principais marcos de reposicionamento da ONU para lidar, por meio da cooperação internacional, com os atuais desafios globais. Assim, as próximas seções desse capítulo discutirão cada uma dessas etapas, para, em seguida, pontuar os principais focos de reposicionamento da ONU, que são: função, financiamento, parcerias, organização e capacidade, governança e impacto. Como conclusão, o capítulo aponta que o principal desafio não é apenas o de definir os princípios ou objetivos da ONU, mas sim o modo como alcançá-los. É necessário que soluções coletivas sejam mobilizadas, mas, ao mesmo tempo, que sejam adequadas a cada situação, fazendo com que a ONU efetivamente seja a organização capaz de articular ações globais para a promoção de objetivos comuns que compõem ‘o futuro que queremos’ (NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2016 b).

Rio+20 e o documento “O futuro que queremos”

Na virada do último milênio, as nações se comprometeram em adotar diversos objetivos e metas globais, a fim de garantir melhorias na qualidade de vida de todos, principalmente nos países mais pobres. Em 2000, 1,2 bilhão de pessoas vivia na miséria e, com isso, não possuíam recursos básicos para sobreviver (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2014, p. 16). Para lidar com esse quadro, 189 países se reuniram e assinaram um compromisso em comum, conhecido como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que deveriam ser implementados até 2015.

Desde 2000, os países fizeram progressos, demonstrando que as barreiras da exclusão e da vulnerabilidade poderiam

ser superadas: os ODM conseguiram reduzir tanto a pobreza mundial quanto a proporção da população subnutrida em países em desenvolvimento pela metade, em comparação a 1990 (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2016). Contudo, as disparidades regionais entre os Estados-membros dificultaram o processo de realização das metas dos ODM por serem muito amplas e não considerarem a heterogeneidade dos Estados. Houve, ainda, a “ausência de princípios e parâmetros dos direitos humanos”, isto é, fome, educação e saúde não estavam sendo tratados como direitos fundamentais, mas sim como necessidades econômicas (CORRÊA; ALVES, 2005, p. 179).

Com a aproximação do prazo para a efetivação dos ODM, a ONU passou a organizar o planejamento de uma agenda pós-2015. Para tanto, em novembro de 2011, o Secretário-Geral Ban Ki-moon se reuniu com Sha Zukang – Secretária-Geral da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), também chamada de Rio+20, que ocorreria no ano seguinte – e definiu uma campanha que serviria de base para uma nova agenda. Com o tema “O Futuro que Queremos”, a campanha engajou Estados, empresas e a sociedade civil no delineamento dos compromissos pós-2015, para que eles fossem discutidos durante a Rio+20 (THE FUTURE WE WANT, 2016).

Assim, entre os dias 13 e 22 de julho de 2012, no Rio de Janeiro, ocorreu a CNUDS. Chefes de Estado e de Governo deveriam, não apenas retomar os compromissos ambientais provenientes das declarações da Rio 92, mas também formular novas diretrizes em relação ao desenvolvimento sustentável mundial. A conferência possuía como tema principal a discussão de uma economia verde e de uma nova estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável (SILVA, 2012, pp. 1-3).

A declaração final da CNUDS foi justamente intitulada “O futuro que queremos”. Nela, os 283 parágrafos foram divididos em seis sessões que discutem a renovação do compromisso político dos signatários com uma visão comum de futuro e a importância da economia verde para a erradicação da pobreza. Além disso, aprofunda o comprometimento das nações em tomar ações para promover o desenvolvimento sustentável e estabelecer medidas de monitoramento de longo prazo, como explicita o parágrafo quatro da declaração final:

Reconhecemos que a erradicação da pobreza, a mudança dos modos de consumo e produção não viáveis para modos sustentáveis, bem como a proteção e gestão dos recursos naturais, que estruturam o desenvolvimento econômico e social, são objetivos fundamentais e requisitos essenciais para o desenvolvimento sustentável. Reafirmamos também que, para a realização do desenvolvimento sustentável, é necessário: promover o crescimento econômico sustentável, equitativo e inclusivo; criar maiores oportunidades para todos; reduzir as desigualdades; melhorar as condições básicas de vida; promover o desenvolvimento social equitativo para todos; e promover a gestão integrada e sustentável dos recursos naturais e dos ecossistemas, o que contribui notadamente com o desenvolvimento social e humano, sem negligenciar a proteção, a regeneração, a reconstituição e a resiliência dos ecossistemas diante dos desafios, sejam eles novos ou já existentes (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012, §4, p. 3).

A declaração define desenvolvimento sustentável a partir de três dimensões: o desenvolvimento econômico, a coesão social e a proteção e valorização ambiental. A dimensão econômica busca por mudanças nos padrões de produção e consumo de bens materiais e serviços para que incorporem práticas sustentáveis. A dimensão social aborda questões gerais da sociedade, como a democratização da educação, a inclusão social, a diminuição da violência e a garantia do bem-estar no ambiente de trabalho (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012, §75-76, pp. 15-16).

Já a dimensão ambiental, que foi mais focada na conferência, busca alinhar as ações a serem tomadas em curto, médio e longo prazos, a fim de amenizar os impactos negativos do crescimento econômico no meio ambiente. A implementação de uma economia verde é destacada na declaração como principal instrumento para a promoção do desenvolvimento sustentável. Economia verde define-se pela “melhoria do bem-estar humano e da igualdade social, ao mesmo tempo em que reduz significativamente os riscos ambientais e a escassez ecológica”¹ (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2011, p. 2, tradução nossa). A economia verde requer a participação ativa dos setores públicos e privados na redução de emissão de gases causadores de poluição, uma economia de lixo zero, a produção de energia renovável e a perda zero da biodiversidade do planeta.

O equilíbrio e o fortalecimento das três dimensões são objetivos primordiais do documento da Rio+20, e, para isso, definiu-se que os meios de implementação deveriam respeitar

1. Do original: “Improved human well-being and social equity, while significantly reducing environmental risks and ecological scarcities” (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2011, p. 2).

a soberania nacional dos países sobre seus recursos naturais, promover o compartilhamento de tecnologias para os países em desenvolvimento e fortalecer a capacitação dos países para administrar as questões emergenciais (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012, §76, pp. 15-16).

Por fim, a declaração incorporou as demandas levantadas pela campanha ‘O futuro que queremos’ e apresentou os compromissos dos Estados-membros em estabelecer uma agenda global pós-2015. O primeiro esboço do que viriam a ser os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foi delineado na parte final da declaração. Com isso, o Secretário-Geral Ban Ki-moon fez um discurso especial na Assembleia Geral da ONU, apontando que, a partir da Rio+20, efetivamente iniciaram-se os trabalhos para a construção de uma nova agenda e um novo futuro global:

[...] Vocês – os Estados-Membros – concordaram em lançar um processo para estabelecer objetivos universais de desenvolvimento sustentável, ODS [Objetivos de Desenvolvimento Sustentável]. Os ODS estarão baseados em nossos avanços no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio [ODM], e eles serão parte integral do quadro de desenvolvimento pós-2015. [...] Agora começa o trabalho. Nós temos as ferramentas. Vamos usá-las para tornar esse mundo sustentável para todos (BAN, 2012).

A Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento e a Agenda de Ação de Addis Abeba

Segundo o documento “O futuro que queremos”, a promoção do desenvolvimento exige a alocação de recursos finan-

ceiros em escala global, respeitando as capacidades de cada nação. O financiamento para o desenvolvimento consiste na captação de recursos financeiros de diferentes maneiras, como doações, transferências, empréstimos, investimentos, contato direto com instituições financeiras internacionais, entre outras ferramentas utilizadas para financiar projetos voltados para o desenvolvimento sustentável (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012, § 255, p. 50).

A questão do financiamento para o desenvolvimento trata-se de um problema discutido pela ONU antes mesmo da definição de uma agenda pós-2015. A Conferência sobre Financiamento para o Desenvolvimento, ocorrida em 2002 em Monterrey, México, foi a primeira reunião em nível de cúpula apoiada pela ONU com o objetivo de definir e garantir os meios de financiamento do desenvolvimento global. Em 2008, ocorreu a segunda edição da Conferência, sediada desta vez em Doha, Qatar. Apesar de ter havido responsabilidades e ambições maiores, o objetivo de ampliar o financiamento para o desenvolvimento foi limitado pela crise econômica daquele ano, que afetou a capacidade financeira de todas as nações (ALVES, 2015, p. 588).

Por outro lado, com a aproximação da expiração dos ODM e a definição de uma agenda pós-2015, era necessário dar novo fôlego à questão. Assim, em julho de 2015, os Chefes de Estado se encontraram em Addis Abeba, Etiópia, para a Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento. O documento final da conferência, intitulado “Agenda de Ação de Addis Abeba (AAAA)”, busca o compromisso dos Estados-membros para criar um quadro global de financiamento para o desenvolvimento pós-2015, envolvendo as seguintes áreas: financiamento público, financiamento privado, cooperação internacional para o desenvolvimento, comércio exterior

e assuntos relacionados à governança global² (UNITED NATIONS, 2015 a, §2, p. 1).

Em relação ao financiamento público nacional, os recursos domésticos derivados de entidades públicas, como fundos e bancos de desenvolvimento nacionais, são fundamentais para consecução de objetivos atrelados à promoção do desenvolvimento sustentável, uma vez que tais recursos públicos possuem maior estabilidade e previsibilidade em momentos de crise do que os privados. Ademais, o documento aponta que cada país, de acordo com suas capacidades e circunstâncias, deve auxiliar os demais a adotar políticas de incentivos fiscais, especialmente na área produtiva, que possui amplos impactos econômicos e sociais, como o aprimoramento tecnológico e a geração de emprego. A agenda de ação também inclui o comprometimento dos países de eliminar, até 2030, a evasão fiscal e garantir maior transparência nas transições financeiras entre os países. Com essas medidas, buscase evitar casos como os de corrupção e lavagem de dinheiro, o que prejudica o auxílio financeiro a países na luta ao desenvolvimento (UNITED NATIONS, 2015, § 22, p. 11; § 25, p. 12).

Apesar da importância dos recursos públicos, a AAAA dá grande destaque à necessidade de cooperação com o setor privado para cobrir as deficiências financeiras dos Estados. Para isso, a agenda se dirige ao setor empresarial no sentido de incorporá-lo aos comprometimentos relacionados ao desenvolvimento sustentável. A principal recomendação é que os investimentos privados tenham uma preocupação ambiental, por meio de mudanças como a sustentabilidade da produção e do

2. A Agenda de Ação de Addis Abeba também discute assuntos relacionados à dívida externa dos países e à criação de capacidade científica e tecnológica como áreas de ação, mas esses aspectos não serão destacados nessa seção.

consumo e a promoção da economia verde. Outro aspecto fundamental de financiamento privado envolve os investimentos externos diretos (IED), que têm papel crucial na diversificação das economias, garantindo impactos positivos nas áreas tecnológica, social e no comércio exterior (UNITED NATIONS, 2015, §35, p. 17; § 46, p. 23).

O compromisso dos países com a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) é fundamental para complementar os recursos públicos e privados domésticos, especialmente nos países menos desenvolvidos. A AOD envolve doações e empréstimos a fundo perdido por parte dos países desenvolvidos, seguindo o compromisso, decidido na ONU, de conceder um volume de assistência que corresponda a 0,7% de seu PIB nacional. Porém, a maior parte dos países desenvolvidos não apenas está aquém de realizar tais compromissos, como tem reduzido a contribuição financeira à AOD. A agenda de ação exorta os países a manter seus compromissos, especialmente com os países menos desenvolvidos e vulneráveis (UNITED NATIONS, 2015, § 51, p. 26).

O comércio internacional é mencionado na AAAA como um motor para o desenvolvimento, na medida em que contribui para o aumento da produtividade, do emprego e da renda. Ademais, permite o aumento do investimento a longo prazo, financiando capacidades produtivas, principalmente em países em desenvolvimento. Dada tal capacidade de financiamento via comércio exterior, o documento reforça o compromisso em ampliar a participação dos países em desenvolvimento e menos desenvolvidos no comércio global, de modo que eles possam se beneficiar econômica e socialmente dessa atividade. Outro compromisso envolve incluir a noção de desenvolvimento sustentável nas políticas comerciais dos países (UNITED NATIONS, 2015, §79, p. 37; §82, p. 38).

Por fim, o documento dá ênfase à governança econômica global e à necessidade do monitoramento dos compromissos da agenda. Em relação à governança, a AAAAA enfatiza que os problemas de financiamento do desenvolvimento estão relacionados à ausência de uma estrutura regulatória global capaz de lidar com problemas financeiros sistêmicos, como aqueles vivenciados na crise de 2008. Em virtude disso, os Chefes de Estado se comprometeram a melhorar a coordenação política financeira e garantir maior estabilidade macroeconômica global (UNITED NATIONS, 2015, §105, p. 47). Sobre a necessidade de monitoramento, a implementação da agenda de ação deve contar com supervisão dos desafios financeiros que podem emergir desse processo. Por isso, o compartilhamento de informações e de capacidades entre os países é considerado fundamental para lidar com as instabilidades econômicas e financeiras que poderão emergir nos próximos 15 anos (UNITED NATIONS, 2015, §131, p. 60).

Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

O processo de construção de uma agenda de desenvolvimento pós-2015, iniciado em 2012 com a Rio+20, foi concluído em 25 de setembro de 2015, com a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável. Naquela ocasião, os Estados-membros da ONU aprovaram a chamada Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, composta por 91 parágrafos que tratam das três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental. Ambicioso, o documento da Agenda 2030 abrange os dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) mais urgentes a serem considerados pela comunidade internacional, como pode-se observar na figura 1.

Figura 1 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2016 a.

Embora os ODS estejam baseados nos ODM, há importantes diferenças entre eles. Primeiramente, há uma ampliação dos objetivos: se antes havia apenas oito ODM, definidos de forma geral, agora há dezessete ODS, especificados por 169 metas a serem alcançadas. Depois, enquanto os ODM eram objetivos a serem alcançados apenas pelos países em desenvolvimento, os ODS constituem-se em uma agenda universal, pois as responsabilidades e as metas recaem sobre todos os países, sejam eles desenvolvidos ou em desenvolvimento. Outra diferença importante é uma maior democratização da agenda, uma vez que ela engloba não apenas os Estados, mas também empresas, instituições e outras organizações da sociedade civil. Por fim, os objetivos e metas traçados para 2030 serão monitorados não somente por indicadores globais, mas também nacionais e regionais (ALVES, 2015, p. 591).

A Agenda 2030 ultrapassa a barreira de apenas cumprir metas estabelecidas e procura fortalecer a integração e cooperação de todas as partes interessadas – Estados, empresas, instituições e sociedade civil – na busca pelo desenvolvimento sustentável. Isso envolve uma estratégia focada nos chamados cinco Ps do Desenvolvimento Sustentável, que resumem o que deve ser mudado até 2030: Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parceria. A agenda deverá, primeiramente, transformar o mundo para as Pessoas, acabando com a pobreza e promovendo maior igualdade entre os seres humanos. Há também um grande enfoque em preservar o Planeta por meio da minimização da degradação dos meios naturais, pela mudança nos padrões de produção e consumo e pela contenção das mudanças climáticas. Outro enfoque é o de garantir não apenas uma vida Próspera aos indivíduos, mas principalmente um futuro às próximas gerações. O objetivo da Paz refere-se não apenas ao término dos conflitos, mas à promoção de sociedades mais justas e inclusivas. A ideia de Parceria envolve garantir a mobilização global, revitalizada e ambiciosa, de todas as partes interessadas, na implementação e concretização da agenda (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2015, p. 2).

Por fim, uma questão de grande peso na nova agenda é a existência de meios de implementação específicos para alcançar cada um dos objetivos. Os meios de implementação estão divididos em duas categorias: a primeira diz respeito aos meios financeiros e outros (não-financeiros); e a segunda se refere à perspectiva de jurisdição ou o nível de operação, seja esse regional, nacional ou global. A partir dessas categorias, serão desenvolvidas as tarefas e responsabilidades conjuntas para atingir cada meta (BHATTACHARYA; AFSHAR ALI, 2014, pp. 2-4).

O reposicionamento do sistema de desenvolvimento das Nações Unidas

Embora o Sistema de Desenvolvimento das Nações Unidas (SDNU) – composto por seus órgãos, agências e outras entidades que desenvolvem atividades relacionadas à promoção do desenvolvimento sustentável – tenha sofrido algumas modificações nos últimos anos, tal como o aumento da participação da sociedade civil³, elas não foram suficientes para adaptar a organização à nova realidade do cenário internacional e à busca pelo desenvolvimento sustentável. Capacitar o sistema de desenvolvimento da ONU a partir da Agenda 2030 e da AAAA exige adotar um plano estratégico eficaz, eficiente e conciso, que ofereça soluções para os problemas globais a partir de uma abordagem conjunta e individual ao mesmo tempo.

Nos últimos anos, a ONU tem sido caracterizada como ineficiente, fragmentada e incapaz de lidar com os problemas mundiais, perdendo assim sua legitimidade e eficácia. A reforma de sua estrutura permitirá reverter esse cenário e trazer uma nova visão acerca da importância da organização. Grande parte das modificações que a organização precisa realizar foi elencada na resolução 2014/14 do Conselho Econômico e Social, cujo objetivo era, justamente, discutir o reposicionamento do sistema de desenvolvimento da ONU a partir de reformas em seis áreas: funções, financiamento, parcerias, capacidade e organização, impacto e governança (BAUMANN, 2016, pp. 1-2; JENKS; AKLILU, 2014, p. 1-2; UNITED NATIONS SOCIAL AND ECONOMIC COUNCIL, 2014, p. 1).

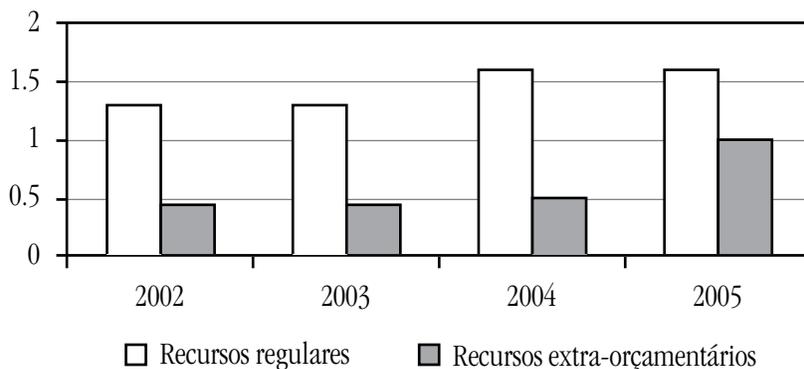
Primeiramente, a ONU precisará rever as funções críticas que devem ser exercidas pelo sistema. Seu papel central será

3. Cabe aqui ressaltar, por exemplo, a adoção de um sistema público para eleição do novo Secretário-Geral da ONU (WALKER; 2016).

menos o de investidora de projetos e mais de intermediadora entre aqueles países que possuem certos problemas e aqueles que possuem as soluções para os mesmos. Para isso, a ONU precisará ampliar seu papel normativo e de definição de agenda, tendo a função de fomentar soluções e identificar oportunidades para a implementação desses objetivos. Isso também exigirá da ONU a função de expandir os bens públicos globais, definidos como produtos que, muitas vezes, estão além da soberania nacional – como, por exemplo, a proteção ambiental e a estabilidade financeira globais – e, portanto, exigem uma abordagem coletiva para solucionar um problema comum. Como resultado, uma maior integração em nível nacional e internacional é necessária, além da adoção de uma visão e de valores comuns (JENKS; AKLILU, 2014, p. 3; KAUL, 2000).

Entretanto, para que a ONU exerça plenamente essas funções, são necessários recursos, o que introduz o problema do financiamento do SDNU. Como é possível notar na figura 2, o orçamento regular da ONU tem crescido em proporções muito menores se comparado aos recursos extra-orçamentários, por exemplo. De fato, as contribuições voluntárias com destinos pré-determinados cresceram amplamente nos últimos anos, porque se tornaram a única saída da organização para conseguir arrecadar recursos para manter seus programas e agências em funcionamento. Dessa forma, a ONU tem se estruturado em torno de contribuições voluntárias, ao invés da contribuição regular dos países membros.

Figura 2 – Orçamento das Nações Unidas, em bilhões de dólares, no período de 2002 a 2005

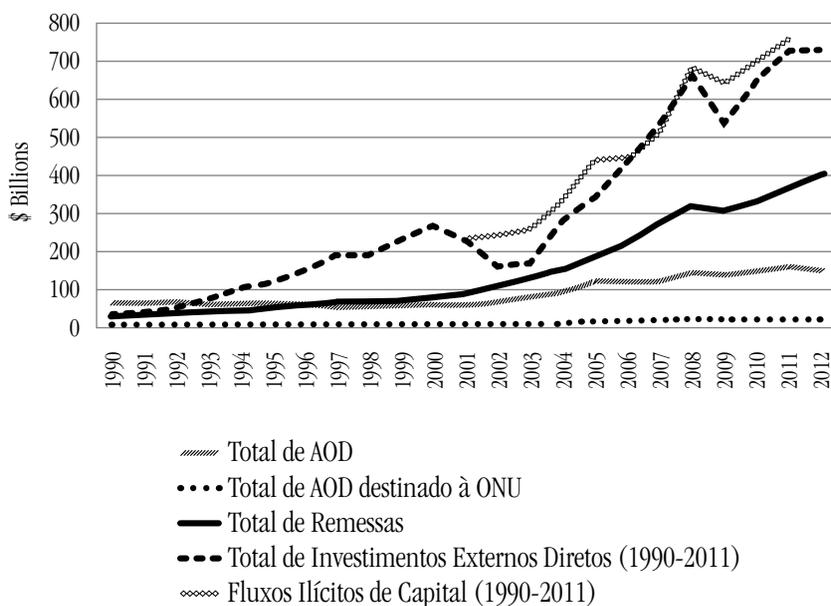


Fonte: CEB DATA *apud* YUSSUF et al., 2007, p. 2.

Além do problema do orçamento regular da ONU, ainda há a questão da mobilização de recursos externos. Uma das principais formas de financiamento dos projetos de desenvolvimento é a AOD. Como nota-se na figura 3, a AOD em geral e a AOD para a ONU praticamente se mantiveram inalteradas ao longo de 20 anos. Ademais, o aumento nos fluxos de AOD no cenário internacional, não resultou em um aumento, nas mesmas proporções, para o AOD destinado à ONU. O maior exemplo é a partir de 2005, quando a quantidade de AOD supera os 100 bilhões de dólares, contudo, a quantidade destinada à ONU se mantém praticamente inalterada. Por outro lado, os níveis de IED e de tráficos ilícitos são crescentes e muito superiores à capacidade de financiamento da ONU, cuja soma ultrapassou mais de US\$ 1,4 trilhão no ano de 2011. Dada essa situação financeira desbalanceada, em que poucos recursos são canali-

zados para as atividades globais da ONU, não é coincidência que a declaração da Rio+20 fez um apelo para o combate à corrupção e aos fluxos ilegais de capital, como forma de garantir maior arrecadação de recursos. Da mesma forma, a AAAA exortou a reforma de instituições financeiras internacionais para que aumentassem os investimentos de cunho produtivo (JENKS; AKLILU, 2014, pp. 4-6).

Figura 3 – Comparação entre Assistência Oficial ao Desenvolvimento e Remessas, Investimento Direto Externo e Tráfico Ilícito (US\$ bi, 1990-2012)



Fonte: OECD; UNDESA/OESC/DCPB; WORLD BANK; UNCTAD; GLOBAL FINANCIAL INTEGRITY *apud* JENKS; AKLILU, 2014, p. 4.

Nesse contexto de limitação dos recursos, surge a importância das parcerias que possibilitam a captação de recursos fora das contribuições voluntárias e do orçamento regular. A ONU define sua abordagem de parcerias da seguinte forma:

*Abordagens de parceria lidam com a maneira como as entidades trabalham umas com as outras, e, mais particularmente, como elas trabalham com agentes externos, sejam esses públicos ou privados, para alcançar as mudanças de longo-prazo que o SDNU busca alcançar. Deliberações sobre abordagens de parceria exigem reflexão tanto sobre a capacidade do SDNU para catalisar, entrar e envolver-se em parcerias eficazes e responsáveis em grande escala, quanto sobre a mudança que elas trazem no sentido do desenvolvimento sustentável*⁴ (UNITED NATIONS DEPARTMENT FOR ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, 2015, p. 1, tradução nossa).

Parcerias entre Estados são fundamentais, tanto no âmbito Norte-Sul (isto é, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento) quanto no âmbito Sul-Sul (entre países em desenvolvi-

4. Do original: “Partnership approaches deal with how the entities work with one another and more particularly how they work with external players, whether public or private, in pursuit of the longer-term change UNDS seeks to achieve. Deliberations on partnership approaches require reflection on both the capacity of the UN development system to catalyze, enter and engage in effective and accountable partnerships at scale, and the change they bring in the path towards sustainable development” (UNITED NATIONS DEPARTMENT FOR ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, 2015, p. 1).

mento). Por sua vez, é necessário que haja também um esforço da ONU em estabelecer parcerias com o setor privado e com organizações da sociedade civil. Para o primeiro, foi reconhecido o importante papel da iniciativa privada em “estimular o crescimento econômico, reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável” (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012, p. 53), em conformidade com as leis nacionais e com os direitos humanos e trabalhistas. Um dos exemplos é estimular o setor privado a financiar projetos produtivos que tenham como enfoque a promoção do desenvolvimento sustentável. Já para a sociedade civil, deve-se reforçar a necessidade da participação desse público durante processos de tomada de decisões em instâncias internacionais (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012, p. 16; pp. 50-51).

No que tange às capacidades, a ONU as definem como “(...) as pessoas, os sistemas e a cultura das entidades que compõem o SDNU. Capacidades também podem ser entendidas como os esforços do SDNU para promover a capacidade de desenvolvimento nacional”⁵ (UNITED NATIONS DEPARTMENT FOR ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, 2015, p. 1, tradução nossa). O fortalecimento da capacidade do SDNU foi um dos pontos enfatizados pela declaração final da Rio+20. Indicou-se a necessidade de maior transparência, cooperação, inclusão, coordenação e menor sobreposição de tarefas entre as agências da ONU, pois a larga estrutura da ONU muitas vezes não é integrada o suficiente para produzir respostas coerentes

5. Do original: “(...) the people, systems and culture of the entities that make up the UN development system. Capacity can also be understood as the UNDS efforts to advance national capacity development” (UNITED NATIONS DEPARTMENT FOR ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, 2015, p. 1).

para problemas emergenciais, gerando problemas de eficiência da instituição. Quanto à promoção de capacidades nacionais, a ONU tem grande dificuldade em desenvolvê-las nos países onde implementa suas atividades operacionais, pois muitas vezes tais atividades são baseadas em generalizações excessivas que, frequentemente, ignoram as diferentes realidades dos países, comprometendo sua eficácia. Dessa forma, uma melhoria do papel da ONU na construção das capacidades nacionais está relacionada a mudanças nas capacidades organizacionais do próprio SDNU (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2012, §68, p. 16; JENKS; AKLILU, 2014, p. 7).

Outra questão essencial é a mensuração dos impactos causados pelas agências e programas do SDNU. A ONU define impactos como:

*“(...) os resultados duradouros que são alcançados com o apoio do SDNU, especialmente em nível nacional. Impacto, portanto, deve ser compreendido como a mudança a longo prazo causada pelo SDNU na execução dos seus objetivos e mandatos”*⁶ (UNITED NATIONS DEPARTMENT FOR ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, 2015, p. 1, tradução nossa).

Ao discutir seus impactos, a ONU enfrenta o problema de mensuração quantitativa e qualitativa dos mesmos. Enquanto a

6. Do original: “the lasting results that are achieved with the support of the UN development system, especially at country level. Impact is therefore to be understood as the long-term change affected by the UN development system in pursuance of its goals and mandates” (UNITED NATIONS DEPARTMENT FOR ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, 2015, p. 1).

primeira mede, por exemplo, a quantidade de indivíduos afetados diretamente por determinado programa, ou a quantidade de serviços ofertados à população, a segunda busca analisar o valor agregado dessa parceria, o que demanda muito mais tempo e recursos. Em geral, a ONU dá ênfase ao monitoramento quantitativo, mas a mensuração do impacto qualitativo é fundamental para que a organização possa, constantemente, moldar suas atividades operacionais de forma coerente com as necessidades nacionais (JENKS; AKLILU, 2014, p. 8).

Também é crucial mensurar o impacto sistêmico das agências e programas da ONU como um todo, o que remete à questão da governança global. Pode-se defini-la como:

(...) o esforço coletivo de identificar, entender ou lidar com problemas globais e processos que vão além da capacidade individual dos estados. Reflete a capacidade do sistema internacional em qualquer momento na história de prover serviços semelhantes àqueles de um governo na ausência de um governo global. A governança global é composta por uma variedade ampla de arranjos cooperativos para resolver problemas que são visíveis, mas também informais⁷ (WEISS; THAKUR, 2010, loc.251-257, tradução nossa).

7. Do original: “(...) governance came to refer to collective efforts to identify, understand, or address worldwide problems and processes that went beyond the capacities of individual states. It reflected a capacity of the international system at any moment in time to provide government-like services in the absence of world government. Global governance encompassed a wide variety of cooperative problemsolving arrangements that were visible but informal” (WEISS; THAKUR, 2010, loc.251-257).

Em relação ao papel da ONU na governança global, existem três níveis de reposicionamento: a governança entre a ONU e outras organizações internacionais; a governança entre os fundos, programas e agências da ONU; e a governança do SDNU como um todo. Os arranjos necessários para a governança nesses três níveis dependem, essencialmente, da capacidade da ONU em superar uma polarização excessiva entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Os países desenvolvidos, em geral, possuem maior número de assentos – e, portanto, poder de voto – nos conselhos executivos e administrativos dos fundos e programas de desenvolvimento da ONU, e isso, muitas vezes, enviesa as atividades operacionais de acordo com os interesses desses países, ou ainda, permite que barrem projetos que não lhes sejam favoráveis. Já os países em desenvolvimento clamam por uma maior participação na governança dessas agências da ONU, o que exigiria uma reforma nos processos decisórios (BAUMANN, 2016, p. 2).

Entretanto, nesse mesmo contexto, ainda há oportunidades de transformações, como pode ser visto no próprio resultado da Agenda 2030. Por ser uma agenda universal, aprovada por consenso, há espaço para garantir maior poder de decisão e voz para os diferentes países e grupos da sociedade civil que são diretamente afetados por questões climáticas ou crises financeiras, políticas e sociais (BAUMANN, 2016, p. 4).

Dessa forma, percebe-se que o reposicionamento do SDNU se torna essencial para que as lacunas contemporâneas, que muitas vezes barram a eficácia e eficiência dos instrumentos de desenvolvimento, sejam superadas. Com o incentivo de cumprir, em 15 anos, os ODS, a ONU não poderá continuar atuando da mesma maneira. Para isso, maior cooperação, inclusão e coordenação, e menor sobreposição de tarefas entre as organizações, são algumas das reformas cruciais para que a ONU

tenha uma atuação relevante para um efetivo desenvolvimento sustentável em âmbito global.

Considerações finais

O papel central que a ONU desempenha como articuladora de interesses comuns entre os Estados, empresas e a sociedade civil ficou evidente no período entre 2012 e 2015, quando os esforços da organização foram direcionados à elaboração do “futuro que queremos”, isto é, de uma nova agenda global, universal, muito mais ambiciosa que sua antecessora. Ao trazer diretrizes mais específicas, a Agenda 2030 conseguiu abranger áreas que não haviam sido colocadas em pauta até o momento e que são de suma importância para a manutenção do desenvolvimento dos Estados-membros, conciliado com a sustentabilidade mundial.

Acima de tudo, a nova agenda trouxe objetivos e responsabilidades comuns que exigem uma abordagem coletiva e individual. Por isso, sua adoção reforça a necessidade de adaptação de suas ferramentas, mecanismos e formas de ação, ou seja, de um reposicionamento de sua forma de atuação. Nesse sentido, a própria ONU deve ser um dos principais alvos de transformação da nova agenda para garantir que suas atividades operacionais estejam alinhadas com as transformações da comunidade internacional.

Por isso, muito há de ser feito para alcançar todos os objetivos estipulados até 2030. Há inúmeros desafios à frente, como a questão do financiamento, futuras reformas da estrutura dos órgãos e agências da ONU, o monitoramento dos ODS, bem como a superação das assimetrias regionais e internacionais e das polarizações entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Tais desafios reforçam a ideia de que a ONU tem um papel central a cumprir na busca do “futuro que queremos”.

REFERÊNCIAS

- ALVES, J. E. “Os 70 anos da ONU e a agenda global para o segundo quinquênio (2015-2030) do século XXI”. In: *Revista Brasileira de Estudos de População*, vol. 32, n. 3, dezembro de 2015, pp. 587-598. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v32n3/0102-3098-rbepop-32-03-0587.pdf>>. Acesso em: 23.mar.2016.
- ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – O Futuro que queremos*. Resolução adotada pela Assembleia Geral, Sexagésima-sexta sessão, Item 19 da agenda, A/RES/66/288, 27 de julho de 2012. Trad. em português. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>>. Acesso em: 21.mar.2016.
- BAN Ki-moon. *Declaração à Assembleia Geral da ONU sobre os Resultados da Rio+20*. Nova York, 28 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/declaracao-de-ban-ki-moon-a-assembleia-geral-da-onu-sobre-os-resultados-da-rio20/>>. Acesso em: 27.jun.2016.
- “BAN pede mudança de mentalidade para novos desafios nas operações de paz da ONU”. In: *Website oficial do Centro Regional de Informação das Nações Unidas (UNRIC)*, 12 de abril de 2016. Disponível em: <<https://www.unric.org/pt/actualidade/32275-ban-pede-mudanca-de-mentalidade-para-novos-desafios-nas-operacoes-de-paz-da-onu>>. Acesso em: 27.abr.2016.
- BAUMANN, M. “ECOSOC Dialogue: a federal structure for the UN Development System?”. In: *German Development Institute*, Briefing Paper, nº1, 2016, 4p. Disponível em: <https://www.die-gdi.de/uploads/media/BP_1.2016.pdf>. Acesso em: 24.mar.2016.
- BHATTACHARYA, D.; AFSHAR ALI, M. “The SDGs – What are the ‘means of implementation?’”. In: *Future United Nations Development System*, Briefing 21, setembro de 2014. Disponível em: <<http://futureun.org/media/archive1/briefings/FUNDS-Briefing21-SDGsMoI.pdf>> Acesso em: 08.mai.2016.
- CORRÊA, S.; ALVES, J. E. D. “As Metas de Desenvolvimento do Milênio: grandes limites, oportunidades estreitas?”. In: *Ponto de Vista*, v. 22, n. 1, jan.-jun. 2005, pp. 177-189. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/rev_inf/vol22_n1_2005/vol22_n1_2005_11pontodevista_p177a190.pdf>. Acesso em: 08.mai.2016.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília: IPEA, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2014,

- 208 p. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/5_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf>. Acesso em: 27.jun.2016.
- JENKS, B.; AKLILU, B. *Draft Discussion Paper on the Longer-term Positioning of the UN Development System in the Post-2015 Development Agenda*. Nova Iorque: Primeira sessão do ECOSOC Dialogues, 09 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://esango.un.org/event/documents/ecosoc_dialogue_discussion_paper.pdf>. Acesso em: 30.abr.2016.
- KAUL, I. “A hora dos bens públicos globais”. In: *Le Monde Diplomatique Brasil*, 01 de junho de 2000. Disponível em: <<https://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=172>>. Acesso em: 14.jun.2016.
- NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. “Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento sustentável”. In: *Website oficial das Nações Unidas no Brasil*, 2016 a. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/cupula/>>. Acesso em 10.maio.2016.
- _____. “Reforma da ONU”. In: *Website oficial das Nações Unidas no Brasil*, 08 de maio de 2016 b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/reforma-da-onu/>>. Acesso em: 08.maio.2016.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). “Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”. In: *Website oficial do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*, 2016. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>>. Acesso em: 26.abr.2016.
- SILVA, C. H. R. T. *Rio+20: avaliação preliminar de resultados e perspectivas da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, 2012, 6p. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/temas-e-agendas-para-o-desenvolvimento-sustentavel/rio-20-avaliacao-preliminar-de-resultados-e-perspectivas-da-conferencia-das-nacoes-unidas-sobre-desenvolvimento-sustentavel>>. Acesso em: 21.mar.2016.
- THE FUTURE WE WANT. “About”. In: *Website oficial da campanha The Future we Want*, 2016. Disponível em: <<http://futurewewant.org/about/>>. Acesso em: 08.maio.2016.
- UNITED NATIONS DEPARTMENT FOR ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. “Workshop 4 – Capacity and impact & partnership approaches. Background Note”. In: *ECOSOC Dialogue on the longer-term positioning of the UN development system in the context of the post-2015 development agenda*. Nova York: Office for ECOSOC Support and Coordination, 25 de maio de 2015. Disponível em: <http://www.un.org/en/ecosoc/qcpr/pdf/desa_paper_cip.pdf>. Acesso em: 16.maio.2016.

- UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. *Progress in the implementation of General Assembly resolution 67/226 on the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system*. Resolution adopted by the Economic and Social Council, Agenda item 6, E/RES/2014/14, 14 julho 2014. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/RES/2014/14>. Acesso em: 14.jun.2016.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). *Towards a green economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication – A synthesis for Policy Makers*. Nairóbi: United Nations Development Programme, 2011, 44p. Disponível em: <http://www.unep.org/greeneconomy/Portals/88/documents/ger/GER_synthesis_en.pdf>. Acesso em: 21.mar.2016.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolution adopted by the General Assembly, Seventieth session, Agenda items 15 and 116, A/RES/70/1, 25 de setembro de 2015. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E>. Acesso em: 09.mai.2016.
- UNITED NATIONS. *Addis Ababa Action Agenda*. The Third International Conference on Financing for Development, Sixty-ninth session, A/69/313, 13-16 de julho de 2015. Disponível em: <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf>. Acesso em: 29.abr.2016.
- _____. *United Nations Charter*. São Francisco, 26 de junho de 1945. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/uncharter.pdf>>. Acesso em: 16.mai.2016.
- WALKER, G. “ONU inaugura modelo público de campanha para Secretaria-Geral”. In: *Correio Brasiliense*, 24 de abril de 2016. Disponível em: <http://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/mundo/2016/04/24/interna_mundo,528841/onu-inaugura-modelo-publico-de-campanha-para-secretaria-geral.shtml>. Acesso em: 14.jun.2016.
- WEISS, T. G.; THAKUR, R. *Global Governance and the UN: An Unfinished Journey*. United Nations Intellectual History Project. Indiana: Indiana University Press, 2010 (Edição Kindle).
- YUSSUF, M. et al. *Voluntary Contributions in United Nations System Organizations: Impact on programme delivery and resource mobilization strategies*. Genebra: United Nations, Joint Special Unit, JIU/REP/2007/1, 2007, 34p. Disponível em: <https://www.unjuu.org/en/reports-notes/archive/JIU_REP_2007_1_English.pdf>. Acesso em: 14.jun.2016.

SEÇÃO 1

COMITÊS DO ENSINO MÉDIO

COMITÊ DE POLÍTICAS ESPECIAIS E DESCOLONIZAÇÃO

A assistência na ação anti-minas e a situação no Iêmen

Juliana Barraviera Giglio

Introdução

A problemática da ação anti-minas é recorrente nos debates sobre segurança internacional. Nesta discussão, destacam-se as décadas de 1980 e 1990, período em que houve a criação de grande parte das convenções e de diversas ações relacionadas ao tema. Entre as iniciativas deste período, destacam-se a Convenção das Nações Unidas sobre Armas Convencionais (*Convention on Certain Conventional Weapons*, CCW, em inglês) de 1980, o Tratado de Ottawa e a criação do Serviço das Nações Unidas para a Ação Anti-Minas (*United Nations Mine Action Service*, UNMAS, em inglês) pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), esses últimos de 1997.

Na Organização das Nações Unidas (ONU), a temática da ação anti-minas é discutida no Comitê de Políticas Especiais e Descolonização (SpecPol), a 4ª comissão da AGNU. A discussão no Comitê abrange aspectos que vão além da segurança, monitorando o desempenho da ação anti-minas no mundo e acompanhando o impacto das minas na vida das comunidades afetadas (AL-NASSER, 2012, p. 1).

No debate da ação anti-minas, a situação na República do Iêmen ganhou destaque desde os eventos da chamada “Primavera Árabe”, em 2011, quando se registrou novamente o uso,

a transferência e a produção de minas anti-pessoais no país. Desde então, o uso de minas tem sido recorrente, violando o Tratado de Ottawa e dificultando a ação do Centro Executivo de Ação Anti-Minas do Iêmen (*Yemen Executive Mine Action Centre*, YEMAC, em inglês).

Este capítulo tem como objetivo analisar a assistência na ação anti-minas no âmbito internacional a partir da perspectiva do SpecPol, dando destaque ao caso específico do Iêmen. Para isso, o capítulo está dividido em quatro seções: a primeira abordará a 4ª comissão, suas características e evolução; a segunda apresentará a legislação internacional na ação anti-minas e a situação atual da ação no SpecPol; a terceira tratará da situação no Iêmen, seu contexto e seu programa de ação anti-minas. Por fim, serão apontadas questões para discussão.

O Comitê de Políticas Especiais e Descolonização (SpecPol)

A Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), criada em 1945, é um órgão representativo da ONU que atua como fórum multilateral para o debate acerca de temas internacionais sob a Carta das Nações Unidas. Ela tem o poder de emitir recomendações, via resoluções, e é dividida internamente em seis comissões principais, entre elas a 4ª Comissão, ou Comitê de Políticas Especiais e Descolonização (SpecPol). Este tem como função discutir, dentro do escopo da AGNU, temas como a descolonização e a ação anti-minas (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2016 b; 2016 c).

É um dos comitês que abrange a maior diversidade de temas, devido, em grande parte, à sua origem na fusão de dois outros comitês, o Comitê de Políticas Especiais e a antiga 4ª comissão, em 1993. O primeiro tratava de assuntos que não cabiam na discussão das demais comissões, como os efeitos

da radiação atômica e a Universidade para Paz, enquanto a segunda tratava de assuntos relacionados à descolonização após a desativação do Conselho de Tutela. Com a fusão, o recém-formado SpecPol se torna a nova 4ª comissão e passa a abordar tais temas (AL-NASSER, 2012, p.1; UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AFFAIRS, TRUSTEESHIP AND DESCOLONIZATION, 1975, pp. 11-12; UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 1993).

A comissão se reúne anualmente, na sede da ONU, em Nova Iorque. Contudo, a organização do programa de trabalho do SpecPol diferencia seus temas da agenda entre aqueles que são analisados anualmente e aqueles que são considerados pelo comitê a cada dois anos. Entre esses itens debatidos em regime bianual está a Assistência para a Ação Anti-Minas (AL-NASSER, 2012, p. 1).

Como o SpecPol faz parte da AGNU, as diretrizes do Capítulo IV da Carta das Nações Unidas, referentes à Assembleia, também se aplicam ao comitê. Sendo assim, ele é composto por todos os 193 Estados-membros da ONU que possuem um voto cada. Nas votações, vale a maioria simples (1/2 do quórum mais um) em todos os procedimentos. Nos últimos anos, a tomada de decisão no SpecPol tem seguido uma tendência mais ampla da AGNU de busca pelo consenso, como uma forma de garantir a legitimidade e efetividade das resoluções da comissão (UNITED NATIONS, 1945 a; UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 1947; 2016 a).

Segundo o artigo 10 da Carta, o SpecPol, sendo uma das comissões da AGNU, tem um caráter recomendatório, tornando a obtenção do consenso condição essencial ao sucesso de suas decisões. Dada a amplitude dos temas tratados pela 4ª comissão, suas recomendações abrangem diferentes esferas: política, securitária e social. Também cabe ao SpecPol analisar

e monitorar os impactos de suas recomendações nos diferentes temas sob sua responsabilidade (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2016 c).

Para orientar suas ações e decisões, o SpecPol se ampara em uma série de tratados e convenções que compõem as normas do direito internacional referentes à questão das minas. As regulações buscam dar conta dos variados tipos de minas e suas funções. Esses documentos e seus objetivos serão apresentados na próxima seção.

A questão das minas e a legislação internacional

Os tipos de minas e suas funções

As minas terrestres são explosivos cujo objetivo é causar algum dano ao seu alvo. Tais artefatos são classificados em duas categorias principais: minas anti-pessoais e minas anti-veículo (UNITED NATIONS MINE ACTION SERVICE, 2015, pp. 11-18).

As minas anti-pessoais, como o próprio nome sugere, tem como finalidade matar ou ferir um ou mais indivíduos, sendo geralmente acionadas pela aproximação de pessoas. Existem dois tipos principais: as de explosão e as de fragmentação. A primeira categoria tem na explosão seu meio de ação, geralmente atingindo poucos indivíduos, mas com maior impacto. Esse tipo de mina, por ser menor e mais barato, é um dos mais usados. Já a segunda categoria, as minas de fragmentação, ao serem detonadas, lançam grande quantidade de fragmentos, podendo alvejar muitas pessoas dentro de um raio de até 100 metros. Ambas as categorias são de difícil identificação, pois, geralmente, estão enterradas ou camufladas em árvores, arbustos ou cercas, e o desgaste de seu material as torna ainda mais invisíveis (UNITED NATIONS MINE ACTION SERVICE, 2015, pp. 11-17).

As minas anti-veículos, por sua vez, são voltadas para a destruição ou danificação de veículos, normalmente demandando maior pressão para serem ativadas. Entretanto, o desgaste do tempo pode fazer com que tais artefatos sejam detonados com menor pressão. As minas anti-veículos tendem a ser maiores e, geralmente, se concentram próximo a estradas ou ruas (UNITED NATIONS MINE ACTION SERVICE, 2015, pp. 17-18).

Além dessas categorias, podemos destacar ainda as munições de fragmentação (*Cluster Munition*, em inglês): munições que, ao serem lançadas, se fragmentam em artefatos menores, com capacidade de explosão individual. As armas *cluster* podem ser lançadas do ar ou do solo e são capazes de cobrir grandes áreas. São especialmente perigosas, pois podem ser encontradas em qualquer local e ser extremamente sensíveis ao contato. Elas também têm um alto grau de falha, podendo permanecer ativas por anos. Além disso, algumas se assemelham a objetos comuns, como garrafas de água, o que dificulta sua identificação e potencializa acidentes (UNITED NATIONS MINE ACTION SERVICE, 2015, pp. 24-26; 2016 a).

Outro destaque são os chamados artefatos explosivos improvisados (ou IEDs, na sigla em inglês). Estes explosivos são produzidos a partir da modificação de objetos do cotidiano (como painéis de pressão) ou artefatos que não explodiram ou foram abandonados, sendo a camuflagem sua principal característica. Por serem produzidos manualmente, estes artefatos têm menor vida-útil e são mais sensíveis que os industrializados. Além disso, podem ser utilizados por grupos que têm pouco acesso a armamentos, devido ao seu simples processo de produção. São também ativados por acidente com mais frequência, devido à sua semelhança com um objeto comum (UNITED NATIONS MINE ACTION SERVICE, 2015, pp. 33-35).

Vale destacar que todas as categorias apresentadas podem ser usadas tanto com caráter defensivo, evitando o avanço de forças inimigas em certos terrenos, como ofensivo, destruindo veículos e matando soldados. Quando usadas com caráter defensivo, as minas, no geral, cobrem grandes extensões do território em conflito e se concentram em pontos estratégicos. Estes explosivos apresentam um risco à vida e dificultam o acesso à água, comida e ajuda humanitária, sendo um grande fator de risco nas situações de conflito (UNITED NATIONS MINE ACTION SERVICE, 2015, pp. 11-18).

A problemática das minas terrestres vai além das situações de conflito: como muitas acabam não sendo detonadas durante o conflito ou falham em sua ativação, permanecem enterradas e/ou camufladas por muitos anos. Por conta disso, mesmo com o fim do conflito, muitas áreas continuam contaminadas, impedindo sua reutilização pela população, seja para fins econômicos, como agricultura, ou somente para passagem. Ademais, a presença de minas também atrasa, ou mesmo impede, o desenvolvimento e a reconstrução pós-conflito, já que antes de se iniciar qualquer projeto é necessário identificar as áreas contaminadas e iniciar a ação anti-minas (INTERNATIONAL CAMPAIGN TO BAN LANDMINES - CLUSTER MUNITION COALITION, 2015 a, p. 3).

Diante deste contexto, foram criadas convenções que buscam regular e extinguir o uso de tais artefatos, com base no entendimento de que as minas geram sofrimento desproporcional às suas vítimas.

O direito internacional que regula a questão das minas

Grande parte do direito internacional relacionado ao tema em questão estabelece diretrizes para que os Estados se responsabilizem pela completa extinção das minas nos contextos tanto de conflito quanto de pós-conflito, e define compromi-

so para com as vítimas de minas. As convenções geralmente se concentram em categorias específicas de minas e suas consequências particulares, sendo criadas, no decorrer dos anos, com o objetivo de abranger o maior número de situações, à medida que novos tipos de artefatos explosivos surgem e renovam os desafios colocados ao sistema internacional (UNITED NATIONS MINE ACTION SERVICE, 2016 c).

A primeira que merece destaque é a Convenção das Nações Unidas sobre Armas Convencionais (*Convention on Certain Conventional Weapons*, CCW, em inglês). Criada em 1980, tem como objetivo controlar e banir armas, cuja função seja causar sofrimento excessivo nas vítimas. Inicialmente, a CCW era composta somente por três protocolos, sem anexos. Estes estabeleciam diretrizes relacionadas à utilização efetiva de três categorias de armas incluindo minas terrestres, mencionadas no segundo protocolo, o Protocolo de Limitação do Uso de Minas, Armadilhas e Outros Dispositivos. No entanto, o conteúdo do protocolo se concentrava somente no *uso* de tais armas, sem qualquer menção à sua produção, estoque e comercialização, ou ainda à assistência às vítimas (UNITED NATIONS OFFICE IN GENEVA, 2016 c).

Até março de 2016, a Convenção tinha 121 Estados signatários, embora menos da metade tenha assinado todos os protocolos e anexos, o que levava ao questionamento da sua legitimidade. Isso porque, já no processo de assinatura e ratificação, diversos Estados apontaram falhas nos artigos da Convenção, fazendo ressalvas ou observações sobre esta, como a falta de um artigo sobre a fiscalização do cumprimento das cláusulas, lacunas nas restrições de protocolos e a falta da menção a algum tipo de proteção dos indivíduos, assegurada pelas leis internacionais (UNITED NATIONS, 1980; UNITED NATIONS OFFICE IN GENEVA, 2016 b; 2016 c).

Na discussão sobre as minas terrestres, outra convenção de destaque, a Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoais e sobre a sua Destruição, ou Tratado de Ottawa¹, surge como uma maneira de preencher algumas das lacunas do CCW. Criado em 1997, o Tratado tem como objetivo banir o uso, o estoque, a produção e a transferência de minas anti-pessoais, estabelecendo prazos para tais compromissos, além de prever assistência e medidas de conscientização às vítimas e comunidades. Considerado o principal tratado na ação anti-minas, ele se destaca por defender a eliminação total das minas antipessoais. Contudo, ele abrange somente essa categoria e as consequências de seu uso, ficando assim, limitado (INTERNATIONAL CAMPAIGN TO BAN LANDMINES - CLUSTER MUNITION COALITION, 2015 b, p. 12; UNITED NATIONS, 1997).

Até 2015, 162 países assinaram o tratado e 29 deles se declararam livres de minas. A implementação do Tratado de Ottawa é parte da discussão da ação anti-minas na ONU e a assistência na destruição dos estoques de minas, prevista pelo documento, figura entre os pilares da ação anti-minas da instituição. No entanto, vale notar que países como Estados Unidos, Rússia e China - grandes potências militares e econômicas - não assinaram este Tratado, levando a alguns questionamentos sobre sua efetividade (UNITED NATIONS, 1997; UNITED NATIONS MINE ACTION SERVICE, 2016 c).

Com o surgimento das armas de fragmentação, foi lançada a Convenção sobre Armas de Fragmentação (*Convention on Cluster Munition*, CCM, em inglês), em 2008, para dar conta das peculiaridades relacionadas a estes explosivos. Esta convenção

1. *Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*, em inglês.

visa o banimento total (uso, produção, estoque, transferência) de armas de fragmentação e estabelece prazos para que as medidas necessárias sejam cumpridas. Assim como o Tratado de Ottawa, a CCM não foi assinada por atores de destaque no sistema internacional, como Estados Unidos, Rússia e China, o que fragiliza sua implementação (UNITED NATIONS OFFICE IN GENEVA, 2016 a)².

Embora tais convenções sejam essenciais na normatização da ação anti-minas, sua efetividade é baixa, devido a diversos entraves. Um deles é a falta de engajamento dos Estados na implementação das convenções, tanto em âmbito nacional quanto internacional. Vale lembrar que, embora as convenções apontem diretrizes a serem seguidas, cabe aos Estados colocar tais medidas em prática. A não-adesão, ou adesão com ressalvas, de alguns Estados relevantes para o tema da convenção contribui para tal entrave, pois dificulta não só processo de implementação das convenções, mas sua legitimidade e a própria discussão nos diferentes fóruns. Além disso, entre os Estados-Partes, nota-se o não-cumprimento de prazos, além do registro de violações dos artigos das convenções, como, por exemplo, a retomada do uso das minas. A falta de transparência por parte dos Estados também é um

2. Além destas, outra convenção relacionada à ação anti-minas é a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (*Convention on the Rights of People with Disability*, CRPD, em inglês), criada em 2006. Esta convenção tem como objetivo a garantia de direitos humanos às pessoas com algum tipo de deficiência, incluindo-se as deficiências geradas por minas. A Convenção estabelece diretrizes para essa garantia e compromissos para os Estados-Partes quanto à violação destes direitos. Na ação anti-minas, esta convenção aparece no processo de assistência às vítimas de minas terrestres (DIVISION FOR SOCIAL POLICY AND DEVELOPMENT, 2016).

elemento que prejudica a efetividade de tais convenções (INTERNATIONAL CAMPAIGN TO BAN LANDMINES - CLUSTER MUNITION COALITION, 2015 a, pp. 3-5; p. 17).

Outro entrave importante é a relação dos Estados com a produção e comercialização dos armamentos em questão. Com certa frequência, os países que não assinam ou que colocam ressalvas às Convenções, ainda possuem alguma atividade relacionada às proibições do documento em questão, sejam elas sobre a produção, banimento ou não-comercialização. Por exemplo, grande parte dos não signatários do Tratado de Ottawa produzem, ou são suspeitos de produzir, minas anti-pessoais. Embora alguns desses tenham declarado moratória na exportação, a identificação de minas em locais como o Iêmen e a Ucrânia, demonstra a sobrevivência desse mercado (INTERNATIONAL CAMPAIGN TO BAN LANDMINES - CLUSTER MUNITION COALITION, 2015 a, pp. 3-10).

Também cabe mencionar o aumento da utilização e produção das minas (e IEDs) por grupos armados não estatais, como o Estado Islâmico. Tal uso não é tratado pelas Convenções existentes, o que prejudica sua eficiência e atrapalha os esforços de ação anti-minas. Um exemplo é a remoção e transferência de alguns destes artefatos por estes grupos, o que compromete os registros de áreas contaminadas (INTERNATIONAL CAMPAIGN TO BAN LANDMINES - CLUSTER MUNITION COALITION, 2015 a, pp. 7-11). Assim, podemos concluir que, embora tenham ocorrido avanços na implementação destas convenções, a sua efetividade ainda não é satisfatória. Faz-se necessária, então, a revisão das convenções, como tentativa de diminuir as lacunas existentes.

Diante disso, a ONU, por meio da sua ação anti-minas e de sua Estratégia para 2013-2018 sobre o tema, busca criar condições para melhorar a implementação dos tratados. Ação esta que será discutida na próxima seção.

A ação anti-minas e a ONU

O Serviço das Nações Unidas para a Ação Anti-Minas (*United Nations Mine Action Service*, UNMAS, em inglês), criado em 1997 pela AGNU, é o braço da ONU para a assistência na ação anti-minas. Ele trabalha em parceria com programas e agências da ONU, por meio do Grupo de Coordenação Interagências em Ação Anti-Minas (*Inter-Agency Coordination Group on Mine Action*, em inglês), e com organizações não governamentais (ONGs), por meio de centros de coordenação de ação anti-minas nos territórios afetados (UNITED NATIONS MINE ACTION SERVICE, 2016 d).

O UNMAS possui cinco frentes de ação, sendo elas: (a) o processo de desminagem e cerco das áreas contaminadas, (b) a educação das comunidades sobre os riscos dos explosivos e identificação das minas, (c) a assistência médica às vítimas de minas terrestres e os processos de reinserção destes na comunidade, (d) a defesa do fim das minas terrestres e o incentivo à assinatura de convenções relacionadas ao tema e, (e) o auxílio na destruição de estoques de minas e explosivos, previstos nas convenções internacionais (UNITED NATIONS MINE ACTION SERVICE, 2016 b).

Para o período de 2013 a 2018, a ONU lançou uma Estratégia para a Ação Anti-Minas que, com base nos cinco pilares acima descritos, vai orientar as ações do UNMAS. A Estratégia define quatro objetivos principais na ação anti-minas: o primeiro deles diz respeito à redução dos impactos sócio-econômicos gerados pelo uso das minas; o segundo chama atenção para a parceria nacional e internacional que a assistência às vítimas demanda; o terceiro, destaca a importância de se transferir a ação anti-minas para atores nacionais; por fim, o quarto, retoma a necessidade de se garantir a implementação e efetividade dos instrumentos jurídicos que regulam a questão das minas (UNITED

NATIONS INTER-AGENCY COORDINATION GROUP ON MINE ACTION, 2015, pp. 13-16).

Por meio de tais objetivos, a iniciativa busca diminuir as lacunas atuais na ação anti-minas, que incluem, além das identificadas anteriormente, a questão do financiamento e da tecnologia. Devido aos altos custos e à tecnologia necessária para a desminagem, muitos programas de ação anti-minas não têm fundos para operar: diante disso, o incentivo à pesquisa de métodos mais baratos e acessíveis, e a transferência de tecnologia entre os países é um elemento central para garantir o sucesso da política de combate às minas (INTERNATIONAL CAMPAIGN TO BAN LANDMINES - CLUSTER MUNITION COALITION, 2015 a, p. 22).

Todos os obstáculos e desafios acima descritos são considerados nas discussões que se desenvolvem no SpecPol sobre a questão das minas. A seguir, analisaremos com maior clareza o tratamento dado pelo comitê à ação anti-minas.

A situação atual da Assistência Anti-Minas no SpecPol

Como mencionado anteriormente, a temática da assistência na ação anti-minas é tratada, atualmente, a cada dois anos no SpecPol. A discussão considera os diferentes aspectos envolvidos no tema (econômico, político, etc), aproximando-os dos cinco pilares de ação do UNMAS para a elaboração de iniciativas anti-minas. Destes cinco pilares, o que teve mais ênfase nos últimos 12 anos foi a assistência às vítimas, embora os outros apareçam direta ou indiretamente nas resoluções. Até hoje, todas as resoluções aprovadas no SpecPol sobre o tema foram aprovadas por consenso (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2003 a; 2003 b; 2005; 2007; 2009; 2012; 2013; 2015).

As resoluções do SpecPol sempre reiteram questões centrais para o tema e destacam novos elementos que respondem ao

constante avanço da questão das minas: a agenda e os documentos do comitê estão sempre vinculados às Estratégias para a Ação Anti-Minas da ONU³. No geral, as resoluções tratam da inclusão da ação anti-minas em diversas esferas e a assistência, suporte e cooperação da comunidade internacional em vários âmbitos, como a assistência técnica para pesquisa (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2003a; 2003b; 2005; 2007; 2009; 2012; 2013; 2015).

A resolução 57/159, de 2003, trouxe a discussão da necessidade de abordagens que levassem em consideração idade e gênero na ação anti-minas, e mencionou a situação especial das crianças vítimas de minas. Já a resolução 58/127, do final de 2003, destacou a importância da construção de capacidades nacionais, defendeu um fortalecimento da legislação internacional e chamou atenção para a urgência de um padrão internacional na ação anti-minas (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2003 a; 2003 b).

A resolução 60/97, de 2005, entre outros temas, destacou a importância da contribuição para a ação anti-minas e determinou um dia destinado à conscientização internacional sobre o tema. A resolução de 2009 (64/84) incluiu na assistência tecnológica relacionada à ação anti-minas, o suporte à pesquisa. Já a resolução 66/69, de 2011, abordou a integração da ação anti-minas nos planos de desenvolvimento como forma de financiar as iniciativas dessa ação (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2005; 2007; 2009; 2012).

Na resolução 68/72, de 2013, novos temas tiveram destaque como a transparência, a importância da resposta rápida a emergências, a inclusão das vítimas nos serviços públicos (saúde,

3. Até o momento as seguintes Estratégias foram elaboradas: 2001-2005, 2006-2010 e a atual, 2013-2018.

educação, serviços sociais) e sua reabilitação e reintegração na sociedade. Em 2015, na resolução 70/80, um novo elemento chama a atenção: a menção à cooperação regional, com destaque a sul-sul, como elemento essencial para a superação de desafios clássicos ligados à ação anti-minas, como o financiamento e a transferência de tecnologia (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2013; 2015).

Desse modo, como pudemos perceber, a questão das minas é tratada no SpecPol de maneira holística, buscando contemplar os diferentes aspectos suscitados pelo tema. Vale ainda reforçar o surgimento de novos elementos nas resoluções dos últimos anos, como o suporte humanitário, a transferência de tecnologia, a busca por novas formas de financiamento dos programas nacionais e a necessidade de um compromisso global para o sucesso da ação anti-minas. É nesse contexto que os casos envolvendo o uso de tais artefatos serão analisados pelo comitê: a situação do Iêmen segue essa linha e será analisada a seguir.

A situação no Iêmen

A situação na República do Iêmen se destaca na discussão da ação anti-minas devido à violação do Tratado de Ottawa em 2011, quando o uso, a transferência e a produção de minas anti-pessoais voltaram a ser registrados no país.

O Iêmen, atualmente, passa por uma guerra civil, somada a uma crise humanitária, o que dificulta a ação do Centro Executivo de Ação Anti-Minas do Iêmen (*Yemen Executive Mine Action Centre*, YEMAC, em inglês) e, conseqüentemente, a ação anti-minas no país. No entanto, há mais de sessenta anos, a República do Iêmen lida com minas terrestres em seu território. A contaminação do país é o resultado do uso de tais artefatos em conflitos anteriores à unificação nacional, ocorrida nos anos 1990.

Contexto

Nos anos 1960, o norte do território estava mergulhado em guerras civis pela disputa do governo da República Árabe do Iêmen do Norte, fundada em 1962. Já a porção sul, travava uma luta de independência, contra o Reino Unido, que chegaria ao final em 1967, dando origem à República Popular do Iêmen do Sul (RABI, 2014, pp. 45-66).

As décadas de 1970 e 1980 presenciaram uma série de tentativas de unificação que acabaram frustradas, em grande parte, devido às diferenças ideológicas entre os dois Iêmens: enquanto o norte era apoiado pelos Estados Unidos, o sul contava com o suporte da União Soviética. A unificação definitiva seria feita somente em 1990, enfrentando ainda a pressão de grupos contrários ao processo, apoiados pela Arábia Saudita (RABI, 2014, pp. 82-95).

O Acordo de Sanaa, de 22 abril de 1990, deu início à unificação e definiu como presidente Ali Abdullah Saleh, que era o líder do Iêmen do Norte desde 1978. Os primeiros anos do Iêmen unificado foram marcados por uma crise econômica e política, que levaram a uma nova guerra civil entre o governo de Saleh. O conflito terminaria em 23 de maio de 1994, com o “perdão” de Saleh aos separatistas e seus apoiadores. A partir de então, Saleh faria mudanças no sistema político para garantir seu governo e diminuir a influência de seus opositores, levando ao que foi considerada a primeira eleição direta do Iêmen, cujo resultado foi a eleição de tal líder (RABI, 2014, pp. 90-119).

Grande parte das instabilidades do período pós-reunificação se arrasta até os conflitos atuais. Podemos destacar os recorrentes conflitos com as tribos e com os movimentos separatistas do sul, os problemas socioeconômicos causados pela dependência de ajuda externa e do petróleo, os conflitos com o grupo

armado Houthi⁴ e a presença de grupos extremistas como a Al-Qaeda⁵ (RABI, 2014, pp. 122-124).

O conflito atual teve início em 2011: com a disseminação da “Primavera Árabe”, o governo de Saleh, acusado de corrupção, passou a ser pressionado pela oposição para deixar o poder. Após receber a garantia de proteção internacional, Saleh abriu mão do cargo em favor de seu vice, Abed Rabbo Mansour al-Hadi, que assumiu na condição de governo interino. Nesse momento, teve início a negociação para o processo de transição, mediada pelo Conselho de Cooperação do Golfo, com apoio americano. O plano previa a elaboração de uma nova Constituição durante uma Conferência, organizada pela ONU, envolvendo diversos grupos políticos iemenitas. Entretanto, a iniciativa não conseguiu obter o consenso necessário para o novo documento (LAUB, 2016).

Criticando o plano de transição mediado pela ONU, os Houthis ganharam força e acabaram conquistando grande parte da capital iemenita, Sanaa. Diante disso, alguns braços do exército descontentes com o processo de transição e leais a Saleh, se alinharam aos Houthis em oposição ao governo interino. Pressionado, al-Hadi chega a deixar o poder no início de 2015, mas volta ainda no mesmo ano. Contudo, é mantido isolado no palácio presidencial (LAUB, 2016). Nesse cenário, envolvem-se

4. Os Houthis, cujo nome vem de seu ex-líder Husayn Al-Houthi, começaram a ter destaque em maio de 2004, como um movimento do norte contrário ao governo de Saleh. Eles fazem parte da minoria zaidita, mas são maioria no norte do Iêmen (RABI, 2014, pp. 134-141).

5. Outro elemento de instabilidade é a presença da Al-Qaeda no Iêmen. O grupo, que já estava presente no país antes, tornou-se mais ativo a partir de 2009, quando a fusão entre as Al-Qaedas do Iêmen e da Arábia Saudita deu origem à Al-Qaeda da Península Arábica (AQAP, na sigla em inglês) (RABI, pp. 148-156, pp. 175-176).

ainda forças internacionais: por um lado, a coalizão liderada pela Arábia Saudita com países como Egito, Kuwait, Marrocos, Catar e Sudão, tem o apoio dos EUA e lideram uma ofensiva contra o domínio Houthi. Por outro lado, há indícios de apoio iraniano a esse movimento, na tentativa de evitar o avanço estadunidense na região.

Diante das disputas políticas internas, a Al-Qaeda da Península Arábica (AQAP) conquista porções cada vez maiores do litoral do Iêmen (LAUB, 2016). Somada a isso, existe ainda a deterioração do tecido social e da situação econômica, desencadeando uma crise humanitária sem precedentes (HUMAN RIGHTS WATCH, 2015).

O conflito, portanto, envolve não apenas forças nacionais, mas também Estados vizinhos e movimentos transnacionais, o que torna ainda mais difícil o controle sobre o uso de armamentos e a escalada do conflito.

O Iêmen e a questão das minas

O Programa de Ação Anti-Minas no Iêmen teve início com a assinatura do Tratado de Ottawa, em 1998, seguido pela criação do Comitê Nacional de Ação Anti-Minas (*National Mine Action Committee*, NMAC, em inglês) – responsável pela administração do programa - e do YEMAC – responsável pela pesquisa e desminagem – em 1999. No mesmo ano, foi iniciado o processo de construção de capacidades nacionais pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que previa a transferência da ação anti-minas para a esfera nacional, em 2003 (MOHAMMAD, 2005).

Em seu início, o Programa Anti-Minas iemenita teve grandes avanços, sendo o primeiro no mundo a desenvolver um Plano Estratégico Nacional para a Ação Anti-Minas, em 2000, cujos objetivos foram alcançados em um prazo de cinco anos. Além

disso, o Iêmen anunciou a total destruição de seu estoque de minas anti-pessoais em 2002, aprovou leis nacionais ligadas à ação anti-minas e criou um programa nacional de assistência às vítimas, que incluía o processo de reabilitação e reintegração dessas pessoas (MOHAMMAD, 2005).

O Programa Anti-Minas iemenita era considerado um exemplo e integrava, nas diferentes esferas, todos os pilares da UNMAS. Entretanto, dificuldades relacionadas à falta de tecnologia e fundos, já existentes nos anos 2000, acabaram prejudicando os esforços da iniciativa nacional. O departamento de assistência às vítimas, criado em 2001, é um dos mais afetados com a fragilização do programa anti-minas nacional. Assim como o YEMAC, a ação do departamento é restrita devido à falta de fundos, e, embora haja um plano estratégico nacional de assistência às vítimas, não houve progresso em sua implementação. No Iêmen, grande parte da assistência às vítimas atualmente é feita por ONGs, mas a ação dessas se mostra insuficiente, deixando um grande contingente de vítimas sem acesso ao suporte humanitário (INTERNATIONAL CAMPAIGN TO BAN LANDMINES – CLUSTER MUNITION COALITION, 2015 b; 2015 e).

A situação se agravou quando, a partir de 2011, somaram-se a tais problemas as instabilidades geradas pelo conflito civil que teve início no país. Desde o fracasso do plano de transição proposto pela ONU e o agravamento do conflito, o Iêmen tem registrado novos casos de uso de minas terrestres. Em 2013, surgiram alguns indícios do uso de tais artefatos ao norte de Sanaa, em Bani Jarmooz: diante disso, o primeiro ministro iemenita lançou, no mesmo ano, um comunicado reconhecendo a violação do Tratado de Ottawa pelo

Iêmen⁶ (INTERNATIONAL CAMPAIGN TO BAN LANDMINES – CLUSTER MUNITION COALITION, 2015 e).

Há ainda registros de que minas foram implantadas no porto de Aden, no sudoeste do país por forças Houthis: o processo de descontaminação da área havia sido notificado pelo Iêmen em 2009. A coalizão liderada pela Arábia Saudita, e apoiada pelos EUA, também é acusada de fazer uso de minas, mais especificamente do tipo cluster⁷ em suas ofensivas no país. Além disso, ONGs que prestam assistência humanitária no Iêmen, como a Médico Sem Fronteiras (MSF), têm notificado um número cada vez maior de acidentes provocados por minas anti-pessoais (INTERNATIONAL CAMPAIGN TO BAN LANDMINES – CLUSTER MUNITION COALITION, 2015 e).

Assim, podemos perceber que as mesmas lacunas identificadas na ação anti-minas e nas convenções sobre esta ação – alvos da Estratégia das Nações Unidas para Ação Anti-Minas e das discussões sobre o assunto – ocorrem, em sua maioria, se não na totalidade, no Iêmen. A situação no país torna-se ainda mais complexa quando analisados os condicionantes do

6. Após duas extensões, a data limite para o cumprimento do Artigo 5 do Tratado de Ottawa, que prevê a retirada total de minas no território, é 1º de março de 2020. No entanto, poucos avanços foram feitos no esforço para o cumprimento do prazo, tornando pouco provável que isto ocorra até então (INTERNATIONAL CAMPAIGN TO BAN LANDMINES – CLUSTER MUNITION COALITION, 2015 d).

7. Por não ser signatário da CCM, o programa anti-minas iemenita não envolve as bombas de fragmentação. Embora não seja signatário, o Iêmen participou de reuniões em 2007 que foram parte da criação da CCM e participou como observador de reuniões de Estados-Parte da Convenção (INTERNATIONAL CAMPAIGN TO BAN LANDMINES – CLUSTER MUNITION COALITION, 2015 c).

conflito atual e as dificuldades em manter os compromissos internacionais da ação anti-minas, frente a multiplicidade de atores envolvidos nas disputas internas. Diante disso, torna-se imperativo que o SpecPol discuta com cuidado a assistência na ação anti-minas, em especial no caso do Iêmen.

Questões a serem debatidas

Diante da situação exposta acima, ficam claros os obstáculos que ainda precisam ser superados para garantir não só a eficiência da ação anti-minas, mas o cumprimento dos acordos internacionais que propõem o banimento total de tais artefatos. O caso do Iêmen, como vimos, concentra grande parte dos desafios envolvidos no tema. Sendo assim, o comitê deve refletir sobre os seguintes pontos:

- 1) Como desenvolver a atual ação anti-minas, considerando a Estratégia da ONU de 2013-2018?
- 2) Como possibilitar a ação anti-minas em territórios em conflito e pós-conflito?
- 3) Como viabilizar a ação do YEMAC no cenário atual no Iêmen, tendo em vista a presença de grupos não-estatais?

REFERÊNCIAS

- AL-NASSER, N. *Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee) - Working methods*, 2012. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/president/66/Issues/ahwgga/Fourth_Committeeworkingmethods.pdf>. Acesso em: 17.abr.2016.
- DIVISION FOR SOCIAL POLICY AND DEVELOPMENT (DSPD), “Convention on the Rights of People with Disability (CRPD)”. In: *Website oficial da Division for Social Policy and Development*, 2016. Disponível em: <<https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities.html>>. Acesso em: 17.mar.2016.
- HUMAN RIGHTS WATCH. “World Report 2015: Yemen”. In: *Website oficial do Human Rights Watch*, 2015 a. Disponível em: <<https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/yemen>>. Acesso em: 12.maio.2016.
- _____. “Yemen: Houthis Used Landmines in Aden”. In: *Website oficial do Human Rights Watch*, 5 de setembro de 2015 b. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2015/09/05/yemen-houthis-used-landmines-aden>>. Acesso em: 12.maio.2016
- INTERNATIONAL CAMPAIGN TO BAN LANDMINES - CLUSTER MUNITION COALITION (ICBL – CMC). *Landmine Monitor 2015*. International Campaign to Ban Landmines, Novembro de 2015 a. Disponível em: <http://www.the-monitor.org/media/2152583/Landmine-Monitor-2015_finalpdf.pdf>. Acesso em: 16.mar.2016.
- _____. “Yemen – Casualties and Victim Assistance”. In: *Website oficial do Landmine & Cluster Munition Monitor*, 16 de dezembro de 2015 b. Disponível em: <<http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2015/yemen/casualties-and-victim-assistance.aspx>>. Acesso em: 24.abr.2016.
- _____. “Yemen - Cluster Munition Ban Policy”. In: *Website oficial do Landmine & Cluster Munition Monitor*, 11 de agosto de 2015 c. Disponível em: <<http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2015/yemen/cluster-munition-ban-policy.aspx>>. Acesso em: 24.abr.2016.
- _____. “Yemen – Mine Action”. In: *Website oficial do Landmine & Cluster Munition Monitor*, 29 de novembro de 2015 d. Disponível em: <<http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2015/yemen/mine-action.aspx>>. Acesso em: 18.abr.2016.
- _____. “Yemen – Mine Ban Policy”. In: *Website oficial do Landmine & Cluster Munition Monitor*, 19 de outubro de 2015 e. Disponível em: <<http://www.the-monitor.org/en-gb/reports/2015/yemen/mine-ban-policy.aspx>>. Acesso em: 24.abr.2016.

- LAUB, Z. “CRF Backgrounders-Yemen in Crisis”. In: *Council on Foreign Relations*, 19 de abril de 2016. Disponível em: <<http://www.cfr.org/yemen/yemen-crisis/p36488>>. Acesso em: 30.jun.2016.
- MOHAMMAD, F. “Mine Action in Yemen: An Example of Success”. In: *A Retrospective in Mine Action n. 9.1*, agosto de 2005, atualizado em 22 de julho de 2013. Disponível em: <<http://www.jmu.edu/cisr/journal/9.1/Focus/azi/azi.htm>>. Acesso em: 27.abr.2016.
- RABI, U. *Yemen: Revolution, Civil War and Unification*. Londres: I.B. Tauris, 17 de dezembro de 2014, 246 p.
- UNITED NATIONS. *Charter of the United Nations – Chapter IV*, São Francisco, 26 de junho de 1945 a. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-iv/index.html>>. Acesso em: 16.mar.2016.
- _____. *Charter of the United Nations – Chapter V*, São Francisco, 26 de junho de 1945 b. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/un-charter/chapter-v/index.html>>. Acesso em: 16.mar.2016.
- _____. *Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons which may be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects*, Genebra, 10 de outubro de 1980. Disponível em: <<http://disarmament.un.org/treaties/t/ccwc/text>>. Acesso em: 10.maio.2016
- _____. *Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction*, Oslo, 18 de setembro 1997. Disponível em: <http://disarmament.un.org/treaties/t/mine_ban/text>. Acesso em: 20.abr.2016.
- UNITED NATIONS DEPARTMENT OF POLITICAL AFFAIRS, TRUSTEESHIP AND DESCOLONIZATION. *Descolonization – Fifteen Years of the United Nations Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*. United Nations Department Of Political Affairs, Trusteeship and Decolonization, Vol II, n° 6, dezembro de 1975. Disponível em: <http://www.un.org/en/decolonization/pdf/decolonization/decon_num_6-1.pdf>. Acesso em: 19.abr.2016.
- UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). “About GA - Functions and powers of the General Assembly”. In: *Website oficial da United Nations General Assembly*, 2016 a. Disponível em: <<http://www.un.org/en/ga/about/background.shtml>>. Acesso em: 16.mar.2016.
- _____. *Resolution 47/233 – Revitalization of the work of the General Assembly*. Adotada pela Assembleia Geral em sua 109ª reunião plenária, em 14 de setembro de 1993. A/RES/47/233. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r233.htm>>. Acesso em: 19.mar.2016.

- _____. *Resolution 57/159 – Assistance in Mine Action*. Adotada pela Assembleia Geral em sua 57ª sessão, em 27 de janeiro de 2003 a. A/RES/57/159. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/548/65/PDF/N0254865.pdf>>. Acesso em: 23.abr.2016.
- _____. *Resolution 58/127 – Assistance in Mine Action*. Adotada pela Assembleia Geral em sua 58ª sessão, em 19 de dezembro de 2003 b. A/RES/58/127. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/502/20/PDF/N0350220.pdf>>. Acesso em: 23.abr.2016.
- _____. *Resolution 60/97 – Assistance in Mine Action*. Adotada pela Assembleia Geral em sua 60ª sessão, em 8 de dezembro de 2005. A/RES/60/97. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/493/42/PDF/N0549342.pdf>>. Acesso em: 23.abr.2016.
- _____. *Resolution 62/99 – Assistance in Mine Action*. Adotada pela Assembleia Geral em sua 62ª sessão, em 17 de dezembro de 2007. A/RES/62/99. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/469/71/PDF/N0746971.pdf>>. Acesso em: 23.abr.2016.
- _____. *Resolution 64/84 – Assistance in Mine Action*. Adotada pela Assembleia Geral em sua 64ª sessão, em 10 de dezembro de 2009. A/RES/64/84. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/466/87/PDF/N0946687.pdf>>. Acesso em: 23.abr.2016.
- _____. *Resolution 66/69 – Assistance in Mine Action*. Adotada pela Assembleia Geral em sua 66ª sessão, em 9 de dezembro de 2012. A/RES/66/69. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/462/96/PDF/N1146296.pdf>>. Acesso em: 18.mar.2016.
- _____. *Resolution 68/72 – Assistance in Mine Action*. Adotada pela Assembleia Geral em sua 68ª sessão, em 11 de dezembro de 2013. A/RES/68/72. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/443/77/PDF/N1344377.pdf>>. Acesso em: 18.mar.2016.
- _____. *Resolution 70/80 – Assistance in mine action*. Adotada pela Assembleia Geral em 09 de dezembro de 2015. A/RES/70/80. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/416/26/PDF/N1541626.pdf>>. Acesso em: 18.mar.2016.
- _____. Rules of Procedure – XIII. Committees. In: *Website oficial da United Nations General Assembly*. 2016 b. Disponível em: <<http://www.un.org/en/ga/about/ropga/cttees.shtml>>. Acesso em: 21.mar.2016.
- _____. “Special Political and Decolonization – Fourth Committee”. In: *Website oficial da United Nations General Assembly*, 2016 c. Disponível em: <<http://www.un.org/en/ga/fourth/>>. Acesso em: 16.mar.2016.

UNITED NATIONS INTER-AGENCY COORDINATION GROUP ON MINE ACTION. *The Strategy of the United Nations on Mine Action 2013-2018*. Nova Iorque: United Nations Inter-Agency Coordination Group on Mine Action, março de 2015. Disponível em: <http://www.mineaction.org/sites/default/files/publications/mine_action_strategy_mar15.pdf>. Acesso em: 17.mar.2016.

UNITED NATIONS MINE ACTION SERVICE (UNMAS). “Issues – Clusters and Mine Action”. In: *Website oficial do United Nations Mine Action Service*, 2016 a. Disponível em: <<http://www.mineaction.org/issues>>. Acesso em: 21.abr.2016.

_____. “Issues - Mine Action entails more than removing landmines from the ground”. In: *Website oficial do United Nations Mine Action Service*, 2016 b. Disponível em: <<http://www.mineaction.org/issues>>. Acesso em: 16.mar.2016.

_____. *Landmines, Explosive Remnants of War and IED Safety Handbook*, 3ª edição, 2015. Disponível em: <http://www.mineaction.org/sites/default/files/publications/Handbook_English.pdf>. Acesso em: 21.abr.2016.

_____. “Law & Treaties”. In: *Website oficial do United Nations Mine Action Service*, 2016 c. Disponível em: <<http://mineaction.org/resources/law-treaties>>. Acesso em: 24.mar.2016.

_____. “UNMAS – About Us”. In: *Website oficial do United Nations Mine Action Service*, 2016 d. Disponível em: <<http://www.mineaction.org/issues>>. Acesso em: 16.mar.2016

UNITED NATIONS OFFICE IN GENEVA (UNOG). “Convention on Cluster Munition”. In: *Website oficial do United Nations Office in Geneva*, 2016 a. Disponível em: <<http://www.unog.ch/80256EE600585943/%28httpPages%29/4F0DEF093B4860B4C1257180004B1B30?>>>. Acesso em: 17.mar.2016.

_____. “State parties and signatories”. In: *Website oficial do United Nations Office in Geneva*, 2016 b. Disponível em: <<http://www.unog.ch/80256EE600585943/%28httpPages%29/3CE7CFC0AA4A7548C12571C00039CB0C?OpenDocument>>. Acesso em: 17.mar.2016.

_____. “The Convention on Certain Conventional Weapons”. In: *Website oficial do United Nations Office in Geneva*, 2016 c. Disponível em: <<http://www.unog.ch/80256EE600585943/%28httpPages%29/4F0DEF093B4860B4C1257180004B1B30?OpenDocument>>. Acesso em: 17.mar.2016.

CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS (CSNU)

Assuntos gerais relacionados às sanções: o caso da República Popular Democrática da Coreia

Matheus Melbado Telles

Lucas Madeira Bortoletto

Victoria Barbosa Fernandes Chequeleiro

Introdução

O artigo 41 da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) define que o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), visando conservar a paz e a segurança internacionais, mantém sua autonomia na tomada de decisões em caso de ameaças de diferentes naturezas. Como previsto na Carta, cabe ao CSNU definir medidas preventivas, recorrendo ou não ao uso da força para efetivar suas decisões.

Desde 1963, o Conselho vem implementando medidas alternativas ao uso de recursos bélicos para manter a ordem no sistema internacional sob os princípios e propósitos da ONU. Desde então, as sanções são um dos instrumentos disponíveis para a efetivação das decisões do órgão contra ameaças à ordem internacional. Contudo, alguns episódios questionam a eficiência dessas medidas. Um caso que tem recebido grande atenção da comunidade internacional é o da República Popular Democrática da Coreia: desde 2006 o país descumpre as sanções de não-proliferação nuclear impostas pelo Conselho, desafiando assim o órgão e seus membros.

O objetivo desse capítulo é apresentar, em quatro partes, o papel do CSNU na criação de soluções para a questão das sanções e para o caso específico da Coreia do Norte. Na primeira

seção, será apresentada a estrutura da tomada de decisão do CSNU e suas peculiaridades como órgão da ONU. Na segunda seção, haverá a contextualização do assunto geral das sanções e seus principais desafios. Na terceira, será apresentado o caso da Coreia do Norte e seus impactos no cenário internacional. Por fim, haverá a descrição das devidas questões a serem discutidas e os objetivos a serem cumpridos pelo comitê.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)

O Conselho de Segurança das Nações Unidas é responsável pela garantia da paz e da segurança internacionais. Como prevê a Carta da ONU, no capítulo V, o Conselho de Segurança é um dos órgãos executivos das Nações Unidas mais importantes, com relativa autonomia na tomada de decisões necessárias para lidar com as ameaças internacionais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, pp. 18-19).

O CSNU é composto por quinze assentos, ocupados por Estados-Membros da ONU e divididos em duas categorias: os permanentes e os não-permanentes (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, pp. 17-18). A diferença entre as categorias reside em dois elementos, o poder de veto no processo de tomada de decisão e a duração dos mandatos: o primeiro grupo usufrui do mandato vitalício e da possibilidade de vetar decisões do órgão. São cinco os países permanentes: China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia. Já os membros que ocupam assentos não-permanentes têm um mandato de dois anos cada, são eleitos pela Assembleia Geral das Nações Unidas e não contam com o poder de veto. Esse, na realidade, advém da disposição sobre as votações presente nas regras de procedimento do órgão: quando uma questão é levada à votação, a maioria qualificada é condição para sua aprovação. No CSNU isso significa nove votos afirmativos, incluindo os cinco votos dos membros permanen-

tes: conseqüentemente, um membro permanente que vote contra determinada decisão, veta a sua aprovação (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, pp. 19-20). Entretanto, nos últimos anos, seguindo uma tendência da ONU, o CSNU tem trabalhado no sentido de obter o consenso para a aprovação de suas resoluções, garantindo assim maior legitimidade para suas decisões. Como a Carta submete os membros da ONU às decisões do CSNU, convocando-os a contribuir com os recursos disponíveis, decisões consensuais garantem uma menor resistência à colaboração (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, pp. 26-27).

Para dar suporte às decisões do CSNU, o capítulo VII da Carta da ONU define diferentes medidas que podem ser aplicadas pelo órgão para garantir o cumprimento do seu mandato (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, pp. 26-30). Apesar da Carta não determinar um sistema gradativo para o uso das opções à disposição do CSNU, a prática do órgão tem sido desenvolvida no sentido de priorizar alternativas diplomáticas para a resolução de conflitos, deixando o uso da força como a última opção, mas nem por isso, menos aplicado (BAUMBACH, 2014, p. 39).

Nesse contexto, as iniciativas diplomáticas, previstas no capítulo VI, propõem a resolução negociada do conflito, buscando a convergência dos interesses nacionais ou regionais entre as partes interessadas. Quando o recurso da negociação falha ou é negado por uma das partes, o CSNU ainda pode dispor de medidas restritivas, de cunho econômico e diplomático, com o intuito de pressionar a(s) parte(s) a aceitar(em) a negociação (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, pp. 22-26). Isso exige o engajamento dos membros da ONU, sobretudo dos vizinhos regionais e dos principais parceiros econômicos dos sancionados para garantir a “interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer

espécie e o rompimento das relações diplomáticas” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 26). Ademais, a Carta da ONU prevê também a criação de planos de aplicação do uso da força, mobilizando tropas aéreas, navais e terrestres, e o apoio das nações para a garantia da estabilidade internacional (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, pp. 27-28).

Questões gerais relacionadas às sanções

O Conselho de Segurança das Nações Unidas e o uso das sanções

Em termos gerais, sanções são medidas punitivas aplicadas para garantir que Estados ou indivíduos respeitem as normas internacionais, reduzindo assim ameaças à paz e à segurança internacionais. O termo “sanção”, todavia, não aparece em nenhum momento na Carta da ONU, mas as disposições dos artigos 41¹ e 42² acabam criando o contexto geral para o seu uso (BAUMBACH, 2014, pp. 23-25).

1. “O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efetivas as suas decisões e poderá convidar os membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radioelétricos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, pp. 25-26).

2. “No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 26).

Pela própria ausência de um quadro normativo na Carta, a aplicação de sanções pelo CSNU ao longo das décadas não seguiu um padrão único: há uma divisão muito nítida entre as sanções praticadas no período da Guerra Fria e as sanções impostas a partir dos anos 1990. Durante a Guerra Fria, apenas dois Estados foram sancionados, a Rodésia do Sul, em 1965, quando a minoria branca declarou independência do território britânico, e a África do Sul, em 1977, por conta dos agravamentos político-sociais oriundos do regime do *apartheid*. Nesse período, as sanções utilizadas eram basicamente diplomáticas, uma vez que visavam a resolução dos conflitos entre Estados. Ademais, pode-se afirmar que, durante a Guerra Fria, o CSNU também tinha sua ação limitada por conta da disputa de poder entre os blocos liderados por EUA e União Soviética, o que levou ao congelamento das atividades do órgão e dificultou a discussão e aprovação de grande parte das sanções (BAUMBACH, 2014, pp. 44-48).

Com a dissolução do bloco soviético, a tensão bipolar no órgão reduziu, permitindo que a unanimidade entre seus membros, antes considerada praticamente impossível, pudesse ser alcançada. Ademais, a nova ordem permitiu que a ONU retomasse seu papel de destaque, ampliando seu horizonte de ação, o que, conseqüentemente, tornou o CSNU mais ativo. Os anos 1990, portanto, inauguraram uma fase de ativismo do órgão: enquanto nos primeiros 45 anos da ONU foram aprovadas 647 resoluções, a década de 1990 contabilizou sozinha a aprovação de 620 resoluções (BAUMBACH, 2014, p. 49).

Nesse novo contexto, o número de países sancionados aumentou de dois, durante a Guerra Fria, para dezenas nos anos 1990. Entre os países sancionados, os principais são: Iraque (1990); ex-Iugoslávia (1991, 1992 e 1998); Líbia (1992); Libéria

(1992); Somália (1992); Camboja (1992); Haiti (1993); Angola (1993, 1997 e 1998); Ruanda (1994); Sudão (1996); Serra Leoa (2000); Afeganistão (1999); Congo (2003); Costa do Marfim (2004); Sudão (2005); Síria (2005) e Coreia do Norte (2006)³ (BAUMBACH, 2014, pp. 49-50).

As sanções se tornaram, assim, um recurso cada vez mais frequente, concentrando-se principalmente na limitação das ações do Estado-alvo. Contudo, tal estratégia falhou ao não acompanhar a mudança na natureza dos conflitos internacionais. No pós-Guerra Fria, os conflitos passaram a ser principalmente intra-estatais, envolvendo não só o Estado, mas também a sociedade civil e atores transnacionais, ampliando as instabilidades regionais. Assim, nem sempre é fácil identificar as forças envolvidas, sendo necessário diferenciar as figuras do governo, das forças rebeldes e da sociedade civil. As sanções, entretanto, da forma como eram elaboradas e aplicadas, desconsideravam essa variedade de atores.

Logo, o resultado desse novo contexto foi o desequilíbrio entre os resultados obtidos e os impactos humanitários gerados nas nações sancionadas. Isso porque, como o CSNU impunha as sanções contra os Estados, as medidas prejudicavam o parque industrial, a agricultura e a saúde. Algo que, por sua vez, aumentava o desemprego, a mortalidade, a criminalidade e afetava a sociedade civil (BAUMBACH, 2014, pp. 85-86).

Tais efeitos perversos, às vezes mais severos do que a própria guerra, tiveram profundas implicações para o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais das popu-

3. Alguns desses países mantêm seu regime de sanções até hoje.

lações-alvo e estavam em contradição com a própria razão de ser do recurso às sanções, que visam a evitar a crueldade e a destruição representadas pelo conflito armado (BAUMBACH, 2014, p. 86).

Frente a essas críticas sobre a efetividade das sanções, houve um período de intensas reformas cujo principal objetivo foi otimizar seu uso. Em 1998, teve início o Processo Interlaken, que estava focado nas sanções financeiras e propunha uma maior clareza e precisão técnica nas resoluções do CSNU. Seguindo essa tendência, em 2000, estruturou-se o Processo Bonn-Berlin, cujo foco era promover a opção do embargo de armas e a proibição de viagens, uma vez que tais sanções afetavam apenas determinados grupos de pessoas do Estado alvo, o que facilitaria o controle de seus impactos negativos. Em linhas gerais, ambos os processos se concentraram na defesa de maior especificidade e direcionamento das sanções (BAUMBACH, 2014, pp. 111-120; BESSLER; GARFIELD; HUGH, 2004, p. 16).

Já o Processo de Estocolmo, em 2002, enfatizava a implementação e o monitoramento das sanções, buscando identificar seus impactos e propor adaptações (BAUMBACH, 2014, pp. 121-125; BESSLER; GARFIELD; HUGH, 2004, p. 16). Nesse contexto, o CSNU passou a estipular “sanções inteligentes e dirigidas”, cujo objetivo era reduzir os impactos sobre a sociedade civil dos países sancionados. Assim, tais sanções teriam como foco setores específicos da economia, grupos armados específicos ou determinadas atividades do Estado (BAUMBACH, 2014, pp. 129-132).

Nos últimos anos, o CSNU tem optado pela aplicação de cinco tipos de sanções: ruptura diplomática, proibição de via-

gens, congelamento de ativos, embargo de armas e interdição comercial⁴ (SECURITY COUNCIL REPORT, 2013, p. 10).

A ruptura diplomática foi amplamente utilizada no período da Guerra Fria, por ter como objetivo pressionar os governos por meio de seu isolamento diplomático, retirando missões estrangeiras do seu território, recusando vistos e proibindo a participação em reuniões e organizações internacionais (BAUMBACH, 2014, p. 27). Contudo, com o término do conflito entre os blocos capitalista e socialista, as sanções diplomáticas deixaram de ser utilizadas com grande frequência pelo Conselho, uma vez que elas dificultavam as negociações e o arrefecimento dos conflitos, tanto internos quanto externos. O isolamento do país frente à comunidade internacional gera lentidão na resolução do conflito, já que as mesas de negociações acabam sendo suspensas (SECURITY COUNCIL REPORT, 2013, p. 10).

Já as proibições referentes ao direito de ir e vir foram aplicadas, com exceção do Iraque, em todos os demais casos de sanções da ONU citados anteriormente. Esse tipo de sanção promove o isolamento físico do Estado-alvo e é versátil, podendo assumir diferentes características: pode abranger as viagens de todos os cidadãos de uma nação, proibir viagens a uma nação específica, proibir viagens para zonas em domínio de rebeldes, ou até mesmo, proibir o funcionamento de uma companhia aérea nacional. Contudo, apesar do seu uso frequente, tais sanções são facilmente violadas, já que o controle de tais movimentações é complicado e, em certa medida, depende da participação de forças nacionais (SECURITY COUNCIL REPORT, 2013, p. 10).

4. Ainda existem as sanções criminais, determinadas pela Corte Internacional de Justiça (CIJ). Entretanto, elas não serão o foco das discussões neste capítulo.

As sanções financeiras, por sua vez, com especial ênfase no congelamento de ativos, tanto de indivíduos quanto de entidades, têm como objetivo restringir o acesso do alvo a recursos monetários. Tais sanções estão entre as mais adotadas pelo CSNU, pois conseguem restringir as ações do sancionado de forma eficiente: ao ver-se sem recursos para continuar financiando suas atividades, o alvo acaba sendo forçado a alterá-las em função dos desejos da comunidade internacional. Porém, tais sanções precisam superar um grande obstáculo para que logrem sucesso na sua implementação: a falta de transparência do sistema bancário internacional, algo que acaba impossibilitando o total controle de transações financeiras (BAUMBACH, 2014, p. 27; SECURITY COUNCIL REPORT, 2013, p. 11).

O quarto tipo de sanção, o embargo de armas, tem como objetivo restringir a proliferação de armamentos e evitar que governos, grupos terroristas e rebeldes financiem suas atividades por meio do comércio de tais produtos. A sanção gera, assim, efeitos imediatos sobre a capacidade do alvo de sustentar o esforço de guerra. Contudo, seguindo os obstáculos das sanções anteriores, esses embargos também têm de enfrentar a falta de engajamento da comunidade internacional, o que torna, sem ele, quase impossível controlar a proliferação das armas, principalmente aquelas oriundas do contrabando e do mercado negro (BAUMBACH, 2014, p. 27; SECURITY COUNCIL REPORT, 2013, p. 11).

Por fim, a interdição comercial, em especial de *commodities*, tem como alvo não apenas a restrição da importação de bens produzidos ou comercializados, mas também a exportação de bens com destino à nação sancionada. Vale destacar que o principal motivo para a utilização dessas sanções é garantir a restrição econômica do Estado, dificultando o financiamento, não só da guerra, mas também de atividades comuns do país (BAUMBACH, 2014, p. 27; SECURITY COUNCIL REPORT, 2013, pp. 11-12).

Diante das diversas tipologias de sanções e dos obstáculos à sua implementação, verifica-se a necessidade de um monitoramento constante que permita aos membros do CSNU a identificação dos resultados de cada caso e a redefinição, quando necessário, do escopo de tais instrumentos. Para tanto, quando o órgão opta pelo uso das sanções em determinado contexto, um comitê responsável pelo regime iniciado pode ser criado. Esse se torna um órgão subsidiário, que administra o andamento das sanções por meio de diversos relatórios sobre sua aplicação e desempenho. Apesar de submeter suas decisões ao CSNU, cabe, em grande medida, ao comitê a definição dos tipos de sanções mais eficazes em cada caso (SECURITY COUNCIL REPORT, 2013, p. 7).

Segundo Crawford e Klotz (1999 *apud* BAUMBACH, 2013, p. 28), existem quatro referências que podem ajudar na definição sobre o sucesso ou insucesso das sanções. A primeira é a capacidade da sanção de promover a mudança na postura dos alvos sancionados, sejam Estados ou indivíduos, aproximando-os das condutas determinadas pela comunidade internacional. A segunda é a capacidade da sanção de tornar seu objeto um exemplo para os demais Estados ou indivíduos, estimulando-os a se adequar às normas do sistema internacional. A terceira está ligada a interrupção das atividades do alvo, condenadas pelo CSNU, dada a aplicação da sanção. Por último, a capacidade da sanção de levar a sociedade civil a questionar as lideranças políticas, retirando seu apoio e promovendo uma mudança no regime nacional⁵.

5. Note-se, contudo, que em nenhum momento os parâmetros usados pelo CSNU levam em consideração as consequências indiretas geradas pela aplicação das sanções. Em especial no caso da restrição de atividades relacionadas aos Estados, são comuns, como apontado anteriormente, os impactos negativos sobre a sociedade civil: mesmo as sanções inteligentes e dirigidas ainda não foram capazes de solucionar tal desafio (WAGNER, 2015).

Tendo analisado com mais detalhes as mudanças ocorridas no regime de sanções ao longo dos anos e seus principais mecanismos de ação, iremos descrever na próxima seção alguns exemplos do uso de tal instrumento.

Exemplos de aplicação das sanções

Nos parágrafos seguintes, serão discutidos dois casos de insucesso e dois casos de sucesso das sanções do Conselho de Segurança no período do pós-Guerra Fria. Dessa maneira, será possível entender o real funcionamento de tais regimes. Entre os casos de insucesso, estão as sanções impostas à Síria e ao Iraque; já nos casos de sucesso, destacamos as sanções impostas à Líbia e ao Sudão.

Em 1990, após a invasão do Kuwait pelo Iraque, o CSNU aplicou sanções focadas em embargos financeiros e comerciais para que a nação comandada por Saddam Hussein desistisse da invasão ao vizinho e eliminasse possíveis armas de destruição em massa. A pressão internacional e a renovação das restrições se mantiveram até 2003, quando os EUA invadiram o Iraque para promover a derrubada de Hussein. O longo período de sanções, entretanto, teve maior impacto sobre a população do que sobre o governo: os embargos financeiros cortaram recursos que mantinham alguns poucos serviços básicos no Iraque. O resultado foi o aumento alarmante da mortalidade infantil e da pobreza. Diante disso, a sociedade civil acabou atrelando seu sofrimento à imposição das sanções e perdeu a confiança na ONU. Consequentemente, quando a organização decidiu agir no país, enfrentou grande resistência da população iraquiana, o que dificultou a condução do processo de paz (BAUMBACH, 2014, pp. 51-54; SECURITY COUNCIL REPORT, 2013, p. 5).

Outro caso no qual as sanções acabaram não tendo o resultado esperado foi o sírio: as sanções começaram em 2005, dan-

do ênfase ao congelamento de ativos, à proibição de viagens e ao embargo de armas. Apesar de terem surtido certo efeito no início, ampliando a pressão sobre o regime de Bashar al-Assad, tais sanções passaram a ser burladas por alguns vizinhos e foram incapazes de romper atividades relacionadas ao tráfico internacional de armas. Na tentativa de garantir o sucesso do regime de sanções, o CSNU enrijeceu sua postura, mas o resultado foi o completo desequilíbrio nacional. A extensão das sanções deu início a uma crise humanitária sem precedentes no país, que não conseguiu a ajuda internacional necessária devido às restrições impostas pelo CSNU. Diante disso, os protestos, até então pacíficos por parte da sociedade síria, deram lugar a uma violenta guerra civil: essa, por sua vez, ampliou a resistência do governo em negociar. Por fim, o cenário de instabilidade nacional acabou abrindo brechas para o avanço do Estado Islâmico e agravou a já complexa situação da Síria (FEHL, 2016, pp. 45-48).

Tais fracassos, entretanto, se contrapõem a algumas iniciativas consideradas pela ONU como bem-sucedidas. Em 1992, o CSNU, baseado na suspeita do envolvimento de agentes da inteligência líbia no atentado contra o voo 103, que explodiu na Escócia naquele ano, aprovou uma série de sanções contra o país. Para que a Líbia cooperasse com as investigações do atentado, o órgão determinou a interdição de voos, o embargo de armas e a redução das atividades diplomáticas. Depois de um fracasso inicial, o Conselho aprovou mais sanções contra a Líbia (em 1993 e 1998), entre as quais estava o congelamento de ativos e a interdição de *commodities*. Diante disso, o país concordou em entregar os suspeitos do atentado contra o voo 103 para julgamento. Em 2003, as sanções contra o país foram suspensas (BAUMBACH, 2014, pp. 58-60).

Por fim, outro exemplo considerado bem-sucedido pelo CSNU é o das sanções impostas ao Sudão, em 2005, diante das

reivindicações de independência do Sudão do Sul. O conflito pela independência provocou uma enorme instabilidade regional de modo a aumentar os fluxos migratórios. Quando o caso foi levado ao CSNU, o órgão optou pelas sanções para evitar a escalada do conflito e para controlar a disseminação de grupos terroristas dentro do país, que se aproveitaram da desordem política para buscar maior influência na região. Nesse sentido, após sanções diplomáticas, a proibição do direito de ir e vir, o congelamento de ativos e o embargo de armas, o Conselho conseguiu iniciar as negociações entre as partes, o que permitiu a independência do Sudão do Sul (SECURITY COUNCIL REPORT, 2013, pp. 3-4).

Tendo analisado a questão geral das sanções, a seção seguinte irá analisar o caso específico da República Popular Democrática da Coreia buscando compreender as motivações que levaram o Conselho de Segurança a impor sanções sobre o país. Veremos também qual a estratégia usada pelo órgão e como a Coreia do Norte tem contrariado as expectativas internacionais ao ignorar o regime de sanções a ela imposto.

O caso da República Popular Democrática da Coreia: origens do problema

A divisão da Península coreana

No final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a península coreana foi dividida, refletindo a oposição que se estabeleceria no sistema internacional: as forças soviéticas manteriam sob seu domínio a área acima do Paralelo 38, enquanto os EUA se estabeleceriam na parte sul (WEATHERSBY, 1993, pp. 13-14). A divisão física acabou se traduzindo em uma divisão política que deu origem a dois governos: a República da Coreia (KOR), liderada por Syngman Rhee ao sul, e a República Popular De-

mocrática da Coreia (RPDC), liderada por Kim Il Sung ao norte. Ambos os governantes buscavam reunificar a Coreia, mas diferiam no sistema que deveria ser adotado: capitalismo, segundo Syngman, e comunismo, segundo Kim (INTERNATIONAL BUSINESS PUBLICATIONS, 2004, pp. 66-69).

Alinhados a sistemas políticos distintos, Coreia do Norte e Coreia do Sul mantinham intensas relações políticas e econômicas com a União Soviética e os EUA, respectivamente. O acirramento das disputas ideológicas entre os grandes blocos comunista e capitalista se refletiu na península coreana, culminando, em 1950, na Guerra da Coreia: a Coreia do Norte, apoiada pela URSS ultrapassou o Paralelo 38 em direção ao sul, na tentativa de garantir a unificação (SAVADA, 1993; STONE, 1952, pp. 42-47). Os EUA responderam acionando o CSNU, que na ocasião convocou uma reunião que aprovou as Resoluções 82 e 83, condenando a ação norte-coreana e autorizando o uso da força por parte dos Estados Unidos (BLAINEY, 2009, p. 180). Porém, no bloco comunista, a China, sob liderança de Mao Tse-tung (1893-1976), contribuiu com tropas militares em auxílio aos norte-coreanos, o que garantiu a expulsão das tropas estadunidenses e sul coreanas da RPDC (INTERNATIONAL BUSINESS PUBLICATIONS, 2004, pp. 69-70).

Após uma ameaça nuclear por parte dos EUA, o Armistício de Panmunjon é assinado em 27 de julho de 1953 e declara o cessar-fogo. Nesse mesmo ano foi estabelecida a Zona Desmilitarizada da Coreia (ZDC), uma faixa de segurança que protege o limite territorial das duas nações e se mantém até hoje (FRENCH, 2014, pp. 332-348). A Guerra da Coreia permitiu o armamento e a transferência de tecnologia dos blocos capitalista e comunista para a Coreia do Sul e para a Coreia do Norte, respectivamente (INTERNATIONAL BUSINESS PUBLICATIONS, 2004, p. 70).

O programa nuclear coreano: origens e desenvolvimento

Após o término da Guerra da Coreia, a RPDC procurou formalizar suas alianças estratégicas com a URSS e com a China, buscando sempre a independência política, econômica e militar. O governo de Kim Il Sung (1948-1994) procurou reconstruir a nação investindo em tecnologia e em uma indústria forte (INTERNATIONAL BUSINESS PUBLICATIONS, 2004, pp. 70-71).

A Coreia do Norte entendeu que, para garantir sua autonomia industrial, seria necessário produzir tecnologia dentro do próprio país. Em 1962, Kim Il Sung lançou o slogan “Armas em uma mão, e o martelo e a foice em outra”, que buscava fortalecer a indústria de defesa mantendo os ideais do comunismo. O país iniciou então uma fase de militarização, calcada no investimento soviético. Nesse período, a URSS impulsionou a construção do complexo de pesquisa nuclear norte coreano na cidade de Yongbyon⁶, porém, foi a Coreia do Norte quem deu seguimento e continuou desenvolvendo seu programa se valendo das grandes minas de urânio e plutônio presentes no país (BRITES, 2011, p. 26; INTERNATIONAL BUSINESS PUBLICATIONS, 2004, p. 235).

Nas décadas seguintes, a Coreia do Norte avançou em seu programa nuclear. O primeiro reator começou a ser construído em 1977 e entrou em funcionamento em 1986; já em 1985, a RPDC iniciou a construção de um reator mais potente. No mesmo ano, o país assinou o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP), cujo objetivo é impedir a disseminação de armas e de conhecimento relacionados aos armamentos nucleares (DELLAGNEZZE, 2013, p. 30). Porém, isso não impediu

6. O investimento soviético não durou muito tempo: anos depois, a URSS reduziu a ajuda econômica, o que acabou culminando na estagnação econômica norte-coreana, agravada principalmente pelos falhos planos econômicos.

que, em 1989, um reator com potência superior aos demais começasse a ser construído pelo país: isso porque, no discurso norte-coreano, o desenvolvimento do programa nuclear era a base de sua política energética, dadas as limitações do país nessa área⁷ (BRITES, 2011, p. 28; FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS, 1999; KIM, 2014, pp. 17-21).

Com o fim da União Soviética, em 1991, a Coreia do Norte perdeu um de seus maiores aliados e passou a buscar maior engajamento no sistema internacional: no mesmo ano, as duas Coreias tornaram-se membros efetivos da ONU. O vizinho do sul, inclusive, buscou uma aproximação por meio da *Sunshine Policy*, que propunha a promoção de ajuda mútua e a não agressão entre as duas nações (FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS, 1999). Já com os EUA, a RPDC assinou, em 1994, o *Agreed Framework*, um protocolo de intenções que culminou na suspensão da construção de dois reatores nucleares e no congelamento da produção do complexo nuclear de Yongbyon pela RPDC. Além disso, o acordo propunha que a RPDC tornasse seu programa nuclear totalmente transparente. Em compensação, a RPDC receberia ajuda econômica e humanitária (DELLAGNEZZE, 2013, p. 38). Como as restrições se direcionavam para a área de armamentos, a RPDC, sob o governo de Kim Jong Il (1994-2011), iniciou um plano de desenvolvimento nas áreas de ciência e tecnologia, no setor da energia atômica, marcando a busca pela auto-suficiência energética e econômica (KIM, 2014, pp. 17-20).

Os anos 2000, entretanto, marcaram uma reviravolta nesse cenário de engajamento. Após os atentados de 11 de setembro, a Coreia do Norte foi colocada na lista dos países do “eixo do mal”, que incluía os Estados considerados uma ameaça à es-

7. O acordo foi ratificado pela RPDC apenas em 1992, deixando em aberto as atividades nucleares realizadas pelo país nesse intervalo.

tabilidade internacional e à segurança estadunidense: tal fato acabaria arruinando as tentativas de reconciliação da *Sunshine Policy* (BRITES, 2011, p. 33). A partir de então, a confiança da comunidade internacional na Coreia do Norte foi abalada: a alegação de que o país mantinha uma extensiva produção de mísseis e armas nucleares desencadeou uma série de críticas a Pyongyang (KIM, 2014, p. 20).

A tensão referente ao programa nuclear norte-coreano acabou culminando na saída da RPDC do TNP, em 2003. Em seguida, o país reativou o reator de Yongpyong, o que aumentou as especulações da comunidade internacional. Para evitar que o movimento desse origem a uma instabilidade regional, China, EUA, Japão e Rússia deram início a um processo de negociação, chamado *Six-Party Talks*, que envolvia também ambas as Coreias e tinha como objetivo chegar a uma solução pacífica da questão (DELLAGNEZZE, 2013, p. 39).

Nos anos seguintes, a *Six-Party Talks* foi marcada por uma série de avanços e retrocessos que refletiam os diferentes interesses envolvidos nas negociações. A Coreia do Norte se mostrou disposta a aceitar o monitoramento internacional, desde que houvesse um apoio ao desenvolvimento do uso pacífico de energia nuclear (BAJORIA; XU, 2013). A Coreia do Sul, por sua vez, se preocupava com a manutenção de tais atividades pelo vizinho do norte. Para China e Rússia, um programa nuclear ativo da Coreia do Norte que justificasse a intervenção dos EUA na região, contrariava os interesses de ambos os países, mas defender uma unificação liderada pelo regime ao sul da península não era uma opção. Por fim, para os EUA e Japão, a possibilidade de que a Coreia do Norte pudesse vir a obter mísseis de longo alcance ameaçava-os diretamente, mas ao mesmo tempo, nenhum dos dois se dispunha a apoiar uma intervenção na região mais militarizada do globo (LUKIN, 2016).

É nesse contexto que o caso da RPDC é levado ao CSNU. A partir de então, a evolução do programa nuclear norte-coreano vai resultar na imposição de uma série de sanções por parte do CSNU, sendo cada uma delas desrespeitada pela RPDC.

A aplicação de sanções pelo Conselho de Segurança

Em 5 de julho de 2006, a RPDC realiza o lançamento de mísseis balísticos, fazendo com o que o caso fosse levado à ONU. Diante disso, o CSNU aprovou por unanimidade a Resolução 1695, que, além de reafirmar a ameaça que a proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas representava para a segurança internacional, impunha as primeiras sanções destinadas à RPDC. Dentre essas, podemos citar a suspensão de todas as atividades relacionadas com o programa de mísseis balísticos norte-coreanos e a vigilância da RPDC por parte de todos os Estados-membros. O documento fazia ainda um apelo para que a RPDC retornasse ao *Six-Party Talks*, ao TNP e permitisse a inspeção da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) no país (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2006 a).

Em outubro de 2006, um novo teste nuclear realizado pela RPDC representou uma clara ameaça à comunidade internacional, confirmando a existência de ogivas nucleares e gerando a aprovação, por unanimidade, da Resolução 1718 no CSNU. Além de reafirmar as cláusulas da Resolução 1695, a Resolução exigia que a RPDC eliminasse todo seu arsenal nuclear e os materiais a ele relacionados, assim como todas as armas de destruição em massa e os programas de mísseis balísticos (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2006 b). Os Estados-membros deveriam banir a importação e exportação de certos materiais e equipamentos específicos. A Resolução ainda exigia que os países congelassem os bens de pessoas que colaboras-

sem de alguma forma com o programa norte-coreano (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2006 b).

Essa resolução trazia uma novidade importante: a criação do Comitê de Sanções da ONU para a Coreia do Norte, a fim de monitorar questões relativas às sanções da RPDC. O comitê é composto pelos 15 membros do CSNU, que analisam e monitoram a efetividade de cada ação tomada, e depois, informam ao órgão sobre o andamento do processo (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2006 c). Posteriormente, devido às pressões internacionais, a RPDC retorna ao *Six-Party Talks* e, em 2007, desativa seu principal reator e outras instalações relacionadas em troca de petróleo e do descongelamento de seus depósitos bancários (BRITES, 2011, pp. 99-103).

Em maio de 2009, um novo teste nuclear executado pela RPDC foi condenado pelo CSNU. Isso culminou na aprovação unânime da Resolução 1874, que endureceu as sanções financeiras e demandou o retorno da RPDC à mesa de negociações. A Resolução ainda previa um sistema reforçado de controle dos carregamentos aéreos, marítimos e terrestres destinados à Coreia do Norte. Além da ampliação do embargo de armas, a Resolução proibia a exportação para a RPDC de qualquer tipo de combustível ou complementos de embarcações, a menos que materiais dessa natureza fossem necessários para causas humanitárias (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2009).

Em represália às novas sanções impostas, a RPDC anunciou a retomada de seu programa nuclear. Desde então, o país tem avançado na tecnologia nuclear, enquanto as negociações internacionais retrocederam. Em dezembro de 2011, o estadista norte-coreano, Kim Jong Il, deixou o regime nas mãos de seu filho, Kim Jong-Un, que se revelou instável na condução das negociações e disposto a defender os interesses e a autonomia da Coreia do Norte (BRITES, 2011, pp. 99-103).

Em dezembro de 2012, a RPDC viola mais uma sanção lançando mísseis balísticos. Em resposta, o CSNU aprova, em janeiro de 2013, a Resolução 2087, que reforçou as medidas anteriores, enfatizou a importância do comprometimento dos demais Estados com as sanções e sublinhou que as medidas não têm a intenção de causar consequências humanitárias. Por fim, mantinha o caso da RPDC sob revisão em conjunto com o Comitê de Sanções responsável e expressava a determinação em adotar medidas mais duras no caso de novas violações (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2013 a).

Em fevereiro do mesmo ano, a RPDC conduziu um novo teste nuclear, violando as resoluções anteriores. No mês seguinte, o CSNU aprovou a Resolução 2094, e dentre as medidas adicionais estabelecidas pelo Comitê está a proibição dos Estados-membros de concederem apoio financeiro ao país que estiver ligado aos programas de armas norte-coreanos (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2013 b).

Em janeiro de 2016, a Coreia do Norte viola novamente as sanções do CSNU ao realizar um novo teste nuclear e lançar mísseis balísticos. O teste nuclear teve sua tecnologia baseada em uma técnica mais complexa, dando origem à uma arma mais potente: a bomba de hidrogênio. O chefe de Estado, Kim Jong-Un, declarou que o teste representou uma medida de autodefesa, diante da crescente pressão que o país vem sofrendo (MOON, 2016).

O CSNU decide, então, endurecer e ampliar o escopo das restrições ao país e aprova a Resolução 2270, cujo conteúdo é considerado um dos mais rígidos já aprovados pelo órgão. A Resolução prevê um embargo total de armas leves e proíbe a exportação de carvão, ferro, minério de ferro, ouro, terras raras, vanádio e minério de titânio para a RPDC, a menos que se comprove que a venda é somente para a subsistência do país. Ademais, obriga todos os Estados membros a inspecionarem os

cargueiros que tenham a RPDC como origem ou destino, e proíbe toda e qualquer transação ou apoio financeiro público ou privado entre os Estados-membros e o país (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2016).

Além do teste com bomba de hidrogênio no começo do ano, a RPDC ainda lançou no dia 9 de abril, um míssil balístico intercontinental (ICBM) que, segundo a imprensa do país, será capaz de alcançar o continente americano. A RPDC também lançou um míssil balístico de um submarino, no dia 23 de abril, em direção ao mar do Japão, além de afirmar que está prestes a realizar seu quinto teste nuclear (MOON, 2016). A situação da península coreana mantém-se, assim, em aberto e sujeita a alterações repentinas e imprevisíveis, colocando o CSNU diante de um de seus maiores desafios até o momento. O órgão precisa dar conta de uma real ameaça à paz e à segurança internacional, levando em consideração o delicado equilíbrio regional e contornando os interesses nacionais de seus membros, em especial, os permanentes.

Questões a serem debatidas

Como vimos, o tema das sanções ainda guarda muitos impasses que precisam ser solucionados pelo CSNU e que colocam em dúvida a própria existência de tais instrumentos. O caso da Coreia do Norte expõe justamente essa fragilidade. Propomos, assim, as seguintes questões para debate:

- 1) Como garantir que as sanções impostas pelo CSNU sejam de fato eficazes e cumpram seu papel de instrumento de pressão do Conselho?
- 2) Como evitar os impactos humanitários gerados por longos regimes de sanções?
- 3) Por que as sanções impostas à Coreia do Norte não foram capazes de impedir o avanço do programa nuclear do país?

REFERÊNCIAS

- BAJORIA, J; XU, B. “The Six Party Talks on North Korea’s Nuclear Program”. In: *Council of Foreign Relations*, 30 de setembro de 2013. Disponível em: <<http://www.cfr.org/proliferation/six-party-talks-north-koreas-nuclear-program/p13593>>. Acesso em: 02.jul.2016.
- BAUMBACH, M. *Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira*. Brasília: FUNAG, 2014. 271 p. Coleção CAE. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/1105-Sancoes-do-conselho-de-seguranca-direito-inter-e-pratica-Brasileira.pdf>>. Acesso em: 29.abr.2016.
- BESSLER, M; GARFIELD, R; HUGH; G. *Sanctions Assessment Handbook: Assessing the Humanitarian Implications of Sanctions*. Nova Iorque: United Nations Department of Public Information, outubro de 2014. 88 f. Disponível em: <http://www.who.int/hac/network/interagency/IASC_SANCTIONS_ASSESS_HANDBOOK_FINAL.pdf>. Acesso em: 08.mai.2016.
- BLAINEY, G. *Uma Breve História Do Século XX*. Curitiba: Fundamento, 2009. 384 f.
- BRITES, P. V. P. *A Situação na Península Coreana: Estrutura, Panorama e Cenários*. 2011. 69f. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) - Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2011. 69 f. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/40296/000828023.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 27.abr.2016.
- _____. *A Crise na Península Coreana e a Segurança Regional do Leste Asiático*. 2014. 167 f. Dissertação (Mestrado) - Estudos Estratégicos Internacionais. Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/103904/000938620.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 27.abr.2016.
- DELLAGNEZZE, R. *A Coreia do Norte e suas Relações Internacionais no Mundo Globalizado*. 2013. 63 f. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/CNRIMG.pdf>>. Acesso em: 18.mar.2016.
- FEHL, C. Probing the Responsibility to Protect’s Civilian Dimension: What Can Non-Military Sanctions Achieve? In: KOOPS, Joachim; FIOTT (orgs.). *The Responsibility to Protect and the Third Pillar: Legitimacy and Operationalization*. Londres: Palgrave Macmillan, 2014. pp. 39-57.
- FRENCH, P. *North Korea: State of Paranoia*. Nova Iorque: Zed Books Ltd, 2014. 496 f.

- FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS (FAS). “Sunshine Policy in a nutshell”. In: *Website oficial Federation Of American Scientists*, janeiro de 1999. Disponível em: <<http://fas.org/news/skorea/1999/reunification22.html>>. Acesso em: 28.abr.2016.
- INTERNATIONAL BUSINESS PUBLICATIONS. *Korea North: Foreign Policy and Government Guide*. Washington: International Business Publications, 2004. 435 f.
- KIM, J. *The North Korea Nuclear Weapons Crisis: The Nuclear Taboo Revisited*. Londres: Palgrave Macmillan, 2014. 227 f.
- LUKIN, A. “Why Russia and China won’t curb North Korea any more than the U.S will curb Saudi Arabia”. In: *The Huffington Post*, 01 de julho de 2016. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/artiom-lukin/russia-china-north-korea-saudi-us_b_8931672.html>. Acesso em: 02.jul.2016.
- MOON, K. H. S. “Opinion: Why this North Korea test is not like the others” In: *CNN*. 25 de abril de 2016. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2016/04/25/asia/north-korea-opinion-katharine-moon/>>. Acesso em: 28.abr.2016.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Carta das Nações Unidas*, 26 de junho de 1945. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em: 25. jan. 2016.
- SAVADA, A. M. *North Korea: a Country Study*. Washington: GPO, 1993. Disponível em: <<http://countrystudies.us/north-korea>>. Acesso em: 28.mar.2016.
- SECURITY COUNCIL REPORT (SCR). *Special Research Report UN Sanctions*. 25 de novembro de 2013. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/special_research_report_sanctions_2013.pdf>. Acesso em: 14.dez.2015.
- STONE, I.F. *The Hidden History of the Korean War: 1950-1951*. Nova Iorque: Open Road Integrated Media, 2014. 197 f. Disponível em: <<http://stpml.org/wp-content/uploads/2015/02/The-hidden-history-of-the-Korean-War-1950-1951-A-Nonconformist-history-of-our-times-I.-F-Stone.pdf>>. Acesso em: 28.mar.2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). *Resolution 1695 (2006) – Adopted by the Security Council at its 5490st meeting, on 15 July 2006*. S/RES/1695 (2006 a). Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1695\(2006\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1695(2006))>. Acesso em: 17.mar.2016.
- _____. *Resolution 1718 (2006) - Establishment of a Security Council Sanctions Committee (1718 Committee)*. Adopted by the Security Council at its 5551st meeting, on 14 October 2006. S/RES/1718 (2006 b). Disponível em:

<http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1718%20%282006%29>. Acesso em: 17.mar. 2016.

_____. *Resolution 1874 (2009) - 1718 Sanctions Committee (DPRK). Adopted by the Security Council at its 6141st meeting, on 12 June 2009.* S/RES/1874 (2009). Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1874\(2009\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1874(2009))>. Acesso em: 17.mar.2016.

_____. *Resolution 2087 (2013) - 1718 Sanctions Committee (DPRK). Adopted by the Security Council at its 6904th meeting, on 22 January 2013.* S/RES/2087 (2013 a). Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2087%282013%29>. Acesso em: 17.mar.2016.

_____. *Resolution 2094 (2013) - 1718 Sanctions Committee (DPRK). Adopted by the Security Council at its 6932nd meeting, on 7 March 2013.* S/RES/2094 (2013 b). Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2094%282013%29>. Acesso em: 17.mar.2016.

_____. *Resolução 2270 (2016) - 1718 Sanctions Committee (DPRK). Adopted by the Security Council at its 7638th meeting, on 2 March 2016.* S/RES/2270 (2016). Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2270\(2016\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2270(2016))>. Acesso em: 17.mar.2016.

_____. *Subsidiary Organs - Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1718 (2006). Adopted by the Security Council at its 5551st meeting, on 14 October 2006.* S/RES/1718 (2006 c). Disponível em: <<https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718>>. Acesso em: 28.abr. 2016.

WAGNER, D. “Do Sanctions Work?” In: *The Huffington Post*, 04 de abril de 2015. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/daniel-wagner/do-sanctions-work_b_7191464.html>. Acesso em: 08.maio.2016.

WEATHERSBY, K. Soviet Aims in Korea and the Origins of the Korean War, 1945 - 1950: New Evidence from Russian Archives. In: *Cold War International History Project Working Papers Series*, nº 8. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 1993. 37 f. Disponível em: <<https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ACFB76.pdf>>. Acesso em: 28.mar.2016.

GABINETE DE CRISES DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

A questão do Iraque, 2003

Lizandra Alencar Ribeiro de Souza

Introdução

Os atentados ocorridos nos Estados Unidos (EUA) em 11 de setembro de 2001 levaram à definição do terrorismo como uma ameaça à paz e à segurança internacionais. O episódio levou os EUA a rever sua política externa de segurança e defesa nacional, de modo que o combate aos grupos considerados terroristas se tornou prioridade na agenda estadunidense desde então.

Além da guerra contra o Afeganistão em 2001 – onde estariam localizados os líderes do grupo Al Qaeda, que assumiram responsabilidade pelos ataques –, a administração de George W. Bush também identificou como uma ameaça internacional o governo iraquiano de Saddam Hussein. O então presidente americano alegou que o Iraque tinha não apenas envolvimento direto com grupos terroristas, mas também estava desenvolvendo armas de destruição em massa. Ao longo de 2002, os EUA passaram a defender a necessidade de medidas mais enérgicas contra o Iraque, incluindo o possível uso preventivo da força. O presidente Bush passou a direcionar esforços para formar uma coalizão internacional a fim de angariar apoio ao combate ao terrorismo e às armas de destruição em massa no Iraque, levando essa questão para o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Diante desse contexto internacional de instabilidades, a posição brasileira seria definida, ao final de 2002, por um novo presidente de um novo partido. A vitória eleitoral de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), nas eleições de outubro de 2002, refletia tanto a insatisfação popular em relação ao projeto neoliberal que marcou as políticas dos governos anteriores, ao longo dos anos 1990, quanto uma mudança de postura por parte do próprio PT, que passou a adotar discursos menos radicais e uma postura de centro-esquerda. Na verdade, esse cenário não se restringiu somente ao Brasil. No continente sul-americano, verificou-se a ascensão de movimentos e partidos de esquerda, elegendo presidentes na Venezuela (Hugo Chávez), no Chile (Ricardo Lagos), na Argentina (Néstor Kirchner), dentre outros.

As propostas do PT para o novo governo se pautavam, principalmente, em discursos baseados na ideia de mudança via um novo projeto de desenvolvimento nacional. A política externa desempenharia um papel central dentro desse objetivo, sendo considerada como “indispensável para garantir a presença soberana do Brasil no mundo” (DA SILVA, 2002, p. 6). Defendia-se, assim, uma presença mais ativa do país no sistema internacional, pautada nos princípios de autonomia, diversificação das relações exteriores e busca por um sistema internacional mais justo e democrático, principalmente via reforma de organizações multilaterais – o que reforçava o objetivo histórico da política externa brasileira em conseguir um assento permanente no CSNU.

Lula da Silva assume o cargo de Presidente da República no dia 01 de janeiro de 2003, no momento em que a questão do Iraque constituía a pauta prioritária da política internacional. Logo no dia 03 de janeiro, o presidente recém-empossado recebeu uma ligação do presidente Bush, questionando qual seria a posição do Brasil caso os EUA decidissem invadir o Iraque. O

Gabinete de Crises da Presidência da República Federativa do Brasil foi então acionado para que a situação fosse analisada, dando subsídios para a tomada de decisão que deveria ser feita pelo Presidente da República. O Gabinete ficou incumbido de abordar as possíveis oportunidades e dificuldades para o Brasil caso ocorresse a invasão, levando em consideração tanto a situação interna do país, quanto a percepção e reação da comunidade internacional sobre o posicionamento brasileiro.

O presente capítulo tem como objetivo elucidar a conjuntura em que o Gabinete de Crises foi acionado. Em primeiro lugar, serão apresentados os aspectos gerais do próprio Gabinete de Crises: o que é, suas funções, composição e objetivos. Em seguida, será feita uma análise do plano internacional, na qual serão discutidos os seguintes aspectos: os antecedentes da questão do Iraque, desde a Guerra do Golfo, em 1990, até a Guerra ao Terror, a partir de 2001; o debate sobre o Iraque no CSNU; e os impactos da nova política externa norte-americana para os países da América do Sul. A partir desse cenário, será discutido o posicionamento brasileiro frente à questão do Iraque. Serão abordadas as relações entre Brasil e EUA e, por fim, as propostas do governo Lula para a política externa brasileira e os desafios a serem enfrentados pelo país nesse novo contexto nacional e internacional.

O Gabinete de Crises da Presidência da República Federativa do Brasil

O Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da Presidência da República foi criado em 1999 com a principal atribuição de dar “assistência direta e imediata ao presidente da República e seu assessoramento pessoal em assuntos que dizem respeito à segurança e a assuntos militares” (FELIX, 2010, p. 9). Outros compromissos incumbidos ao GSI são o de assegurar a segu-

rança pessoal do Presidente da República, do Vice-presidente e dos órgãos fundamentais para o funcionamento do Estado, além de garantir o bem-estar do Palácio do Planalto e dos aposentos oficiais (FELIX, 2010, p. 9).

Além dessas funções, o GSI tem a importante tarefa de prevenir crises e/ou administrar as já existentes, por meio de seu Gabinete de Crises. A necessidade de criação de um Gabinete de Crises surgiu em resposta a um grande incêndio florestal que assolou o estado de Roraima em 1998: antes que o governo brasileiro pudesse atuar para resolver o problema, os bombeiros argentinos já haviam resolvido a situação ao apagar o incêndio. Assim, ficou claro para o governo brasileiro que era necessário um gabinete capaz de dotá-lo de maior capacidade de articulação e resposta frente a situações emergenciais ou de crise (COUTO, 2004, p. 21).

A *práxis* do Gabinete de Crises é a de acompanhar temas sensíveis para prevenir crises, e, caso elas não possam ser evitadas, realizar seu gerenciamento. Nesse sentido, o GSI entende como crise:

Um fenômeno complexo, de diversas origens possíveis, internas ou externas ao País, caracterizado por um estado de grandes tensões, com elevada possibilidade de agravamento – e risco de sérias consequências – não permitindo que se anteveja com clareza o curso de sua elevação (COUTO; SOARES, 2013, p. 2).

O Gabinete é, portanto, um órgão de articulação. Há membros fixos, como o Ministro de Estado Chefe do GSI e o Secretário da SAEI, e membros rotativos, que são convocados de acordo com a ocasião para qual ele é formado. Por isso, dependendo do caso,

o Gabinete convoca diferentes representantes, como Ministros, Diplomatas, Oficiais da Marinha, Aeronáutica e Exército, Secretários, entre outros, para que cada um possa contribuir, a partir de suas experiências e conhecimentos adquiridos no exercício de suas funções, para o debate e a solução da questão em pauta. A finalidade das reuniões articuladas pelo Gabinete de Crises é de assistir e colaborar diretamente com a decisão final do Presidente da República (COUTO; SOARES, 2013, pp. 55; 75-76).

Devido à flexibilidade na convocação de representantes, a SAEI pode receber e lidar com uma alta diversidade de situações e, para que esse processo seja efetivo, é preciso haver uma constante busca e produção de conhecimento. Portanto, é necessário que haja o armazenamento e a organização de informações para que o progresso de cada dia não seja perdido. Essa organização é denominada “capital estrutural”, ou seja, o acúmulo de conhecimento é a estrutura permanente do Gabinete. É necessário que todo o conhecimento seja compartilhado entre os diversos representantes presentes, para que eles o utilizem na prevenção e gerenciamento de crises (COUTO; SOARES, 2013, p. 96; pp. 62-63).

Além de um sistema de informação organizado, a sala onde se encontram os integrantes do Gabinete de Crises precisa tornar o ambiente de discussão favorável aos representantes. Essa sala é denominada “sala de situação”, definida como um comando de controle que facilita a comunicação entre os atores envolvidos e a simultaneidade de suas atividades (COUTO; SOARES, 2013, p. 64).

Um aspecto importante dentro do Gabinete é o processo de tomada de decisão, visto que há duas características delicadas que podem, muitas vezes, prejudicar o funcionamento deste órgão. Primeiro, as competências de cada cargo e os cargos em si estão sempre mudando, o que leva automaticamente a varia-

ções no processo decisório. O segundo ponto, é que os atores sentem certa “dificuldade de, muitas vezes, saber o que é ou não ‘grave’ e, por conseguinte, merecedor da atenção dos mais altos níveis do Poder Executivo” (COUTO; SOARES, 2013, p. 71).

O Gabinete de Crises só pode ser convocado por duas figuras: o Ministro de Estado Chefe do GSI ou pelo Presidente da República. A partir do momento que o Gabinete é instituído, ele abre linhas de comunicação e informação para que haja articulação entre os atores, sendo que não é obrigatoriamente necessário respeitar a hierarquia burocrática. Muitas vezes, as linhas de informação que se formam são informais (COUTO; SOARES, 2013, p. 74).

A partir disso, os representantes podem explicitar sua posição de uma maneira mais livre, não necessariamente se prendendo à posição oficial do seu órgão, o que se compreende por “conhecimento livre de preconceitos” (COUTO; SOARES, 2013, p. 76). Sendo assim, o gabinete possui uma dinâmica particular do funcionamento das reuniões, como a “reunião de bom dia”, na qual, antes do começo das reuniões, o Secretário dá uma breve explicação acerca dos assuntos que serão discutidos e quais planos serão trabalhados (COUTO; SOARES, 2013, p. 105).

Em suma, pode-se resumir o gerenciamento de crises em cinco passos: i) a busca constante pelo conhecimento; ii) o acompanhamento do tema pelo atores do Gabinete, verificando impactos que esta possível crise pode ter em outras esferas; iii) a prevenção da crise; iv) o gerenciamento da crise, que ocorre quando a prevenção da crise não é bem sucedida; v) e o acompanhamento pós-crise (COUTO; SOARES, 2013, pp. 113- 166).

Raramente alguma crise se restringe apenas ao território nacional; em geral, sempre se produz um impacto internacional. Um parâmetro que o Gabinete usa para mensurar a dimensão internacional da crise é a importância que a mídia dá para o

assunto. É nesse contexto que o Gabinete de Crises foi convocado no dia 06 de janeiro de 2003 para discutir o telefonema do presidente norte-americano ao presidente Lula, com o objetivo de formular um documento oficial que serviria de amparo para a decisão do presidente brasileiro acerca do posicionamento do país frente à possibilidade de invasão no Iraque (COUTO; SOARES, 2013, p. 155).

A proposta era de analisar quais equilíbrios seriam rompidos e quais os riscos e oportunidades seriam enfrentados pelo Brasil dentro desse cenário, levando em conta tanto a nova conjuntura nacional, a partir das eleições de 2002, como a conjuntura internacional – o relacionamento do Brasil com os países envolvidos no caso, a proposta de política externa do novo governo, o tratamento da questão no CSNU, entre outros aspectos. Será feita, então, a análise dessa questão, começando pela relação entre Brasil e EUA até 2003.

Os antecedentes da questão do Iraque: da Guerra do Golfo à Guerra ao Terror

As relações entre EUA e Iraque

A atenção dos EUA para com a região do Golfo não é recente. A partir dos anos 1980, em resposta à invasão soviética no Afeganistão, o governo norte-americano formulou a chamada Doutrina Carter¹, a qual afirmava que os EUA, se necessário,

1. O discurso que o presidente Carter proferiu no Estado da União ficou conhecido como Doutrina Carter. Nesta ocasião, Carter elucidou que os EUA perseguiriam três objetivos: proteger os interesses a curto e a longo prazo desta nação; salvaguardar “a vida dos reféns americanos e garantir, o mais rapidamente possível, a sua libertação segura”; e vencer o mundo de que o real perigo do mundo residia na União Soviética e que os países deviam se aliar aos EUA (CARTER, 1980).

usariam de meios militares para garantir e defender os seus interesses na região do Golfo Pérsico (BENNETT, 2007, p. 3; FUSER, 2005, p. 254). Nota-se que, nesse período, a relação entre os EUA e o Iraque era marcada por intenso fluxo comercial: o Iraque era um dos maiores importadores de alimentos e o maior importador de armamentos bélicos dos EUA. Em contrapartida, o Iraque era um dos principais fornecedores de petróleo para os EUA (PADOVAN, 2010, p. 47).

Já no início dos anos 1990, as tensões entre o Iraque e o Kuwait a respeito do preço do barril de petróleo escalaram para uma intervenção militar por parte do governo de Saddam Hussein. Os EUA tentaram desestimular a invasão, uma vez que a região era de interesse norte-americano: “o Iraque e o Kuwait, juntos, representam cerca de 16% das reservas globais do produto” (PADOVAN, 2010, p. 54). O esforço norte-americano, porém, foi em vão, e o Iraque invadiu o Kuwait em agosto de 1990. O governo norte-americano interpretou esse movimento como uma afronta à sua liderança e o presidente George H. W. Bush (pai de George W. Bush) deixou claro, em discursos, que os Estados Unidos iriam reagir com vigor (BUSH, 1990).

O presidente americano procurou envolver o CSNU para uma resolução pacífica do conflito, porém, não descartava a possibilidade de uso da força por uma ação unilateral, se necessário. Não obstante, os esforços diplomáticos e as pressões econômicas, via atuação do CSNU, foram decisivas. Entre agosto e novembro de 1990, os membros do Conselho aprovaram doze resoluções para lidar com a situação, que tratavam sobre a demanda pela retirada das tropas iraquianas do território do Kuwait e o estabelecimento de um embargo econômico sobre todo o comércio exterior do Iraque. Sem resultado, o uso da força contra as tropas do Iraque foi apro-

vado pelo CSNU por meio da resolução 678, em 29 de novembro de 1990. Cumprindo o mandato da resolução, os EUA iniciaram a Operação Tempestade no Deserto em 16 de janeiro de 1991, e, após 40 dias de bombardeios aéreos e ações terrestres, as tropas iraquianas foram retiradas do Kuwait e o *status quo* do Oriente Médio foi restaurado (PADOVAN, 2005, pp. 59-64).

A Guerra ao Terror e o novo paradigma da política estadunidense

O Iraque volta a ser pauta na política externa norte-americana após os atentados do dia 11 de setembro de 2001 – quando aviões comerciais foram sequestrados e explodidos contra importantes instituições norte-americanas, como o Pentágono e o centro financeiro World Trade Center, resultando em milhares de mortes. Este episódio foi decisivo na história estadunidense, pois colocou em cheque a ideia de que o território dos EUA era inviolável e demonstrou a fragilidade de sua política de segurança interna (PADOVAN, 2005, p. 373).

O grupo Al-Qaeda, formado por fundamentalistas islâmicos e liderados por Osama Bin Laden desde 1989, no Afeganistão, assumiu a responsabilidade pelos ataques e, a partir de então, o presidente George W. Bush passou a declarar a necessidade de combater esses “inimigos da liberdade”, classificados como terroristas (BUSH, 2001, p. 2).

A declaração de guerra contra o Afeganistão foi imediata, assim como a proposta para a formação de uma coalizão global para combate ao terrorismo internacional. Sob o direito de resposta à agressão sofrida em seu território, os EUA obtiveram o aval do CSNU para o uso da força no Afeganistão. Assim, em outubro de 2001, os EUA invadiram o Afeganistão em coalizão com o Reino Unido. Porém, os EUA enfrenta-

ram uma série de dificuldades em atacar um “inimigo” difuso e disperso, que não corresponde a uma nacionalidade ou território, o que obrigou os EUA a revisarem sua noção de ameaça, de inimigo, de Defesa e Segurança, e, por isso, em setembro de 2002, foi lançada a Nova Estratégia de Defesa Nacional, também conhecida como Doutrina Bush (PADOVAN, 2010, p. 185).

Uma nova etapa da política externa norte-americana é iniciada com a Doutrina Bush, que passou a adotar uma postura mais ofensiva ao reforçar o papel dos EUA como o agente promotor da paz, da liberdade e da democracia em âmbito internacional². A doutrina considerava que Estados autoritários – ou não democráticos – ameaçavam o sistema internacional por serem mais suscetíveis a abrigar células terroristas e a desenvolver armas de destruição em massa que poderiam acabar nas mãos desses grupos. É nesse contexto que alguns países são agrupados sob o rótulo de “Eixo do Mal”, como Irã, Iraque, Coreia do Norte, Líbia, Síria, Venezuela e Cuba (SANTOS; TEIXEIRA, 2013, p. 135; p. 144).

A Doutrina Bush incluiu o uso de “guerras preventivas”, a fim de evitar novos atentados como os de 2001. É nesse contexto que os EUA passaram a denunciar o líder iraquiano, Saddam Hussein, por desenvolver armas de destruição em massa e colaborar com grupos terroristas. O presidente Bush alegou a necessidade de intervir militarmente naquele território, sob a justificativa de guerra preventiva:

2. Parte-se da ideia de que Estados democráticos são menos propensos à guerra. Portanto, quanto maior o número de países regidos por um sistema democrático, menor a chance de conflitos armados. Por essa perspectiva, a partir do momento em que os valores democráticos são propagados, automaticamente também são os valores e liberdades ocidentais (SANTOS, 2010, pp. 158-160).

Hoje à noite eu quero usar alguns minutos para discutir uma grave ameaça à paz e à determinação da América de conduzir o mundo no enfrentamento dessa ameaça. A ameaça vem do Iraque. Ela emerge diretamente das próprias ações do regime iraquiano – sua história de agressão e seu impulso em direção a um arsenal de terror. (...) Ele possui e produz armas químicas e biológicas. Ele está buscando armas nucleares. Ele tem dado abrigo e apoio ao terrorismo e pratica terror contra seu próprio povo³ (BUSH, 2002 b).

Nesse cenário, o Iraque volta a ser pauta no CSNU a partir da possibilidade de uma invasão de seu território por parte dos EUA para derrubar o regime de Saddam Hussein. Em novembro de 2002, foi aprovada a resolução 1441 do CSNU, com o intuito de fazer o Iraque aceitar as inspeções da ONU para verificar a veracidade acerca da produção de armamentos nucleares. Após alguns impasses, Hussein aceita a entrada das inspeções, porém não coopera completamente para que ela fosse bem sucedida, reascendendo o sentimento de incerteza em relação a esse governo (PADOVAN, 2010, p. 183).

O presidente Bush passou então a considerar firmemente a ação unilateral para resolver a situação, como aponta seu dis-

3. Do original: “The threat comes from Iraq. It arises directly from the Iraqi regime’s own actions – its history of aggression, and its drive toward an arsenal of terror. (...) It possesses and produces chemical and biological weapons. It is seeking nuclear weapons. It has given shelter and support to terrorism, and practices terror against its own people” (BUSH, 2002 b).

curso na abertura da quinquagésima sétima Assembleia Geral da ONU em setembro de 2002:

Nós trabalharemos com o CSNU pelas resoluções necessárias. Mas os propósitos dos Estados Unidos não devem estar sob suspeita. As resoluções do CSNU serão reforçadas – a simples exigência de paz e segurança será obtida ou a ação será inevitável. E um regime que perdeu sua legitimidade vai perder seu poder (BUSH, 2002 a).

Os EUA se mostravam, portanto, inclinados a agir no Iraque mesmo sem o aval da ONU. Tal postura ofensiva e pragmática por parte dos EUA causava muita incerteza no sistema internacional, como foi sentido por muitos países da América do Sul.

Impactos da nova política externa estadunidense para América do Sul

As mudanças na política externa estadunidense trouxeram impactos para a América do Sul. Ainda que o foco estivesse no Oriente Médio, os EUA demonstravam preocupação com os movimentos políticos de esquerda que ascendiam na região. Nesse sentido, é possível dizer que além do aspecto econômico e comercial, que marcou os anos 1990, as relações dos EUA com os países sul-americanos passaram a ser marcadas também pelo aspecto político-estratégico.

A preocupação dos EUA em relação ao narcotráfico pautou grande parte da agenda norte-americana para a América do Sul nos anos 1990. O maior exemplo da ação dos EUA foi o Plano Colômbia, elaborado no governo de Bill Clinton (1993-2001), que estabelecia medidas econômicas e militares para auxiliar

o governo colombiano no combate ao tráfico de drogas. Essas diretrizes foram reforçadas com o governo Bush, que passou a associar o narcotráfico com a propagação do terrorismo. Tanto Bush, quanto o então presidente colombiano, Álvaro Uribe, concordavam que as guerrilhas colombianas que coordenavam o narcotráfico se encaixavam na classificação de grupos terroristas (BANDEIRA, 2014, pp. 351-352).

A partir de 2001, os EUA estenderam seu auxílio econômico e militar para o combate às drogas por toda a América Latina, sendo os maiores receptores Colômbia, Peru, Equador e México. No que tange à assistência militar, observou-se a instalação de bases militares por toda a região, intituladas “Locais de Segurança Cooperativa” e “Locais de Operações Avançadas”, ambas responsáveis por realizar pequenas missões com o pretexto de lutar contra o terrorismo e o narcotráfico na região (GUZZI, 2008, p. 92).

A presença militar dos EUA foi também reforçada na região amazônica – considerada pelo governo estadunidense como local vulnerável ao narcotráfico – alimentando a preocupação de países vizinhos, dentre eles, o Brasil. Os EUA instalaram radares na região com o intuito de supervisionar os movimentos dos traficantes de drogas. Locais como Letícia, cidade colombiana que faz fronteira com o Brasil; Andoas, cidade peruana fronteira com o Equador e a Colômbia; e Marandua, situada na divisa entre Colômbia e Venezuela, foram alguns dos locais nos quais foram introduzidos tais aparelhos. Os lugares escolhidos para a instalação são ricos em recursos naturais, principalmente energéticos, o que sinaliza o interesse dos EUA em tais recursos (GUZZI, 2008, p. 93).

Outra região de preocupação dos EUA foi a Tríplice Fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina, que passou a ser considerada como uma área de possível ameaça terrorista, uma vez que se-

ria vulnerável ao narcotráfico, ao crime organizado e ao tráfico de armas, devido à frágil proteção destinada a essa zona. Outra preocupação era a presença de comunidades mulçumanas na região, fator considerado de risco para o governo estadunidense, visto que estes habitantes mandavam recursos para seus entes no Oriente Médio, levantando a suspeita de financiamento dos grupos terroristas. Por isso, os EUA passaram a exigir dos países da Tríplice Fronteira maior comprometimento com relação a segurança desta área (BATISTA; PECEQUILO, 2008, p. 75).

Ao mesmo tempo, os movimentos de esquerda que ganhavam força em diversos países da América do Sul – muitos dos quais carregavam discursos sobre a necessidade de maior autonomia e integração – preocupavam a grande potência. Muitos partidos políticos de esquerda conseguiram eleger seus candidatos a presidente dentro desse contexto. Alguns, inclusive, se destacavam por se posicionar radicalmente contra os EUA – como é o caso de Hugo Chávez, na Venezuela, além do governo Castro, em Cuba. Por esse motivo, os dois países foram classificados como ameaças à paz internacional e inseridos no conceito de “Eixo do Mal” pelo governo norte-americano (BATISTA; PECEQUILO, 2009, p. 75).

Diante todo esse movimento, o Brasil passou a questionar as reais intenções que os EUA tinham na América Latina a partir do seu discurso de combate ao terrorismo. Tendo isso em vista, as relações entre Brasil e EUA serão abordadas na próxima seção.

O posicionamento brasileiro e a relação Brasil-EUA

As relações Brasil-Estados Unidos pós-Guerra Fria

O contexto internacional desencadeado a partir de 2001, junto à nova orientação da política externa estadunidense, tiveram impactos sobre a relação entre o Brasil e os EUA. Da

perspectiva brasileira, as relações entre esses dois países, no século XX, foi marcada ora pela aproximação, ora pela busca de maior autonomia perante a grande potência. Nos anos 1990, predominou na política externa brasileira a ideia de maior aproximação – tanto em termos políticos, quanto econômicos. O maior exemplo disso talvez tenha sido a adesão brasileira ao chamado Consenso de Washington, responsável por propagar os ideais neoliberais – como corte de gastos públicos, abertura de mercados e financeirização da economia – que pautariam as políticas de grande parte dos governos da América do Sul nesse mesmo período (BUENO; CERVO, 2011, p. 489).

A postura de maior alinhamento com os EUA ganhou força no governo de Fernando Collor (1990-1992), quando as relações retomaram maior consistência. Isso não significa dizer, entretanto, que não havia pontos de atritos entre os dois países. A questão nuclear, por exemplo, era uma questão bastante sensível nas relações entre Brasil e EUA desde o período do regime militar. Apesar de o Brasil refutar o uso da energia nuclear para fins militares, os EUA viam com desconfiança a recusa brasileira em assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), firmado em 1968 (CERVO, 2008, pp. 233-234).

No entanto, apesar de não ter aderido ao Tratado, o governo Collor tomou uma série de iniciativas que iam ao encontro dos interesses estadunidenses em relação ao Brasil, como a assinatura do acordo que criou a “Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares” (ABACC) e o “Acordo Nuclear Quadripartite de Salvaguardas” com Agência Internacional de Energia Atômica (AEIA). Era esperado que, a partir dessas medidas, fosse possível inserir o Brasil na agenda internacional sobre a questão nuclear e construir uma relação positiva com os EUA (TEIXEIRA, 2007, pp. 93-94).

O maior alinhamento de interesses entre os dois países continuou com o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre 1995 a 2002. Ainda sobre a questão nuclear, por exemplo, foi durante o governo de FHC que o Brasil optou por aderir ao TNP. Essa decisão foi interpretada, por leituras mais autonomistas, como uma maior flexibilização do país frente às pressões dos EUA. Também nesse período, o Brasil intensificou medidas de liberalização econômica, como a abertura de mercado, privatizações e cortes de gastos (CERVO, 2008, p. 234; TEIXEIRA, 2007, pp. 96-97).

No entanto, mais uma vez, as relações entre os dois países não se viram livres de divergências. Um dos temas de desentendimento foi presença norte-americana na Amazônia, sob o pretexto do Plano Colômbia. As Forças Armadas Brasileiras (FFAA) viam com desconfiança a presença militar dos EUA na região, uma vez que a Amazônia é considerada uma área estratégica para o Brasil. Ainda que o presidente Cardoso demonstrasse a mesma preocupação que as FFAA, seus discursos pareciam ir em direção contrária, ao afirmar que a questão do narcotráfico era um problema transnacional e demandava esforços conjuntos, abrindo espaço para a presença norte-americana na região (BANDEIRA, 2014, pp. 136-137; pp. 350-354).

A eleição de Bush para presidente dos EUA afetou consideravelmente a relação com o Brasil. Quando ocorreram os atentados de 2001, o governo Cardoso se solidarizou com o governo estadunidense, apoiando a resolução da ONU que dava aval para a intervenção no Afeganistão. No entanto, a política externa dos EUA, pautada pela Doutrina Bush, causou desconfortos para o Brasil, que passou a direcionar a atenção de sua política externa para a América do Sul e para a questão da integração regional (BANDEIRA, 2014, p.139; VIZENTINI, 2005, p.382).

O clima de incerteza na relação entre os dois países foi acentuado quando as pesquisas eleitorais em 2002 já indicavam a possibilidade de Lula da Silva vir a ser o presidente do Brasil. Sua eleição representava a ascensão de mais um governo de esquerda na América do Sul e, ainda que os discursos do PT não se posicionassem radicalmente contra os EUA, havia o receio de que o novo governo pudesse se aliar a países como Venezuela e Cuba. Dentre as preocupações mais diretas, havia o receio de que o Brasil não honrasse os compromissos financeiros e comerciais, como o acordo firmado com o Fundo Monetário Internacional (SPEKTOR, 2014, p. 17).

A fim de lidar com o clima de desconfiança, uma série de medidas e pronunciamentos foi realizada para garantir a credibilidade do novo presidente perante o sistema internacional e os EUA. O próprio FHC teve um papel decisivo nesse processo. A fim de evitar maiores problemas na transição presidencial, principalmente no que diz respeito à dissolução da estabilização financeira e do Plano Real, ele se dispôs a articular uma equipe para reduzir as desconfianças perante a comunidade internacional e também facilitar o acesso do governo Lula à Casa Branca (SPEKTOR, 2014, p. 19).

No dia em que Lula foi eleito, em outubro de 2002, o presidente norte-americano telefonou para congratulá-lo e reconhecer o novo governo do Brasil. Adicionalmente, convidou o presidente recém-eleito para ir à Washington, antes mesmo de tomar posse oficialmente. A postura norte-americana em relação ao Brasil pode ser interpretada como um meio para manter um canal de comunicação aberto na América do Sul, onde movimentos de esquerda ganhavam cada vez mais força (SPEKTOR, 2014, pp. 20-23).

O presidente Lula foi aos EUA no dia 10 de dezembro de 2002. Entre os assuntos tratados na reunião com o presidente

Bush estavam: a proposta PT de maior projeção do Brasil no sistema internacional; a melhora das relações e comunicações entre os dois países; as relações entre o Brasil e os demais países sul-americanos; e a possibilidade de intervenção dos EUA no Iraque. Neste encontro, os presidentes concordaram que era necessário fazer com que o Iraque cumprisse as resoluções do CSNU e Bush ressaltou a necessidade de todos os Estados democráticos combaterem o terrorismo. Ademais, o presidente Lula afirmou que o Brasil ainda não tinha uma posição clara acerca do apoio ou não à invasão do Iraque (SPEKTOR, 2014, pp. 380-389).

Em discurso proferido em Washington no dia deste encontro, o presidente Lula afirmou ter intenções de construir uma relação “franca, construtiva e benéfica” com os EUA. Destacou que os diferentes patamares de desenvolvimento no qual cada país se encontrava deveriam ser a base de compreensão entre Brasil e EUA. O presidente brasileiro ressaltou ainda que a melhor forma de combater o terrorismo era por meio do CSNU, com vistas à promoção da cooperação internacional (SPEKTOR, 2014, p. 60). Esse encontro, portanto, sinalizou algumas mudanças na política externa brasileira, que serão o foco da próxima seção.

A nova política externa brasileira (PEB)

A proposta de política externa do governo Lula apontava tanto para continuidades como para rupturas em relação ao governo Cardoso. A busca por um assento permanente no CSNU, por exemplo, permaneceu na pauta do novo governo. Do mesmo modo, permanecia a ideia de aprofundar a integração regional e a diversificação das relações exteriores. As divergências se davam, entretanto, no modo como se pretendia alcançar esses objetivos. Propunha-se que o Brasil adotasse uma conduta mais ativa no sistema internacional, a partir de

uma postura mais autônoma. Nesse sentido, o país deveria se dedicar à democratização das relações internacionais e dos organismos multilaterais (VIZENTINI, 2005, p. 382).

De acordo com o Programa de Governo do PT de 2002, a política externa seria um instrumento para o desenvolvimento nacional e para a projeção soberana do Brasil no sistema internacional. Além do mais, o Brasil deveria auxiliar na redução das tensões internacionais ao prezar pelo respeito entre as diferentes culturas e pela igualdade econômica (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 7). Tais diretrizes foram reforçadas no discurso de posse do presidente Lula, em 1º de janeiro de 2003: “(...) a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento de desenvolvimento nacional” (DA SILVA, 2003, p. 39). Disse também que a ênfase da política externa durante o seu mandato seria o desenvolvimento e a integração da América do Sul, com enfoque na reconstrução do Mercosul. Enfatizou também a importância de aprofundar as relações bilaterais tanto com parceiros tradicionais, como os EUA, e diversificá-las, aumentando o intercâmbio brasileiro com países em desenvolvimento como Rússia, Índia, China e África do Sul.

Para conduzir essas orientações de política externa, o presidente Lula nomeou, como Ministro das Relações Exteriores, o diplomata de carreira Celso Amorim. Ele já havia ocupado esse cargo entre 1993-1995, e entre 1995-2002, foi representante do Brasil em várias organizações internacionais. Em 1999, Amorim conduziu a presidência brasileira no CSNU, e teve papel central para destravar as discussões sobre o Iraque ao criar uma série de painéis – conhecidos como Painéis Amorim – que deveriam fazer recomendações ao Conselho para chegar a uma solução multilateral, evitando uma ação unilateral dos EUA no país (AMORIM, 2013, p. 22).

Amorim era conhecido por sua veia autonomista, de defesa do desenvolvimento econômico nacional e da projeção internacional baseada na autonomia nacional. Em seu discurso de posse como Ministro das Relações Exteriores, em 1º de janeiro de 2003, ele enfatizou que a condução da política externa do novo governo estaria voltada para um “ativismo responsável” e um “protagonismo engajado”, com o objetivo de diminuir a desigualdade entre os países ricos e pobres, alcançar a paz, e, especialmente, democratizar o sistema internacional (AMORIM, 2003, pp. 50-51).

Nesse mesmo discurso, as relações com os EUA foram apontadas como de fundamental importância, em virtude da história de amizade e parceria construtiva. Por outro lado, o Ministro mostrou preocupação com a situação de instabilidade no Oriente Médio e com a atuação do CSNU no caso do Iraque:

A solução pacífica de controvérsias é um dos pilares da diplomacia brasileira. Após um encaminhamento que despertou tantas esperanças, é triste ver a deterioração da situação no Oriente Médio. (...) Não se pode, de forma alguma, abandonar a via pacífica e do diálogo. (...) É preciso resgatar a confiança nas Nações Unidas. O CSNU é o único órgão legalmente habilitado a autorizar o uso da força, este recurso extremo a ser utilizado apenas quando todos os outros esforços e possibilidades se tenham efetivamente esgotado. Mas é igualmente importante para a credibilidade do Conselho em sua tarefa de manter a paz que suas resoluções sejam fielmente cumpridas. Defenderemos a ampliação do CSNU com

a inclusão de países em desenvolvimento entre seus membros permanentes, de modo a reforçar sua legitimidade e representatividade (AMORIM, 2003, pp. 58-59).

Assim, Amorim não apenas apresentou novos delineamentos do que viria a ser a política externa brasileira, mas também deu orientações sobre o posicionamento na questão do Iraque, alinhado à busca histórica do Brasil por um assento permanente no CSNU.

Questões a serem debatidas

A política externa dos EUA foi consideravelmente reformulada após os atentados de 11 de setembro de 2001, assumindo uma postura mais ofensiva e pragmática que afetou o sistema internacional como um todo. Além da guerra no Afeganistão, as desconfianças sobre a emergência dessa nova ameaça atingiram diversos países, que passaram a ser classificados como pertencentes ao “Eixo do Mal”. Dentre eles, estava o Iraque. Os EUA buscaram autorização do CSNU para uma invasão nesse país, alegando a necessidade de uma ação preventiva para conter qualquer possibilidade de articulação entre Hussein e grupos ligados ao terrorismo, assim como impedir qualquer possibilidade de desenvolvimento de armas de destruição em massa.

Nesse contexto, Lula da Silva assumiu a presidência do Brasil, acompanhando a “guinada à esquerda” que marcou o quadro político sul-americano no início da década de 2000. Dentro do contexto de Guerra ao Terror, o sentimento de incerteza passou a pautar a relação entre o Brasil e os EUA e a questão do Iraque se colocou como o primeiro grande desafio internacional a ser enfrentado pela administração Lula. Além de definir o tom das relações entre esses dois países, a posição do Brasil

ante a invasão seria decisiva para configurar a imagem do novo governo perante o sistema internacional.

Sendo assim, os representantes do Gabinete de Crises deveriam elaborar um documento oficial que apresentasse cenários de riscos e oportunidades para o Brasil, caso ocorresse de fato a invasão do Iraque pelos EUA. Com isso em mente, apontam-se as seguintes questões:

- 1) Que equilíbrios internacionais serão rompidos com uma possível invasão do Iraque pelo governo norte-americano?
- 2) Quais oportunidades e dificuldades surgem para o Brasil caso ocorra a invasão? E quais oportunidade e dificuldades surgem caso ela não ocorra?
- 3) Em caso de invasão, e se houver contestação internacional, qual deve ser a postura do Brasil frente a essa situação, considerando as novas orientações (e as orientações tradicionais) da política externa brasileira? Qual seria o impacto dessa postura para o Brasil a longo prazo?

REFERÊNCIAS

- AMORIM, C. “Discurso do Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, em Brasília”. 1º de janeiro de 2003. In: DA SILVA, L. I. L. et al. *A Política Externa do Brasil*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003, pp. 49-60. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/128-Politica_Externa_do_Brasil_A.pdf>. Acesso em: 09.mar.2016.
- _____. *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvirá, 2013, 167 p.
- BANDEIRA, L. A. M. *As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014, 417p.
- BATISTA, G. F. N.; PECEQUILO, C. S. “As conseqüências da Doutrina Bush para as políticas de segurança na América Latina”. In: *Revista de Iniciação Científica*, v. 9, n. 1, 2009, pp. 64-80. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/ric/article/viewFile/262/219>>. Acesso em: 18.jun.2016.
- BENNETT, D. J. Jr. *From the Carter to the Bush Doctrine: an In-Depth Analysis of US Middle Eastern Policy*. Morehouse College, Center for the study of the Presidency. Policy Analysis Paper, 27 de abril de 2007. Disponível em: <<http://cspc.nonprofitsoapbox.com/storage/documents/Calkins/Bennett.pdf>>. Acesso em: 13.jun.2016.
- BUENO, C.; CERVO, A. L. *História da política exterior do Brasil*. 4ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011, 596 p.
- BUSH, G. W. “Discurso do president Bush”. In: *Folha Online*, 12 de setembro de 2002 a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u45254.shtml>>. Acesso em: 24.jun.2016.
- _____. “O discurso de Bush no Congresso dos EUA no dia 20 de setembro”. In: *Folha de São Paulo*, 21 de setembro de 2001. Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br/Terceiros/TerrorWTC/Bush-Set21-Discurso.PDF>>. Acesso em: 13.jun.2016.
- _____. “President Bush Outlines Iraqi Threat”. In: *The White House*, 7 de outubro de 2002 b. Disponível em: <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/10/20021007-8.html>>. Acesso em: 24.jun.2016.
- BUSH, H. W. “President George H.W. Bush’s Adress on Iraq’s Invasion of Kuwait, 1990”. In: *Council on Foreign Relations*, 8 de agosto de 1990. Disponível em: <<http://www.cfr.org/iraq/president-george-hw-bushs-address-iraqs-invasion-kuwait-1990/p24117>>. Acesso em: 12.jun.2016.

- CARTER, J. "The State of the Union Address Delivered Before a Joint Session of the Congress". In: *The American Presidency Project*, 23 de janeiro de 1980. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=33079>>. Acesso em: 24.jun.2016.
- CERVO, Amado Luiz. "Brasil e Estados Unidos: a parceria estratégica". In: *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008, pp 219-240.
- COUTO, J. A. C. "Gerenciamento de crises no âmbito governamental". In: *IV Encontro de Estudos: Gerenciamento de Crises: Modelos e Inovação*. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004, 60 p. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/dilma-vana-rousseff/publicacoes/orgao-essenciais/gabinete-de-seguranca-institucional/secretaria-de-acompanhamento-de-estudos-institucionais/iv-encontro-de-estudos-gerenciamento-de-criSES-modelo-e-inovacao>>. Acesso em: 02.jul.2016.
- _____; SOARES, J. A. de M. *Gabinete de Crises: Fernando Henrique, Lula e Dilma*. Campinas, SP: Editora FACAMP, 2013, 263p.
- DA SILVA, L. I. L. "Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional, em Brasília". 1º de janeiro de 2003. In: DA SILVA, L. I. L. et al. *A Política Externa do Brasil*. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003, pp. 9-24. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/128-Política_Externa_do_Brasil_A.pdf>. Acesso em: 09.mar. 2016.
- _____. *Carta ao Povo Brasileiro*. Partido dos Trabalhadores, São Paulo, 22 de junho de 2002. Disponível em <<http://novo.fpabramo.org.br/content/carta-ao-povo-brasileiro-por-luiz-inacio-lula-da-silva>>. Acesso em: 23.jun.2016.
- FELIX, J. A. *Ciclo de Palestras – Segurança Institucional*. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE, 2010, 44 p. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/wp-content/uploads/editora%C3%A7%C3%A3o-FelixSite.pdf>>. Acesso em: 02.jul.2016.
- FUSER, I. "O petróleo e a política dos EUA no Golfo Pérsico: a atualidade da Doutrina Carter". In: *Revista Lutas Sociais*, n. 17/18, 2007, pp. 23-37. Disponível em <<http://revistas.pucsp.br/index.php/lS/article/view/18655/13842>>. Acesso em: 26.abr.2016.
- GUZZI, A. C. *As relações EUA-América Latina: medidas e consequências da política externa norte-americana para combater a produção e o tráfico de drogas ilícitas*. Dissertação de Mestrado. Programa interinstitucional: PUC, UNESP e UNICAMP, São Paulo, 2008, 130p. Disponível em: <<http://>>

- repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/96289/guzzi_ac_me_mar.pdf?sequence=1>. Acesso em: 28.jun.2016.
- PADOVAN, G. M. F. *Diplomacia e uso da Força*: os painéis do Iraque. Brasília: FUNAG, 2010, 302p.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). *Programa de Governo 2002 – Coligação Lula Presidente – Um Brasil para todos*. São Paulo: Partido dos Trabalhadores, 2002, 73 p. Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>>. Acesso em: 28.jun.2016.
- SANTOS, M. H. de C. “Exportação de democracia na política externa norte-americana no pós Guerra Fria: doutrinas e o uso da força”. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 53, n. 1, 2010, pp. 157-191. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53n1/a09v53n1.pdf>>. Acesso em: 13.abr.2016.
- _____; TEIXEIRA, U. T. “The essential role of democracy in the Bush Doctrine: the invasions of Iraq and Afghanistan”. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 2, 2013, pp. 131-156. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v56n2/v56n2a08.pdf>>. Acesso em: 02.jul.2016.
- SPEKTOR, M. *18 Dias*: quando Lula e FHC se uniram para conquistar o apoio de Bush. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014, 470 p. Disponível em <<http://images.pagina13.org.br/wp-content/uploads/2014/07/18-dias-Matias-Spektor.pdf>>. Acesso em: 02.jul.2016.
- TEIXEIRA, D. B. *A influência dos EUA sobre a adesão brasileira ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP)*. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais, Brasília, 2007, 160 p. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1189/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_2007_DemiaTeixeira.pdf>. Acesso em: 18.jun.2016.
- VIZENTINI, P. G. F. “De FHC a Lula – Uma Década de Política Externa (1995-2005)”. In: *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 5, jul.-dez. 2005, pp. 381-397. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/download/9/1602>>. Acesso em: 02.jul.2016.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA

Programa de cooperação com Serra Leoa na área da educação

Rafaella Homsí Galesi

Introdução

O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês) conformou-se como a primeira organização internacional preocupada essencialmente com crianças. Criado em 1946 como um fundo específico da Organização das Nações Unidas (ONU), fundamenta-se na Declaração dos Direitos da Criança para fomentar seus programas e ações. Sua missão é promover os direitos básicos de todas as crianças e jovens, para que tenham oportunidades e desenvolvam seu potencial.

A relação entre o UNICEF e Serra Leoa estabeleceu-se desde o final da guerra civil no país, em 2001, por meio de programas de ação. As ações do Fundo, ainda hoje, compreendem diversos âmbitos, buscando o reestabelecimento de condições de vida adequadas às crianças. Nesse sentido, o presente capítulo analisa a cooperação estabelecida entre o UNICEF e Serra Leoa no que tange à reconstrução do sistema educacional no pós-conflito. O Fundo, ainda em 2016, mantém sua contribuição para a recuperação do país neste setor, de forma a estabelecer políticas adequadas à realidade de Serra Leoa.

Esse capítulo encontra-se organizado em três partes. Na primeira seção, serão apresentados o histórico, o funcionamento e os objetivos da organização, bem como o *modus*

operandi na condução de seus programas de ação. Estarão exemplificadas as formas como o UNICEF os define, financia e executa.

Na segunda seção, será apresentado o panorama geral sobre a guerra civil de Serra Leoa, estando posta a discussão acerca de seus condicionantes históricos e estruturais. Será explorada a realidade do sistema educacional do país antes e durante o conflito, assim como os impactos da guerra sobre a educação no momento pós-conflito. Estarão demonstrados, nesta seção, os principais desafios para a reconstrução – e construção, em certa medida – do sistema educacional nacional.

Na terceira seção, serão expostas as principais medidas do UNICEF no país desde 2002. Indicaremos as ações fundamentais tomadas pelo UNICEF neste contexto e os projetos encaminhados, bem como as iniciativas emergenciais postas em prática. Na quarta seção, serão apresentados a realidade e os atuais desafios para a reconstrução do sistema educacional. Na quinta seção, será feita uma breve menção aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e sua relação com a questão da educação em Serra Leoa. Em seguida, questões a serem debatidas serão levantadas, de forma a contribuir para os debates vindouros e promover a reflexão acerca do tópico.

O Fundo das Nações Unidas para a Infância

Histórico, funcionamento e objetivos

A destruição causada pela II Guerra Mundial levou à criação, pela ONU, da Administração de Socorro e Reabilitação das Nações Unidas, uma agência temporária capaz de prestar auxílio aos países devastados da Europa e da Ásia. Com a sua dissolução, em 1946, foi levantada a indicação de realocação dos fundos remanescentes em função, particularmente, das ne-

cessidades de crianças que tivessem sofrido com os males da guerra (BEIGBEDER, 2000, pp. 7-17).

Assim, em 11 de dezembro de 1946, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC, na sigla em inglês) promoveu a criação do Fundo Internacional de Emergência para Crianças, que seria capaz de prover materiais, serviços e assistência para tais indivíduos. A continuidade do Fundo, porém, manteve-se incerta até o ano de 1953, quando seu nome foi modificado para Fundo das Nações Unidas para a Infância e sua permanência foi finalmente garantida (BEIGBEDER, 2007, pp. 7-17).

O Fundo, a partir de então, passou a ser parte integrante da estrutura da ONU, submetido à autoridade do ECOSOC. Em sua estrutura formal, é composto por um Diretor Executivo, um Comitê Executivo e os Comitês Nacionais, considerados uma “família estendida” do UNICEF. Estes últimos constituem-se como parceiros fundamentais, formados por organizações não governamentais intimamente ligadas ao trabalho do Fundo, estabelecendo-se, sobretudo, em países industrializados (BEIGBEDER, 2000, pp. 43-44).

O Diretor Executivo do UNICEF é indicado pelo Secretário-Geral da ONU para um mandato de dez anos. Sua função é a de trabalhar conjuntamente ao Comitê Executivo, coordenando os trabalhos da organização (VERLOREN, 2009, pp. 18-19). Este, por sua vez, é formado por 36 Estados membros, eleitos pelo ECOSOC para um mandato de três anos. As representações são alocadas por critérios geográficos da seguinte maneira: oito Estados africanos; sete asiáticos; quatro da Europa oriental; cinco da América Latina e Caribe e doze da Europa ocidental e outros (grupo no qual está incluído o Japão) (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2016).

O Comitê reúne-se em uma sessão anual, além de sessões regulares, na sede da ONU, em Nova Iorque. As responsa-

bilidades básicas de seus membros compreendem a análise de programas que estejam em funcionamento como forma de monitorar a performance do UNICEF; a formulação de políticas; a discussão e aprovação de programas de ação; decisões de ordem administrativa – tal como a coordenação do orçamento disponível para os programas; e a comunicação com o ECOSOC e a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), a quem podem fazer recomendações (BEIGBEDER, 2000, pp. 44-46).

O orçamento do UNICEF tem duas fontes principais: o orçamento regular, fruto da contribuição dos países membros, e doações voluntárias de terceiros. Enquanto o primeiro financia, principalmente, a manutenção da própria estrutura do Fundo, o segundo financia, majoritariamente, os programas de ação. Atualmente, para o financiamento de programas de ação nacionais o Fundo depende consideravelmente de contribuições voluntárias feitas por governos, fundações, instituições financeiras internacionais e pessoas físicas. Os Comitês Nacionais¹, neste contexto, têm a função de contribuir com a verba do UNICEF a partir da arrecadação de fundos no próprio país em que estão alocados. A título de exemplo, o planejamento orçamentário, direcionado aos planos de ação nacionais e apresentado no plano estratégico de 2014-2017, estima que o financiamento de tais atividades exigiria US\$ 180 milhões disponibilizados a partir do orçamento regular do UNICEF e cerca de US\$ 528 milhões provenientes de contribuições e doações (ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, 2013, p.1) .

1. Atualmente, o Fundo encontra-se presente em 190 países e territórios, de modo que seus escritórios oficiais locais permitem estabelecer parcerias com governos e entidades nacionais de forma mais eficiente.

A grande diferença entre os dois montantes é uma das fontes de restrição da ação do UNICEF. Atualmente, quase a totalidade das doações que o Fundo recebe é categorizada como *earmarked*, ou seja, com destino pré-estabelecido, de forma que as contribuições são feitas visando projetos específicos a partir da perspectiva do doador. Diante disso, a capacidade do Fundo de administrar e aplicar seus recursos de forma a otimizar o funcionamento dos projetos mais carentes é restrita (VERLOREN, 2009, p. 18). Como o contribuinte define o direcionamento dos investimentos, o UNICEF nem sempre consegue alocar os recursos nos projetos que mais precisam ou que têm maior impacto no país receptor. Ademais, recursos provenientes de doações estão sujeitos a flutuações e incerteza quanto à sua manutenção. Em contrapartida, o uso de recursos advindos do orçamento regular permite ao UNICEF maior capacidade de planejamento e garante a maior sustentabilidade dos projetos, especialmente os de longo prazo (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2015).

O UNICEF, portanto, é um organismo das Nações Unidas que centraliza atividades em campo e com importante viés de suporte humanitário, sempre tendo como foco crianças e jovens. Para tanto, as ações e o funcionamento do Fundo encontram-se amplamente ancorados na Convenção sobre os Direitos das Crianças e nos programas de ação nacionais. A seção a seguir apresentará mais detalhes de ambos os pilares.

A Convenção sobre os Direitos das Crianças

A partir de 1990, o UNICEF passou a apoiar-se amplamente na Convenção dos Direitos da Criança. Esta foi adotada por unanimidade pela AGNU em 1989, a partir da Resolução A/RES/44/25. A Convenção foi incorporada pelo UNICEF, de modo a guiar suas ações e fundamentar seus programas, tor-

nando-se o mais completo documento para regular os direitos universais e inalienáveis de toda criança, como o direito à vida. As questões centrais elencadas pelo documento compreendem a proteção contra quaisquer formas de exploração e abuso; o direito à liberdade de expressão, religião e consciência; os direitos de crianças que possuam *status* de refugiadas, bem como as que apresentem deficiência mental e física; a proteção contra a participação direta em conflitos armados; o pleno acesso aos serviços médicos e o direito a educação (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1989).

O UNICEF, portanto, baseando-se na Convenção, enquadra suas ações em cinco grandes áreas: (a) a proteção das crianças e inclusão social, por meio de iniciativas que impeçam o casamento infantil e promovam oportunidades para crianças com deficiências mentais ou físicas; (b) a sobrevivência infantil, pelo desenvolvimento de projetos ligados ao combate de doenças e à garantia no acesso à água tratada; (c) a educação, através de projetos para garantir a educação universal gratuita de qualidade; (d) a igualdade de gênero, por exemplo, a partir de iniciativas que possibilitem o acesso de meninas à escola; (e) e emergências e ações humanitárias, através de medidas para garantir acesso a alimentos e abrigo (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2016 d).

A Convenção destaca ainda o importante papel que as comunidades exercem no desenvolvimento infantil: se elas não apresentam condições adequadas de vida, não será possível garantir as oportunidades necessárias para que cada criança sobreviva, se desenvolva e alcance seu pleno potencial². Assim, o UNICEF, considerando tal elemento da Convenção, sempre

2. Nesse contexto, a Convenção dá especial destaque ao papel da mulher, enquanto mãe e, em grande parte dos casos, chefe de família.

busca garantir os direitos da criança e do adolescente, por meio de uma abordagem multidimensional dos desafios em questão.

Nesse sentido, o maior foco do UNICEF é a garantia do desenvolvimento no próprio país onde atua, de forma que os objetivos propostos por seus programas de ação sejam alcançados. Tal preocupação baseia toda a visão do Fundo, estando de acordo com os princípios de promoção do desenvolvimento adotados pela ONU. Assim, o ideal de desenvolvimento perpassa todas as iniciativas encaminhadas pelo UNICEF, nas mais diferentes áreas. O Fundo defende a ideia de que as crianças de hoje – bem como aquelas das gerações ainda por vir – devem ser estimuladas a contribuir para um futuro próspero de suas nações. Desta forma, oportunidades de crescimento devem ser oferecidas aos jovens, para que estes estejam preparados para agir como atores centrais no desenvolvimento de seus próprios países. Ademais, sem desenvolvimento, as crianças e os jovens não terão as oportunidades necessárias para garantir seus direitos (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2014 a, pp. 2-3).

Dentro desse contexto, o direito à educação deve ser garantido pelos Estados, considerados responsáveis por assegurar tanto o ensino primário, obrigatório e gratuito, quanto o ensino superior acessível a todos. Nesse sentido, a educação é considerada o elemento promotor do desenvolvimento da criança, de maneira a efetivamente prepará-la para uma vida adulta ativa em sua sociedade. Assim, como consta no artigo 28 da Convenção, os Estados reconhecem a necessidade de tornar o ensino primário e secundário obrigatórios e gratuitos para todos; a importância de tomarem medidas capazes de garantir o acesso igualitário à educação superior de qualidade; e comprometem-se com a promoção de iniciativas para encorajar a frequência escolar regular e a redução das taxas de evasão escolar (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 1989).

A seguir, encontra-se ilustrado o mecanismo central na definição das ações do UNICEF nos países e territórios onde se encontra. Ações essas que buscam garantir os direitos das crianças destes locais a partir das definições estabelecidas na Convenção.

Definição, financiamento e execução dos programas de ação

Por constituir-se como uma organização especializada em ações “em campo”, o UNICEF conta com parcerias e cooperação para promover a execução de seus programas de ação. É por meio desses que o Fundo põe em atividade suas iniciativas, definidas para determinado período de tempo, tal como aponta o documento específico para a ação no país ou território nos quais atua – o chamado programa de ação, que apresenta detalhadamente a operação do Fundo (UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND, 2016 c).

A definição dos programas de ação é feita a partir da parceria do UNICEF com Ministérios nacionais, demais agências da ONU e diversas outras organizações internacionais que auxiliam no processo de avaliação da situação do Estado observado, com a identificação das prioridades a serem consideradas e suas possíveis gestões. Os documentos elaborados a partir dessa interação contêm todas as informações relevantes acerca do país e sobre o tema em discussão, reunindo dados gerais sobre a população e sua realidade, com foco nos dados relacionados às condições das crianças (UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND, 2016 a).

Como exemplo, são apontados dados como a porcentagem de população infantil, taxas de mortalidade de mães em razão do parto, taxas de natalidade, acesso ao saneamento básico e à água potável, a frequência na escola primária e a porcentagem de trabalho infantil. Em adição, os programas de ação concen-

tram-se em demonstrar a real situação de crianças e mulheres no país e indicar as prioridades da ação do UNICEF (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2016 c).

Encontram-se exemplificadas, também, as estratégias a serem tomadas com o início das atividades explicitadas no documento, geralmente em arranjo e parceria com outras agências especializadas da ONU. Além disso, estão postas as expectativas sobre os resultados do programa, bem como as formas de monitoramento, avaliação e gestão do mesmo durante sua vigência (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2007, p. 11).

O financiamento dos programas está explicitado no início dos documentos nacionais e deve ser aprovado, em seu montante total, pelo Comitê Executivo. Ao longo dos relatórios são desmembrados os setores que receberão determinados orçamentos, dada a hierarquia de necessidades apresentada por cada área, tais como o desenvolvimento e sobrevivência das crianças, programas para educação básica e medidas para proteção infantil, especialmente no que se refere à situação dos países em períodos de pós-conflito (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2007).

Assim, o UNICEF trabalha conjuntamente com os governos nacionais para a identificação das áreas com maior carência e para o desenho dos programas de ação, buscando sempre a subsequente adoção de medidas adequadas para sanar as deficiências. Tal processo, no entanto, não garante a plenitude do auxílio do Fundo a todos os setores que demonstram precisar da atuação da organização, uma vez que, como já citado, as doações são feitas visando atender aos interesses dos doadores. Assim, a liberdade de alocação de recursos é, muitas vezes, comprometida, bem como o total destinado ao desenvolvimento dos programas no país em questão (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2016 c).

Para cada local onde atua, no entanto, o Fundo promove diferentes abordagens e ações, de forma a atender as diferentes necessidades apresentadas por cada país, especialmente nos casos de atuação pós-conflito. Os programas de ação desenvolvidos pelo UNICEF em Serra Leoa encontram-se voltados às especificidades do país, especialmente no que tange à reconstrução de seu sistema educacional, o que será abordado na próxima seção de forma detalhada.

A guerra civil de Serra Leoa e a realidade do sistema educacional

Histórico da guerra

A guerra civil de Serra Leoa eclodiu em 1991 e se estendeu até 2002. Ela é interpretada como o resultado de diversos elementos, entre os quais destacam-se aspectos de ordem histórica e cultural do país, como a profunda corrupção instaurada no governo, a violência estrutural e, até mesmo, os fortes mecanismos de opressão empregados pelo Estado³ (DENOV, 2010, p. 50). Entende-se, porém, que o principal agravante para a eclosão do conflito tenha sido a crise econômica que se estendeu pela década de 1980, fruto, dentre outros determinantes,

3. Por servir, em seu passado colonial, como um grande posto de abastecimento para o comércio mundial de escravos, a violência fundamentou as relações sociais e econômicas do país, perpetuando-se em instâncias políticas e governamentais até mesmo após a independência, de forma a tornar-se uma característica estrutural da sociedade. Tal fator, aliado à corrupção e à militarização do Estado, marcou a história política de Serra Leoa. A militarização política, no entanto, intensificou-se ainda mais após 1961, com a subida ao poder do Partido do Povo, levando a uma cada vez maior concentração do poder do Estado nas mãos das elites nacionais, situadas em Freetown, capital de Serra Leoa (DENOV, 2010, pp. 50-54).

dos ajustes estruturais exigidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) – instituição que financiou o *déficit* das contas externas do país no período. Tais ajustes desencadearam um grave processo inflacionário e determinaram um profundo corte de gastos por parte do governo, que atingiu a saúde e, primordialmente, a educação (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2011, p. 17).

A crescente instabilidade econômica, em um já frágil contexto social, deu origem ao embate entre o Partido do Povo, no poder desde 1968, e a Frente Revolucionária Unida (FRU), movimento rebelde de guerrilha que defendia a promoção de um golpe de estado e a instauração de uma democracia. A FRU havia surgido a partir da iniciativa de um grupo de jovens da capital do país, Freetown, mas o recrutamento de membros esteve voltado, majoritariamente, a jovens de outras regiões. A FRU teve especial apelo entre os jovens desempregados e sem acesso à educação, que não tinham perspectivas de melhora em suas condições de vida (DENOV, 2000, p. 60; UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2011, p. 22).

As regiões ligadas aos campos de extração de diamantes, até então sob posse do governo, foram tomadas pela FRU, e a venda ilegal das pedras passou a financiar a compra de armas e a manutenção do movimento. As táticas de guerra adotadas eram altamente violentas, de forma a atingir dezenas de civis, tanto adultos quanto crianças, que foram mortos, torturados e privados de seus direitos básicos (DENOV, 2000, p. 60; UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2011, p. 7).

Após diversas tentativas de negociação, o Acordo de Paz de Lomé foi assinado em julho de 1999, levando a FRU a se constituir como um partido político e garantindo o processo de estabilização do país. Em outubro de 1999, uma missão de paz da ONU, denominada Missão das Nações Unidas em Serra

Leoa (UNAMSIL, da sigla em inglês), foi estabelecida em cooperação com o governo de Serra Leoa e com tropas britânicas, contribuindo para o fim da guerra civil, que foi oficialmente encerrada em janeiro de 2002 (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2011, p. 7).

Ao término do conflito, no entanto, o país apresentava sua infraestrutura e economia em ruínas, o sistema educacional e de saúde completamente devastados e gerações de adultos e crianças profundamente afetados, física e psicologicamente, pelos anos de guerra. O processo de reconstrução, assim, enfrentaria uma série de desafios de curto e longo prazos, que precisavam ser administrados ao mesmo tempo com planejamento e urgência (DENOV, 2000, p. 79).

A realidade do sistema educacional antes da guerra

A desigualdade no sistema educacional de Serra Leoa remete ao período colonial, quando a educação era altamente elitista e o acesso restrito, marginalizando a maior parte da população. Em 1896, com a transformação de Serra Leoa em um protetorado britânico, tornou-se clara a preocupação da administração colonial apenas com a capital Freetown, em detrimento da promoção de quaisquer avanços no restante do território. Mais de 50% das crianças, na época, frequentavam a escola na capital, em contraposição a 3% nas demais áreas. Nas décadas seguintes, a natureza desigual e elitista do sistema de ensino não se alterou. Por exemplo, em 1958, dois anos antes da independência, os números subiram para 85% e 8%, respectivamente (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2011, p. 26).

Todos os recursos governamentais voltados para gastos com serviços sociais, educação e saúde, desde a independência, em 1961, concentraram-se na capital. A negligência com as demais áreas do país, de caráter essencialmente rural, contribuiu para

o agravamento da marginalização dos indivíduos. A já escassa verba destinada à educação na maior parte do país foi marcada ainda pelo desvio de recursos: chefes locais, ligados as elites dominantes, pouco importavam-se em manter condições básicas para o desenvolvimento das regiões, procurando apenas manter-se no poder (DENOV, 2010, pp. 55-56).

Neste contexto, grande parcela da juventude de Serra Leoa não encontrava qualquer garantia de acesso à educação, havendo, até mesmo, falta de escolas. A carência de oportunidades de geração de renda, somada a inexistência de um projeto nacional voltado à preocupação com o desenvolvimento econômico e social de Serra Leoa e a ausência de educação básica para a maioria da população, levou ao crescimento intensivo de uma massa populacional jovem miserável, que encontrou no exercício de atividades ilícitas uma alternativa para sobrevivência (DENOV, 2010, pp. 56-57).

Tal histórico de desigualdade, somado às já mencionadas medidas austeras postas em prática pelo governo a partir de 1980, resultou na deterioração do sistema educacional em todos os seus níveis, sendo o colapso mais intenso verificado nas áreas marginais. Desse modo, a “educação, ao invés de servir como um veículo para o desenvolvimento da coesão social, equidade e oportunidade, tornou-se um condutor para o conflito”⁴ (UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND, 2011, p. 27, tradução nossa).

Nesse contexto, a própria constituição da FRU é vista como uma mobilização juvenil em resposta ao “(...) fracasso geral da

4. Do original: “Education, rather than a vehicle for developing social cohesion, equity and opportunity, had itself become a driver of the coming conflict” (UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND, 2011, p. 27).

sociedade de Serra Leoa em oferecer-lhes acesso às oportunidades e à mobilidade social, em uma sociedade dividida por desigualdades”⁵ (UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND, 2011, p. 17, tradução nossa). O precário sistema educacional de Serra Leoa encontra-se, portanto, no centro dos fatores relacionados à eclosão da guerra.

Impactos do conflito na educação

A educação foi afetada de modo drástico pelo conflito iniciado em 1991, em especial nas áreas rurais, onde a paralisação ocorreu quase totalmente. Estima-se que mais de 70% da população em idade escolar esteve fora da escola durante os dez anos de conflito, o que provocou o surgimento de uma geração sem contato com a educação. Durante a guerra, diversas escolas tiveram sua estrutura danificada, mesmo na capital, isolada do conflito em sua primeira fase: estima-se que, ao final do conflito, 70% das instituições educacionais de Freetown tenham sido completamente destruídas (UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND, 2011, p. 28).

Milhares de alunos e professores foram mortos, mutilados ou forçados a deslocar-se, além de grande parte ter sido obrigatoriamente recrutada pela guerrilha ou por forças do governo. A reconstrução do sistema educacional no pós-conflito tornou-se, portanto, uma tarefa árdua e que exigia grandes esforços. A iniciativa era ainda mais complexa se levado em consideração o contexto anterior ao conflito: o sistema educacional existente no país já era frágil. Diante disso, mais do que reconstruir um sistema educacional devastado pela guerra, seria preciso

5. Do original: “General failure of Sierra Leonean society to offer them access to opportunity and social mobility in a society riven with inequalities” (UNITED NATIONS CHILDREN’S FUND, 2011, p. 17).

construir muitas das estruturas que haviam sido desarticuladas por décadas de escassos investimentos e de ausência de planejamento (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2011, p. 29).

Diversos desafios, assim, estavam postos. No que tange aos professores, havia a preponderância de profissionais desqualificados e destreinados no tratamento das crianças, em sua maioria, no nível primário. Além da pouca qualificação, havia ainda o problema da escassa oferta de tais profissionais no país (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2007).

A dificuldade em manter a frequência escolar das crianças, por sua vez, deu-se por diversos motivos. Muitas afastavam-se da educação em razão do difícil acesso ao transporte – principalmente em áreas mais afastadas – ou ainda pela própria necessidade de colaboração das crianças na geração da renda total da família. A falta de infraestrutura adequada às necessidades dos mais jovens, particularmente daqueles inseridos no ensino fundamental, também impedia a frequência escolar adequada. Além disso, problemas no acesso à água, saneamento e facilidades sanitárias eram grandes barreiras para a presença assídua de crianças na escola (O'MALLEY, 2010, pp. 6-9).

Obter os altos orçamentos demandados para reconstrução e construção, propriamente – do sistema educacional, em particular para os gastos com infraestrutura, colocou-se, em adição, como um grande entrave. Uma extensa parcela dos gastos públicos deveria, assim, colocar-se em favor da reabilitação do sistema educacional, estando o governo responsável por planejar, de forma eficiente, a logística de distribuição geográfica de professores e materiais escolares, a fim de promover a diminuição das latentes disparidades regionais (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2007).

Além disso, estava posta a necessidade do Estado em prover o desenvolvimento de projetos ligados ao suporte psicológico

dos jovens, projetos estes que deveriam estar aliados à prática educacional. A reinserção de ex-crianças-soldado, por exemplo, demandava tratamentos específicos, voltados aos traumas particulares desse grupo de crianças. Diante disso, o apoio das comunidades regionais e, principalmente dos professores, mostrou-se um mecanismo eficiente na garantia do retorno destes jovens à dinâmica social a qual pertenciam anteriormente ao recrutamento (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2007).

UNICEF em Serra Leoa: cooperação para reconstrução do sistema educacional

O UNICEF esteve presente em Serra Leoa desde antes de 2002. O Fundo esteve preocupado, durante este período, com a garantia de acesso à educação para crianças deslocadas⁶, de modo a promover, emergencialmente, suporte psicológico e educacional para as mesmas. Várias tentativas mais abrangentes foram abandonadas em razão da dificuldade da manutenção das iniciativas em meio à insegurança da guerra. Uma iniciativa mal sucedida em sua aplicação e abandonada devido a tais dificuldades foi a parceria informal firmada com o Ministério da Educação, voltada para a garantia de acesso das crianças à educação, iniciativa que visava atingir, especificamente, meninas. Porém, deve-se ressaltar que, no período, a maioria dos atores internacionais envolvidos na intervenção humanitária em Serra Leoa não priorizou a educação na condução de

6. Deslocados internos, segundo a conceituação da Agência das Nações Unidas para Refugiados, são todos os indivíduos que, devido a um conflito nacional, foram obrigados a deixar suas casas e locais de origem, buscando abrigo em outras regiões do país. O que diferencia os deslocados dos refugiados é o fato de que os primeiros não cruzaram a fronteira de seu país de origem (UNITED NATIONS REFUGEE AGENCY, 2016).

suas ações, de modo que, no panorama geral, este foi considerado um aspecto secundário (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2011, pp. 34-35).

A partir de 1999, com auxílio do UNICEF, um novo Programa de Educação Rápida (RAPID-ED, na sigla em inglês), com um ciclo de seis meses, foi implementado e focado, especificamente, na manutenção de uma abordagem educacional voltada aos efeitos traumáticos causados pela guerra em todas as crianças. Assim, adaptando-se às necessidades das crianças afetadas, o Programa procurava garantir a alfabetização básica e a restauração da normalidade da rotina escolar, a partir de trabalhos conjuntos com psicólogos. Em adição, em áreas em que a infraestrutura das escolas encontrava-se completamente destruída, a iniciativa “escola em uma caixa”⁷ (do inglês *school-in-a-box*) foi posta em prática, de forma a promover o contato das crianças com a educação mesmo durante a guerra. A iniciativa foi uma inovação positiva trazida pelo UNICEF, essencial para a garantia do acesso à educação durante este período (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2011, pp. 34-35).

Todas estas ações, no entanto – incluindo a iniciativa “escola numa caixa” – foram inadequadas para gerar quaisquer mudanças efetivas, servindo como medidas paliativas e sem eficácia no longo prazo. Os programas do UNICEF em Serra Leoa que realmente obtiveram sucesso foram iniciados no imediato pós-conflito, entre 2002 e 2007, estabelecendo-se, de certo

7. “School-in-a-box” compreende um kit para um professor e até quarenta alunos, composto por materiais e suprimentos escolares básicos – como cadernos, lápis e borrachas –, capazes de assegurar a continuidade da educação de crianças durante períodos de conflito. Conforma-se como um pacote culturalmente neutro, podendo ser usado em qualquer lugar do mundo (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2016 b).

modo, ainda no período de transição (2001). Neste momento, as expectativas gerais do país quanto à educação tornaram-se as mais altas possíveis; a reconstrução do sistema educacional significava o caminho mais eficaz na busca por um futuro próspero. Desta forma, a demanda popular pela reconstrução do sistema, de forma a torná-lo o centro das políticas públicas nacionais, manteve-se elevada, forçando o governo a promover investimentos no setor (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2011, pp. 36-38).

A partir de 2002, as iniciativas do UNICEF voltaram-se para a promoção da educação básica no país, com foco em programas de aceleração de aprendizagem, cujo objetivo era saldar a ausência de contato com a educação por toda uma geração de crianças. Baseado em programas RAPID-ED, o projeto de Educação Rápida Complementar para Escolas Primárias (CREPS, na sigla em inglês) foi posto em prática; este voltou-se para o alinhamento da educação com suportes psicológico e pós-traumáticos às crianças. O auxílio do Conselho Norueguês de Refugiados, bem como a colaboração do Ministério da Educação de Serra Leoa e de outras agências da ONU, foi fundamental para sua aplicação e seu conseqüente sucesso (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2011, pp. 38-40).

Ao mesmo tempo, foram implementados os programas de desmobilização, desarmamento e reabilitação, centrados em ex-combatentes, em especial ex-crianças-soldado. O objetivo era promover a reinserção social destas crianças, sobretudo por meio da educação. O UNICEF também desenvolveu uma iniciativa voltada inteiramente às ex-garotas-soldado, centrando-se em suas necessidades particulares (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2011, pp. 39-40).

O enfoque do Fundo esteve na reconstrução física de escolas, bem como na própria construção destas estruturas, his-

toricamente falhas e, muitas vezes, inexistentes. Para tanto, o governo de Serra Leoa obteve empréstimos junto ao Banco Mundial (BM) e ao Banco de Desenvolvimento Africano (ADB, da sigla no inglês). Além disso, o programa voltou-se para a capacitação de educadores, aliada à promoção da volta de professores refugiados à Serra Leoa (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2011, pp. 42-43).

Atualmente, Serra Leoa encontra-se em fase de consolidação da paz e em processo de transição para conformação como um país em desenvolvimento. A estabilidade política tem sido mantida no país, tendo sido conformada a partir das três subseqüentes eleições legítimas verificadas em todas as instâncias do Estado. Porém, a taxa de pobreza mantém-se alta, de forma que o acesso aos serviços sociais é, ainda, insuficiente. Entre 2003 e 2011, a pobreza absoluta caiu de 66,4% da população para 52,8%: esta, porém, ainda é relativamente elevada e está concentrada, em sua maioria, em áreas rurais, onde a abrangência da proteção social pelo Estado é ainda fraca e pouco garantida (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2014 b, pp. 2-3).

No que se refere aos níveis de matrícula de crianças e jovens em idade escolar, estas aumentaram entre os anos de 2000 e 2010. A educação primária universal, no entanto, ainda se coloca como um grande desafio, de forma que cerca de 23% desta faixa populacional encontra-se, ainda, fora da escola. Quanto às matrículas de crianças em nível pré-primário, estas permanecem extremamente baixas: apenas 7% do total das crianças nessa faixa etária frequentam a escola. As taxas de matrícula de meninas apresentam-se ligeiramente menor do que a taxa de meninos nos níveis iniciais e as disparidades tendem a se aprofundar durante a progressão dos anos letivos. Cerca de 16% da população total de meninas casa-se antes dos 15 anos

de idade e mais de 50% antes dos 18 anos, motivo fundamental do afastamento destas jovens da escola (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2014, p. 4).

No que tange ao processo de aprendizagem, de fato, este ainda é bastante incipiente em todos os níveis educacionais, e são visíveis os problemas apresentados por crianças, em nível secundário, em relação a habilidades de escrita, leitura e compreensão. A falta de estratégias pedagógicas adequadas, por parte dos professores, coloca-se como a principal razão para tal cenário – cerca de 40% do total de professores do país apresentam baixos índices de qualificação e de treinamento (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2014, pp. 3-4).

Em relação à educação superior e técnica no país, a quase totalidade de universidades e centros de estudo carece de materiais e equipamentos necessários para a boa qualidade de ensino. A maioria dos departamentos institucionais têm dificuldades em manter profissionais de qualidade, dados os baixos salários e as condições de trabalho oferecidas. A área ocidental do país compreende o maior número de instituições em detrimento da região oriental, que apresenta baixos números; no total, são três as universidades existentes nesta região, havendo diversos centros de formação de professores (THE WORLD BANK, 2007, pp. 90-92).

Ademais, a grande pressão demográfica sobre o sistema educacional, prevista para os próximos anos, demandará altos investimentos, de forma a permitir a expansão da capacidade de incorporação de alunos, tornando-se a educação primária, de fato, universal. A necessidade de recursos tem se tornado maior pela própria complexidade que os programas vêm assumindo no país: o último plano de ação elaborado para Serra Leoa estima um gasto de US\$ 56,5 milhões com educação. O maior desafio, portanto, continua a ser o pró-

prio financiamento, ainda insuficiente para atingir, em totalidade, as áreas que apresentam carência (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2014 b).

Serra Leoa e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n° 4

Em 2015, os países membros da ONU acordaram novos compromissos voltados à promoção do desenvolvimento global, os chamados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Tais objetivos, contidos na Agenda 2030, substituem os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que expiraram em 2015, e propõem 17 objetivos centrais que deveriam ser buscados pelos países-membros da ONU nos próximos 15 anos. Dentre eles, há um objetivo voltado especialmente para a educação, o objetivo número 4, que apresenta como foco a garantia da educação inclusiva e de qualidade e a promoção de oportunidades de aprendizagem a todos (CENTRO REGIONAL DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

Nesse sentido, a meta para educação é garantir que todas as meninas e meninos completem, de maneira igualitária e com qualidade, a educação primária e secundária; que tenham acesso aos meios de se desenvolverem através do ensino pré-primário; garantir o acesso por homens e mulheres ao ensino técnico e superior de qualidade, diminuindo quaisquer disparidades de gênero durante todas as etapas da vida escolar básica, bem como nas universidades e centros técnicos; e, finalmente, garantir que os alunos obtenham os conhecimentos e habilidades necessários para promover o desenvolvimento sustentável do país. Tais objetivos gerais encontram-se fundamentados no pilar da aceleração do desenvolvimento humano (CENTRO REGIONAL DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2016).

No caso de Serra Leoa, tais propostas representam avanços consideráveis em relação a atual condição do sistema de edu-

cação nacional⁸. O governo, ciente do desafio apresentado, já iniciou um processo de análise e adequação dos ODS para a realidade do país. Entre as prioridades identificadas até o momento está o fortalecimento e a reestruturação do setor de educação, com vistas não só a garantir o cumprimento dos objetivos ligados à educação, mas também prover a base sobre a qual os demais objetivos poderão ser alcançados. Isso porque, segundo a visão expressa pelo relatório inicial do governo de Serra Leoa, a construção de capacidades nacionais, entre as quais estão profissionais qualificados, é essencial no esforço de promoção do desenvolvimento proposto pelos ODS (MINISTRY OF FINANCE AND ECONOMIC DEVELOPMENT, 2015, p. 9).

O relatório indica ainda dois pontos também importantes: a necessidade da consolidação de parcerias com entidades públicas, organizações não governamentais e instituições internacionais, como o próprio UNICEF; e o planejamento e captação de recursos para o financiamento de projetos que possam colaborar com as metas propostas pelos ODS. Como indicado anteriormente, no caso da educação, tais elementos ganham especial destaque (MINISTRY OF FINANCE AND ECONOMIC DEVELOPMENT, 2015, p.12).

Diante desse contexto, o desafio atual de Serra Leoa e da ação do UNICEF no país é garantir a consolidação do sistema de educação nacional, buscando garantir que o direito das crianças e jovens a educação de qualidade esteja assegurado.

8. É importante destacar que, devido ao seu contexto sócio-econômico, Serra Leoa não foi capaz de cumprir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Um agravante nesse sentido, foi o surto de Ebola que atingiu o país entre 2014 e 2015 (UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, 2014 b).

Questões a serem debatidas

Diversos são os desafios colocados ao avanço da reconstrução do sistema educacional de Serra Leoa, bem como ao sucesso do UNICEF em sua atuação no país; este, de fato, apresenta determinadas dificuldades para conduzir suas iniciativas de forma ampla. Já o governo, por sua vez, enfrenta questões estruturais que se colocam como um entrave ao avanço da educação. Assim, o UNICEF deve considerar as seguintes questões:

- 1) Considerando os principais avanços e as lacunas dos últimos anos, o UNICEF tem sido capaz de atender de forma plena as demandas atuais de Serra Leoa na área da educação?
- 2) Quais as principais iniciativas a serem tomadas a partir de 2016 pelo UNICEF em Serra Leoa e qual direcionamento deverá ser dado para a atuação do Fundo no país, considerando os ODS, em especial o objetivo 4?
- 3) Como superar o desafio do financiamento aos projetos de ação voltados ao setor da educação, sem que isso comprometa a condição econômica do país?

REFERÊNCIAS

- ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *A Convenção sobre os Direitos da Criança*, 20 de novembro de 1989, 34 p. Disponível em: <https://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf>. Acesso em: 7.mar.2016.
- BEIGBEDER, Y. Children. In: WEISS, T.G.; DAVIS, S. (eds.). *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2007, 10 p.
- _____. *New Challenges for UNICEF: Children, Women and Human Rights*. New York: Palgrave, 2000, 225 p.
- CENTRO REGIONAL DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNRIC). “Objetivo 4: Educação de qualidade”. In: *Website oficial do Centro Regional de Informação das Nações Unidas*, 2016. Disponível em: <<http://www.unric.org/pt/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/31973-objetoivo-4-educacao-de-qualidade>>. Acesso em: 28.jun.2016.
- DENOV, M. *Child Soldiers: Sierra Leone’s Revolutionary United Front*. New York: Cambridge University Press, 2010, 234 p.
- ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (ECOSOC). *UNICEF integrated budget, 2014-2017*. United Nations Children’s Fund, Executive Board, Second Regular Session 2013, E/ICEF/2013/AB/L.4, 11 de julho de 2013. Disponível em: <http://www.unicef.org/strategicplan/files/2013-ABL4-Integrated_budget-ODS-English.pdf>. Acesso em: 28.jun.2016.
- MINISTRY OF FINANCE AND ECONOMIC DEVELOPMENT. *United Nations Sustainable Development Goals: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, Adaptation of the Goals in Sierra Leone, Progress Report, dezembro de 2015, 28 p. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1510Sierra%20Leone%20Progress%20Report.pdf>>. Acesso em: 28.jun.2016.
- O’MALLEY, B. *The longer-term impact of attacks on education on education systems, development and fragility and the implications for policy responses*. Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2011, 2010. Disponível em: <http://www.protectingeducation.org/sites/default/files/documents/efa_unesco_-_the_longer_term_impact_of_attacks.pdf>. Acesso em: 05.maio.2016.
- THE WORLD BANK. *Education in Sierra Leone: Present Challenges, Future Opportunities*. Washington, DC: The World Bank, 2007, 207 p. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/03/23/000310607_200703231429>

00/Rendered/PDF/391660SL0Educa101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>. Acesso em: 27.jun.2016.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). *Child poverty in the Post-2015 Agenda*. UNICEF'S Division of Policy and Strategy, junho de 2014 a, 14p. Disponível em: <http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Issue_Brief_Child_Poverty_in_the_post-2015_Agenda_June_2014_Final.pdf>. Acesso em: 28.jun.2016.

_____. *Country Programme Document 2008-2010*: Sierra Leone. United Nations Children's Fund Annual Session, 2007. Disponível em: <http://www.unicef.org/wcaro/WCARO_SL_Pub_CountryProgDoc.pdf>. Acesso em: 18.abr.2016.

_____. *Country Programme Document 2013-2014*: Sierra Leone. United Nations Children's Fund Second Regular Session, 14 de setembro de 2012. Disponível em: <http://www.unicef.org/about/execboard/files/Sierra_Leone-2013-2014-final_approved-English-14Sept2012.pdf>. Acesso em: 4.maio.2016.

_____. *Country Programme Document 2015-2018*: Sierra Leone. United Nations Children's Fund Second Regular Session, 11 de setembro de 2014 b. Disponível em: <http://www.unicef.org/about/execboard/files/2014-PL10-Sierra_Leone_CPD-Final_approved-EN.pdf>. Acesso em: 4.maio.2016.

_____. "Public Partnerships". In: *Website oficial do United Nations Children's Fund*, 2016 a. Disponível em: <<http://www.unicef.org/publicpartnerships/>>. Acesso em: 28.jun.2016.

_____. "Report on Regular Resources: accelerating results for every child". In: *Website oficial do United Nations Children's Fund*, 2015. Disponível em: <http://www.unicef.org/publications/files/Report_on_Regular_Resources_2015_-_Final_logo.pdf>. Acesso em: 28.jun.2016.

_____. "Supplies and Logistics". In: *Website oficial do United Nations Children's Fund*, 2016 b. Disponível em: <http://www.unicef.org/supply/index_40377.html>. Acesso em: 18.abr.2016.

_____. *The Role of Education in Peacebuilding*: Case Study – Sierra Leone. New York: United Nations Children's Fund, 2011. Disponível em: <http://www.unicef.org/education/files/EEPCT_Peacebuilding_CaseStudy_Sierra-Leone.pdf>. Acesso em: 18.abr.2016.

_____. "Situation Analysis – The Situation Analysis Function". In: *Website oficial do United Nations Children's Fund*, 2016 c. Disponível em: <http://www.unicef.org/sitan/index_43348.html>. Acesso em: 28.jun.2016.

_____. "What we do". In: *Website oficial do United Nations Children's Fund*,

2016 d. Disponível em: <<http://www.unicef.org/whatwedo/>>. Acesso em: 27.jun.2016.

UNITED NATIONS REFUGEES AGENCY (UNHCR). “Internally displaced people”. In: *Website oficial da United Nations Refugees Agency*, 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/en-us/internally-displaced-people.html>>. Acesso em: 28.jun.2016.

VERLOREN, A. *The United Nations Children's Fund*. New York: Chelsea House, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA

Proteção de patrimônio cultural e promoção de pluralismo cultural nos casos de conflito armado

Larissa Siqueira e Silva

Introdução

No pós-II Guerra Mundial, as nações expressaram seu interesse coletivo de reformular o sistema educacional mundial como um pilar fundamental para a manutenção e consolidação da paz internacional. Para cumprir esse objetivo, criou-se a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), uma agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU) que tem como responsabilidade a proteção dos patrimônios culturais e naturais mundiais, a promoção do diálogo entre as nações e o respeito ao pluralismo cultural.

A UNESCO conta com uma Comissão de Cultura, responsável pela promoção de um diálogo intercultural e de uma maior cooperação entre os países nas áreas da educação e cultura. Uma de suas responsabilidades é proteger os patrimônios culturais de danos, destruição ou desapropriação em casos de conflitos armados. Nessas situações, a agência atua com base na Convenção de 1972, que estabeleceu a internacionalização da questão da Proteção e Conservação dos Patrimônios Mundiais; nos dispositivos da Convenção para a Proteção dos Bens Culturais em caso de Conflito Armado, de 1954; e nas orientações da Convenção relativa às medidas para proibir e impedir o

comércio ilícito dos bens culturais. A partir dessas convenções, a UNESCO, junto com seus Estados-parte, toma ações para assegurar que os patrimônios não sejam destruídos durante conflitos armados, criando medidas de proteção aos patrimônios que estejam em situação de emergência, e evitando que eles sejam ilegalmente comercializados.

Dentre os países classificados pela UNESCO como “estado de emergência”, se encontra a Síria, atualmente dominada pelo conflito armado. O caso da Síria é especial para a organização, pois o país possui uma grande concentração de patrimônios mundiais: cidades sírias inteiras são classificadas como herança cultural da humanidade. Algumas medidas já foram tomadas para evitar a destruição de patrimônios nacionais, como a retirada de objetos de museus ou isolamento de monumentos de grande importância, sobretudo daqueles que já sofreram algum tipo de dano em razão do conflito civil sírio. Contudo, além da destruição do patrimônio nacional, o país tem sido alvo da ação de grupos radicais que usam o tráfico ilícito de artefatos históricos como fonte de renda (UNITED NATIONS ORGANIZATION FOR EDUCATION, SCIENCE AND CULTURE, 2016 c).

Nesse sentido, o capítulo apresenta os objetivos e a forma de atuação da UNESCO, para depois apresentar o escopo do trabalho de sua Comissão de Cultura, responsável por elaborar projetos de proteção cultural, incluindo casos de conflito armado. Em seguida, será discutido o conceito de patrimônio da humanidade, definido pela *Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural* (1972). Serão discutidos também os principais dispositivos jurídicos de proteção de patrimônios da humanidade em caso de conflito armado, que são: a *Convenção para Proteção dos Bens Culturais em caso de Conflito Armado e seu I Protocolo* (1954) e *II Protocolo* (1999); e a *Convenção relativa às Medidas a serem Adotadas*

para Proibir e Impedir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedades Ilícitas dos Bens Culturais. A partir desses documentos, será discutida a ação da UNESCO para proteger os patrimônios culturais da Síria, não apenas dos efeitos da guerra civil que o país enfrenta, mas também das ações de destruição promovidas pelo Estado Islâmico. Por fim, serão apresentadas questões para debate.

UNESCO e a Comissão de Cultura: objetivos e forma de atuação

A UNESCO foi criada em 1945, por 40 Estados-membros, com o propósito de estabelecer acordos de cooperação nos campos educacional e cultural, por considerarem que apenas os interesses políticos e econômicos não seriam suficientes para manter a paz internacional. Naquele momento, os Estados-membros entendiam que a universalização da educação e da cultura, a proteção da liberdade de expressão e a dignidade humana deveriam ser pilares da sociedade internacional, visando a solução das mazelas sociais no âmbito global (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 2016 f).

Atualmente, a UNESCO conta com 195 Estados-membros e 10 membros associados, que cooperam para promover maior diversidade cultural e criar um ambiente de proteção aos patrimônios mundiais de valor universal e extraordinário. A UNESCO é conhecida como a “agência intelectual” da ONU, por seu trabalho de internalizar nos países a defesa da paz por meio da educação, da cultura e da ciência. A organização fomenta o diálogo intercultural, fundamental para a promoção do desenvolvimento sustentável e da aceitação da diversidade cultural em um mundo globalizado e heterogêneo (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2009, p. 1).

A UNESCO coordena a cooperação entre os países nas seguintes áreas de atuação: Educação, Ciências Naturais, Ciências Humanas e Sociais, Cultura e Comunicação e Informação. Nessas áreas, a organização tem a competência de criar agendas de trabalho que envolvem compromissos não apenas entre os Estados, mas também entre representantes da sociedade civil, que possuem grande voz nos temas debatidos. Para isso, a disposição dos trabalhos da UNESCO é distribuída em grandes redes globais nas quais interagem: entidades governamentais, como Comissões Nacionais; instituições acadêmicas e de pesquisa; e organismos multissetoriais, como organizações não governamentais (ONGs) e outras associações populares (DYTZ FILHO, 2014, p. 11; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2010).

Para que sejam estabelecidos os planos estratégicos e as orientações necessárias dos programas elaborados, bem como o orçamento necessário à sua realização, a UNESCO conta com a Conferência Geral, que é seu principal órgão decisório. A conferência ocorre a cada dois anos, ou em caráter extraordinário, e integra todos os Estados-membros da UNESCO. Conta também com o Conselho Executivo, composto por 58 membros eleitos para mandatos de 4 anos. O Conselho se reúne duas vezes ao ano e é responsável por executar os programas definidos na Conferência Geral. E há ainda o Secretariado, responsável por formular propostas e organizar as prioridades para a Conferência Geral e o Conselho Executivo, além de ser responsável pela aplicação dos projetos (DYTZ FILHO, 2014, pp. 165-166; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2010, pp. 31-32).

A Conferência Geral da UNESCO possui uma Comissão de Cultura, responsável por criar projetos educacionais para a proteção dos patrimônios e a promoção do pluralismo cultu-

ral. Ademais, é de sua responsabilidade aprovar o orçamento destinado à realização de tais projetos, que visam suplantar as tensões e intolerâncias, bases proeminentes na geração de conflitos, por meio da aceitação da diversidade cultural (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2009, p. 31).

A UNESCO conta ainda com um sistema de Comissões Nacionais em cada um de seus Estados-membros. Essas comissões nacionais são permanentes em cada país e responsáveis por desenvolver os trabalhos da UNESCO em âmbito nacional, em cooperação com o governo, o setor privado e a sociedade civil (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2009, p. 33).

Para o caso da proteção de patrimônio cultural e da promoção de pluralismo cultural nos casos de conflito armado, a UNESCO opera como uma plataforma global na qual os países cooperam com a finalidade de estabelecer um sistema de governança cultural pautado nos direitos humanos e nos valores fundamentais da educação e do desenvolvimento humano, como será discutido a seguir.

O que é um patrimônio da humanidade? O conceito definido pela Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972)

Os patrimônios mundiais – também conhecidos como patrimônios da humanidade – são imprescindíveis para a compreensão do mundo e a formação de uma identidade. Eles representam o passado, a história e cultura de vários povos e, por essa razão, são bens universais. No entanto, a ideia de salvaguardar os patrimônios mundiais nem sempre foi pauta dos governos. Antes da criação da UNESCO, cabia aos próprios países a proteção e a restauração dos seus patrimônios nacio-

nais, com a criação de fundos próprios de gestão. Porém, o pensamento coletivo de proteção internacional foi tornando-se realidade com a ação da UNESCO.

A partir de 1959, com uma campanha da salvaguarda internacional promovida pelo UNESCO, os países começam a discutir, nos foros multilaterais, a ideia de gerenciamento coletivo para a proteção dos patrimônios. Essa campanha protegeu o patrimônio de vários países, como Egito e Itália¹, que foram beneficiados com projetos de defesa e de restauração. Nesse panorama, os países formularam a *Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural*, que foi adotada pela Conferência Geral da UNESCO em Paris, em 1972. Com a assinatura de tal documento, os países passaram a aderir formalmente à causa da proteção dos patrimônios mundiais de forma coletiva (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 1972).

Tal convenção tem como diretriz e obrigação primordial a conservação e a valorização do patrimônio mundial, definido como um bem universal excepcional, cujo valor resgata um histórico imprescindível para a promoção do pluralismo cultural. Os patrimônios mundiais pertencem ao mundo todo, sem fazer distinção em relação à territorialidade ou a qualquer componente da heterogeneidade dos povos. Por isso, a convenção estabelece a responsabilidade conjunta dos Estados-partes em proteger não somente os bens em seus territórios, mas do mundo

1. Depois de incidentes que destruíram um grande legado histórico no Egito, a UNESCO, junto do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS), tentou instaurar a noção de gerenciamento conjunto para salvaguardar esses patrimônios por meio do projeto de Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Cultural (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 2008, p. 7).

todo, sem, entretanto, violar a soberania das nações. Esse elemento é destacado no preâmbulo da convenção, que considera:

(...) perante a extensão e a gravidade dos novos perigos que os [os patrimônios] ameaçam, incumbe à coletividade internacional, no seu todo, participar na proteção do patrimônio cultural e natural, de valor universal excepcional, mediante a concessão de uma assistência coletiva que sem se substituir à ação do Estado interessado a complete de forma eficaz (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 1972, p. 1).

A partir da convenção, a UNESCO estabeleceu uma Lista de Patrimônios Mundiais, que, atualmente, declara e reconhece 1.093 bens². Em tal lista, a UNESCO distingue dois tipos de patrimônios: os materiais e os imateriais. Os materiais são os bens tangíveis, como obras, pinturas, esculturas, edifícios, entre outros. De acordo com o artigo 1º da Convenção, são considerados patrimônios mundiais materiais:

Os monumentos. – Obras arquitetônicas, de escultura ou de pintura monumentais, elementos de estruturas de carácter arqueológico, inscrições, grutas e grupos de elementos com valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência;

2. Outrossim, a UNESCO fortemente encoraja os países na proteção e conservação de todos os patrimônios culturais e naturais do mundo, mesmo que estes não estejam inscritos na lista.

Os conjuntos. – *Grupos de construções isoladas ou reunidos que, em virtude da sua arquitetura, unidade ou integração na paisagem têm valor universal excepcional do ponto de vista da história, da arte ou da ciência;*

Os locais de interesse. – *Obras do homem, ou obras conjugadas do homem e da natureza, e as zonas, incluindo os locais de interesse arqueológico, com um valor universal excepcional do ponto de vista histórico, estético, etnológico ou antropológico* (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 1972, art. 1, p. 2).

Já os imateriais referem-se a legados intangíveis, como costumes, tradições, línguas, conhecimentos específicos, entre outros. Ambos os bens, materiais e imateriais, são de suma importância para toda a sociedade (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 2016)

A Convenção de 1972 estabeleceu o Comitê Intergovernamental para a Promoção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural. O comitê é, primeiramente, o responsável por realizar a avaliação dos pedidos de assistência internacional, o registro de novos patrimônios e o acompanhamento, por meio de relatórios, da proteção de tais bens (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 1972, art. 8, p. 5).

Outra responsabilidade do comitê envolve a gestão do Fundo para Proteção dos Patrimônios, que financia as atividades de identificação, preservação e salvaguarda dos bens declarados na lista oficial da UNESCO. O fundo é composto por contribuições obrigatórias e voluntárias dos Estados-partes e por

contribuições voluntárias de organismos públicos, privados ou não-governamentais. Contudo, devido ao aumento do número de solicitações para assistir aos países no financiamento das atividades de proteção, os recursos do fundo não têm sido suficientes (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 2008, p. 23).

Para reforçar os compromissos assumidos em 1972 e atualizá-los à luz dos desafios do novo milênio, o Comitê do Patrimônio Mundial adotou a Declaração de Budapeste, em 2002. Nela, os países que não ratificaram a convenção foram convidados a se juntar aos países que o fizeram, dada a necessidade de superar, em conjunto, os desafios recentes que colocam o legado patrimonial mundial em risco. Ademais, a declaração estabelece a estratégia dos 4 Cs: credibilidade – fortalecer a credibilidade da lista de patrimônios mundiais; conservação – preservar, de forma eficiente, os bens materiais e imateriais da humanidade; capacidade – estimular a construção de competências adequadas para a preservação dos patrimônios; e comunicação – aumentar a consciência mundial sobre a importância da preservação cultural (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 2008, p. 8; 10).

A proteção de patrimônios da humanidade em caso de conflito armado

Com base nos dispositivos da Convenção de 1972, a UNESCO estabelece uma lista de patrimônios em risco, definidos como aqueles cuja proteção requer “grandes operações (...) e para o qual tenha sido solicitada assistência”³ (UNITED NA-

3. Do original: “major operations (...) and for which assistance has been requested” (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 2008, p. 17).

TIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 2008, p. 17).

Atualmente, a lista de patrimônios em risco é composta por 48 bens ameaçados por diferentes causas, como desastres naturais, poluição, urbanização descontrolada, e, ainda, por conflitos armados e guerras (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 2016 h).

Nessa seção, serão apresentados os dispositivos da UNESCO para lidar com a situação específica de conflitos armados, tanto nos casos em que os patrimônios são destruídos intencionalmente pelas partes conflitantes, quanto nos casos em que sua destruição ocorre como um desdobramento de ataques bélicos.

Convenção para Proteção dos Bens Culturais em caso de Conflito Armado: I Protocolo (1954) e II Protocolo (1999)

O término da II Guerra Mundial trouxe para o debate internacional a questão da proteção de bens culturais em caso de conflito armado. Os Estados-membros da UNESCO consideraram que, com a guerra, a destruição massiva dos patrimônios levou à supressão de valores fundamentais para garantir o fortalecimento do pluralismo cultural. A *Convenção para Proteção de Bens Culturais em caso de Conflito Armado* e seu *I Protocolo*, de 1954, foi o primeiro tratado internacional a versar sobre essa questão, levando em consideração as Convenções de Haia de 1899 e 1907 e o Pacto de Washington de 1935⁴ (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 2016 a).

A Convenção dispõe, em seu artigo 4, sobre a proteção dos bens culturais diante de atos ilícitos cometidos em con-

4. Conhecidas como as grandes Conferências da Paz, tinham como objetivo discutir no plano civil o exercício da guerra e seus malefícios ao mundo.

flitos armados, como roubo, pilhagem, degradação, apropriação indevida e vandalismo. Nesses casos, as medidas habituais de conservação e reparação são insuficientes, e, por isso, ações de proteção especial são necessárias. Para tais casos, o artigo 8 define que a UNESCO deve conceder uma nota especial que autorize outro(s) Estado(s) a retirar(em) a propriedade cultural ameaçada pelo conflito para outro local, onde estará em segurança. Caso a propriedade não seja móvel, os Estados-partes se comprometem a não dar finalidade militar aos locais nos quais se encontram patrimônios da humanidade. Já o artigo 19 prevê que, caso o conflito não tenha caráter internacional – ou seja, configure-se como um conflito dentro de um território de um dos Estados-partes – as partes do conflito devem minimamente seguir as provisões da convenção quanto ao respeito ao patrimônio cultural (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 1954).

Com a intensificação de conflitos intraestatais e transnacionais no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, surgiu a necessidade de reforçar, no âmbito institucional, o compromisso dos países em relação à salvaguarda dos bens culturais em caso de conflito armado. Assim, foi firmado o *II Protocolo à Convenção para Proteção de Bens Culturais em caso de Conflito Armado*, em 1999, o qual reforça e complementa o anterior, ao esclarecer novas posturas que os países devem adotar em relação à concessão de proteções especiais que devem ser feitas à luz do direito internacional.

Primeiramente, o II Protocolo trata sobre medidas preventivas. O artigo 7 diz respeito à precaução e proteção dos bens culturais sob situações de ataque: as partes conflitantes devem tomar todas as ações cabíveis para verificar que os alvos de ataque não sejam propriedades culturais; devem escolher meios

de ataque que não causem destruição acidental aos patrimônios – comprometendo-se a suspender tais ações caso verifique-se que elas ameaçam os bens culturais protegidos. Já o artigo 8 estabelece que as partes em conflito deverão ser responsáveis por remover propriedades culturais da área de tensão e garantir toda a proteção necessária do local; e, ainda, evitar alvos militares próximos de locais que contenham propriedade cultural (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 1999).

O protocolo também criou um novo mecanismo de atuação em casos de conflito, denominado proteção reforçada, conforme dispõe os artigos 10 a 14. Tal proteção recai sobre os bens culturais que são considerados de grande importância para a humanidade em virtude de seu caráter histórico excepcional. A proteção reforçada deve ser requerida por um Estado-parte e, se aprovada, a UNESCO colocará o bem cultural em sua Lista de Patrimônios Ameaçados para que imediatamente receba a proteção adequada. Porém, o artigo 14 ressalta que a proteção reforçada não poderá ser usada para fins de reforço militar; caso isso ocorra, haverá o cancelamento ou suspensão da proteção (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 1999).

É importante ressaltar que o artigo 15 especifica as sanções e outras medidas cabíveis em situações de graves violações desse protocolo. Uma das violações mais graves é referente ao artigo 7, quando uma parte conflitante utiliza algum bem cultural como objeto de ataque; ou quando os bens forem sujeitos a atividades ilegais, como saques. Em caso de danos aos bens culturais, os Estados-partes deverão submeter os culpados à suas legislações internas para condená-los pelo ato criminoso contra patrimônios da humanidade (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 1999).

O artigo 23 contempla a possibilidade de dar assistência a um país em conflito armado que não seja parte da Convenção e dos protocolos. Isso pode ser feito caso os países-partes se comprometam a cooperar com tal país em conflito, no intuito de salvaguardar seus patrimônios culturais. Para tanto, o país protetor deve sugerir ao país em conflito que a propriedade cultural em risco seja adicionada à Lista dos Patrimônios Mundiais da UNESCO (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 1999).

Por fim, no que se refere à proteção dos bens culturais em conflitos armados que não possuem caráter internacional, o artigo 22 do II Protocolo esclarece aspectos não mencionados no I Protocolo. Dá-se destaque ao fato de que a UNESCO poderá oferecer auxílio às partes conflitantes para a proteção dos patrimônios, sem, entretanto, ferir a soberania do Estado em questão. Da mesma forma, o artigo dispõe que a proteção não pode ser usada como uma justificativa para intervir nos assuntos internos e externos do território em conflito (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 1999).

Convenção relativa às Medidas a serem Adotadas para Proibir e Impedir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedades Ilícitas dos Bens Culturais (1970)

Em situações de conflito armado, é recorrente que os bens culturais sejam alvo de atividades ilícitas. Essa situação foi verificada no pós-II Guerra Mundial, quando o volume dos bens culturais roubados para fins de tráfico teve um aumento expressivo. Essas obras são, em sua maioria, comercializadas fraudulentamente e, por não terem origem identificada, não registradas nos bancos internacionais. As atividades ilícitas são geralmente conduzidas por pessoas que trabalham em museus

ou sítios arqueológicos; ou por colecionadores privados ou instituições oficiais que adquirem propriedades culturais de forma ilícita (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 2016 b).

Diante desse contexto, em 1970 foi ratificada, por 127 Estados-partes, a *Convenção relativa às Medidas a serem Adotadas para Proibir e Impedir a Importação, Exportação e Transferência de Propriedades Ilícitas dos Bens Culturais*. Esta Convenção esclarece aos Estados membros quais medidas preventivas devem ser tomadas para garantir a proteção dos patrimônios culturais contra distintas atividades ilícitas. A fim de assegurar a postura proativa dos países com relação a esse objetivo, seu artigo 5 prevê que os países-membros devem criar projetos, leis e regulamentos que, primeiramente, assegurem a proteção dos bens culturais contra atividades ilícitas, segundo uma lista de bens públicos e privados importantes para a cultura e história nacional. Além disso, o artigo 13 dispõe que instituições que prezam pelo objetivo da proteção – de caráter científico, técnico e educacional – também devem ser criadas pelos Estados-partes, sempre em conformidade com as regras da Convenção. O artigo 5 também salienta que devem ser criadas leis que preveem a punição daqueles envolvidos em atividades ilícitas de importação, exportação e transferência de propriedade cultural⁵ (ORGANIZAÇÃO DAS

5. Para isso, a organização recorre à Convenção de 1970, que garante aos Estados a premissa de julgamento das ações ilícitas com base em sua legislação interna ou, também, a órgãos como o Sistema de Gerenciamento de Segurança das Nações Unidas (UNSMC, da sigla em inglês), a Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL) e outras organizações no âmbito de defesa do patrimônio, como a UNIDROIT (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 1970).

NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 1970, pp. 4-5; p. 7).

Dentre as medidas de restituição, ou seja, de devolução da propriedade cultural ilicitamente apropriada para seu território de origem, o artigo 7 define, primeiramente, que todos os Estados-partes devem tomar medidas para que seus museus ou instituições similares não adquiram bens culturais de outros países de forma ilícita. Porém, caso isso ocorra, os Estados-partes devem se comprometer a tomar todas as medidas necessárias para restituir tais bens ao Estado de origem, caso esse último requeira tal ação por via diplomática. Durante a restituição, se o bem a ser devolvido foi adquirido por um comprador inocente ou que tenha um título de propriedade válido, o Estado requerente da devolução deverá pagar a tal comprador um valor justo de compensação (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 1970, pp. 5-6).

O objetivo de reforçar o quadro de cooperação internacional na área da proteção dos bens culturais também está presente na Convenção de 1970, em concordância com o artigo 17, que prevê que “os Estados-Partes na presente Convenção poderão solicitar a assistência técnica da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, especialmente com relação a: a) informação e educação; b) consultas e pareceres de peritos; c) coordenação e bons ofícios” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 1970, p. 8).

Na área da cooperação internacional para a promoção da defesa das propriedades culturais mundiais, a UNESCO ainda conta com a Convenção do Instituto Internacional para a Unificação do Direito Privado (UNIDROIT, da sigla em

inglês)⁶ de 1955, denominada *Convenção sobre Objetos Culturais Roubados ou Exportados Ilegalmente*, como um documento complementar à Convenção de 1970. Seu objetivo é dar suporte e maior embasamento para que os tribunais nacionais dos países tenham maior margem de ação para solucionar atividades ilícitas (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 2016 d).

Em síntese, a crença basilar da Convenção para Proteção dos Bens Culturais em caso de Conflito Armado e seus protocolos de 1954 e 1959, e da Convenção de 1970 sobre atividades ilícitas de bens culturais é a de que o intercâmbio de bens culturais entre as nações promove o enriquecimento, a inspiração e a valorização da história e dos valores de civilizações em todo o mundo. Cabe, assim, aos membros da UNESCO a proteção dos bens culturais contra quaisquer situações de conflito e destruição que empobrecem a pluralidade cultural mundial.

Estudo de caso: a proteção dos patrimônios sírios

A Síria é um berço multicultural de importância inquestionável para toda a humanidade. Ela foi palco de desenvolvimento e transformações de várias civilizações, sociedades e culturas, como tribos do período neolítico, sociedades islâmicas, mercadores persas, e os impérios romano, otomano e abássida. Essas camadas arqueológicas de civilizações, culturas e costumes ressaltam a importância da Síria como berço e importante local

6. Criado em 1926, o UNIDROIT é uma organização intergovernamental independente, que tem por objetivo a análise das necessidades e o desenvolvimento de métodos que promovam a modernização, harmonização e coordenação em relação ao Direito Privado (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR THE UNIFICATION OF PRIVATE LAW, 2015).

de conservação dos patrimônios da humanidade (INTERNATIONAL COUNCIL OF MUSEUMS, 2013, p. 3).

Atualmente, seis localizações sírias fazem parte da Lista de Patrimônios da Humanidade da UNESCO: a antiga cidade de Damasco (1979), o sítio de Palmira (1980), a cidade antiga de Bosra (1980), a cidade antiga de Aleppo (1986), os castelos Crac des Chevaliers e Qal'at Salah El-Din (2006) e as Vilas Antigas do Norte da Síria (2011). A razão que explica a conservação desses patrimônios da humanidade é que não houve grandes movimentos de urbanização e industrialização nessas regiões da Síria. Contudo, a atual guerra civil na Síria, iniciada em 2011, além das inúmeras perdas humanas, também põe em risco os patrimônios mundiais localizados em seu território, destruindo assim, um importante legado histórico e cultural (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 2016 h; SADA; VALENTE, 2015).

A guerra civil na Síria teve início em meados de 2011, com os levantes populares conhecidos como Primavera Árabe. Para além das questões religiosas⁷, emergiram grupos radicais contra o governo do presidente sírio Bashar Al-Assad. Assim, o governo iniciou uma série de violentas repressões a esses grupos, dando início à guerra civil, marcada por uma divisão política entre os grupos que apoiam Assad, com o objetivo de evitar o desmantelamento do Estado sírio, e aqueles que lutam para que seu governo caia. Dentre os grupos insurgentes de inclinação islamista-jihadista tem-se o autointitulado Estado Islâmico, que é conhecido por seus métodos extremamente violentos,

7. Os alauítas, que são a minoria no país, mas ascenderam ao poder representados pelo líder Bashar Al-Assad tem constantes discordâncias com o grupo dos islamistas-jihadistas, que acreditam não ser representados pelo governo. É o caso do Estado Islâmico (FERNANDES, 2014).

em especial contra os que apoiam o governo de Assad. Aproveitando o contexto de desemprego, fome e violência, o EI tem recrutado vários cidadãos sírios; mas também se destaca o recrutamento de ocidentais. O grupo conseguiu controlar a parte norte do território sírio, além de partes do território iraquiano⁸ (FURTADO et al., 2014, p. 2).

Atualmente, o conflito na Síria ameaça a preservação dos patrimônios da humanidade presentes no país, especialmente nas cidades de Aleppo, Palmira e Damasco. Em julho de 2013, o castelo Crac des Chevaliers, que fica em Aleppo, foi tomado por jihadistas da Frente Al-Nusra, um dos grupos rebeldes do conflito sírio. O governo de Bashar al-Assad acabou por retomar o controle do castelo, porém, o bombardeio aéreo causou graves danos ao patrimônio, incluindo o colapso de torres. Outros patrimônios de Aleppo sofreram destruições devido aos constantes ataques, explosões e bombardeios. Já a tomada da cidade de Palmira pelo Estado Islâmico foi de grande repercussão: em maio de 2015, as tumbas de Elahbel e Iamblichus, os templos de Bel e Baal-Shamin e o arco triunfal foram implodidos pelo grupo, além da destruição e saque de várias estátuas monumentais e tumbas. Na mesma ocasião, o Estado Islâmico assassinou Khaled al-Assad, que havia sido o chefe responsável pelas antiguidades de Palmira há 50 anos (SADA; VALENTE, 2015 a; 2015 b).

Além da destruição, houve um crescimento de atividades ilícitas envolvendo a comercialização dos patrimônios sírios. Uma das principais formas de financiamento das atividades

8. O conflito agrava-se com a presença militar de outros países, como os Estados Unidos e a Rússia. O governo de Assad tem forte conexão com o governo russo, principalmente com a retomada de algumas regiões sírias com o apoio das forças militares russas (cidades de Aleppo e Palmira). Os Estados Unidos, por sua vez, armaram vários grupos rebeldes contra o governo de Assad e o EI (SANZ, 2016).

do Estado Islâmico, por exemplo, é o contrabando e tráfico de bens culturais, por meio da venda no mercado negro. Tal prática leva à maior degradação dos patrimônios mundiais, em virtude de escavações clandestinas e dos saques a museus e sítios arqueológicos. Dentre os atos ilícitos, destaca-se especificamente o furto e a degradação de artefatos históricos do museu de Damasco, que foram contrabandeados ou simplesmente degradados. O Estado Islâmico divulgou imagens da destruição de estátuas com grande valor histórico e cultural, como forma de destruir a simbologia ocidental representada na obra, incitando radicalmente a intolerância e a destruição do pluralismo cultural (FURTADO et al., 2014).

Nesse contexto de conflito armado e destruição dos patrimônios da humanidade, a UNESCO adotou medidas preventivas e emergenciais, com base nas convenções de 1954, 1970 e 1972. Esses tratados internacionais constituem a base para a tomada de decisão dos países-membros da UNESCO quanto à salvaguarda e restauração dos patrimônios em risco na Síria. A organização convocou, em 2013, uma reunião com pesquisadores internacionais de grande renome que, junto ao seu Comitê Internacional⁹, visavam a criação de um Plano de Ação para coordenar medidas e salvaguardar o patrimônio cultural sírio (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 2016 e).

Nesse plano, foi criado o Projeto de Salvaguarda de Emergência do Patrimônio Cultural Sírio, que teve início em março de 2014, com duração de três anos. O projeto visa mitigar a destrui-

9. O Comitê Internacional é um órgão gestor da UNESCO que presta assistência aos países na formulação de novos projetos e no intercâmbio de ideias com objetivo de salvaguardar internacionalmente os patrimônios mundiais.

ção do patrimônio por meio de ações pós-conflito, que incluem três áreas. A primeira se refere ao monitoramento da situação de destruição e proteção, por meio do recém-criado Observatório do Patrimônio Sírio. A segunda área visa mitigar as perdas culturais no país por meio da campanha de conscientização global *Unite4Heritage* (Unidos pelo Patrimônio), que busca ampliar a tolerância e o pluralismo cultural como forma de proteger os patrimônios sírios do conflito. Por fim, a terceira área foca em ações de longo prazo, por meio da cooperação técnica e da construção de capacidades nas áreas de restauração, conservação e reconstrução dos artefatos; policial e alfandegária, para prevenir o tráfico ilícito; e de proteção do patrimônio cultural imaterial sírio. Juntamente com o Instituto das Nações Unidas para Treinamento e Pesquisa (UNITAR, da sigla em inglês), a UNESCO assinou um acordo para prover treinamentos especializados de conservação e restauração, usando tecnologias geoespaciais de ponta (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 2016 e).

Ainda em 2013, o Secretariado da UNESCO foi responsável pela criação de uma força tarefa com a finalidade de criar estratégias eficientes para que a Síria esteja melhor preparada para agir em casos de emergência – como ocorreu com a tomada da cidade de Palmira pelo Estado Islâmico – e a melhora na comunicação com outras associações da UNESCO em caso de novos ataques. Essa comunicação é necessária para que todos os países atuem de forma conjunta, indo ao encontro de uma solução que respeite os civis e que resgate os monumentos do contexto de risco (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 2016 g).

Em 2015, a UNESCO passou a advogar a ação do Conselho de Segurança das Nações Unidas em relação à defesa do patrimônio cultural sírio. Em 15 de fevereiro desse ano, o Conselho

aprovou, por unanimidade, a Resolução 2199. Seu conteúdo condenou a destruição do patrimônio cultural sírio e iraquiano pelo Estado Islâmico e pela Frente Al-Nusra e estabeleceu um acordo de cooperação com a UNESCO e a INTERPOL¹⁰, dentre outras organizações, para combater o tráfico ilícito de bens culturais e agir de maneira conjunta em missões de resgate dos patrimônios para realocá-los em locais seguros (UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION, 2016 g).

Em suma, a UNESCO tem um papel fundamental na mitigação da destruição do patrimônio sírio, bem como no combate às atividades ilícitas desses bens culturais, como forma não apenas de recuperar a coesão social e a estabilidade síria, mas também de proteger a pluralidade cultural presente no país.

Questões a serem debatidas

O diálogo intercultural com base na promoção da educação e cooperação entre os países tem sido o grande foco de ação da UNESCO ao longo dos anos. A organização acredita que a proteção dos Patrimônios Mundiais da Humanidade e a promoção do pluralismo cultural são ferramentas importantes na busca da paz, da erradicação da pobreza e do desenvolvimento sustentável, ao criar um ambiente de respeito em relação à diversidade cultural mundial.

Contudo, contextos de conflito armado ameaçam a preservação desses patrimônios, o que exige dos Estados-Partes da UNESCO medidas emergenciais e de longo prazo contra sua

10. A INTERPOL é uma organização policial internacional que tem como objetivo auxiliar as polícias nacionais na prevenção e no combate de atividades ilegais por meio da cooperação entre os países, sem negligenciar as leis de cada país (INTERPOL, 2016).

destruição e seu tráfico ilícito. Nesse sentido, a defesa dos patrimônios na Síria se torna um grande desafio atual à coletividade das nações no seio da UNESCO. Por isso, essa organização visa auxiliar a sociedade síria a proteger sua identidade e seus vínculos históricos, que fazem parte de uma inestimável patrimônio da humanidade. Nesse sentido, os principais desafios a serem enfrentados são:

- 1) Considerando que, atualmente, os conflitos internacionais são muito mais complexos, que novas ações a UNESCO deve tomar para garantir a proteção dos patrimônios e o respeito ao pluralismo cultural face ao contexto de conflito armado?
- 2) Como a UNESCO deve garantir a defesa dos patrimônios mundiais na Síria, considerando que a situação de guerra civil já se estende por cinco anos? Que medidas de curto, médio e longo prazo deverão ser tomadas?
- 3) Considerando a enorme destruição causada nos patrimônios presentes nas cidades de Palmira, Aleppo e Damasco, bem como o número alarmante de bens culturais traficados ilegalmente – especialmente pelo Estado Islâmico –, qual deve ser o curso de ação da UNESCO para recuperar tais bens degradados e traficados?

REFERÊNCIAS

- DYTZ FILHO, N. *Crise e Reforma da UNESCO: reflexões sobre a promoção do poder brando do Brasil no plano multilateral*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2014, 334 p. (Coleção CAE).
- FERNANDES, J. P. T. “A guerra civil na Síria e a minoria alauíta de Bashar al-Assad”. In: *Público*, 17 de novembro de 2014. Disponível em: <<https://www.publico.pt/mundo/noticia/a-guerra-civil-na-siria-e-a-minoria-alauita-de-bashar-lassad-1676530>>. Acesso: 11.maio.2016.
- FURTADO, G. et al. “A Guerra Civil Síria, o Oriente Médio e o Sistema Internacional”. In: *Série Conflitos Internacionais*, v. 1, n. 6, dezembro de 2014, pp. 1-6. Disponível em: <<https://www.marilia.unesp.br/Home/Extensao/observatoriodeconflitosinternacionais/a-guerra-civil-siria.pdf>>. Acesso em: 06.maio.2016.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR THE UNIFICATION OF PRIVATE LAW (UNIDROIT). “History and Overview”. In: *Website oficial International Institute for the Unification of Private Law*, 2015. Disponível em: <<http://www.unidroit.org/about-unidroit/overview>>. Acesso em: 12.mar.2016.
- INTERPOL. “Overview”. In: *Website oficial da Interpol*, 2016. Disponível em: <<http://www.interpol.int/About-INTERPOL/Overview>>. Acesso em: 02.jul.2016.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA (UNESCO). *Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural*. Paris, 16 de novembro de 1972. Disponível em: <<http://whc.unesco.org/archive/convention-pt.pdf>>. Acesso em: 14.mar.2016.
- _____. *Convenção sobre os meios de Proibir e Prevenir a Importação, Exportação e transferência de propriedade de Bens Culturais*. Paris, 12 de novembro de 1970. Disponível em: <https://www.museus.gov.br/wp-content/uploads/2010/01/unesco_convencao.pdf>. Acesso em: 22.abr.2016.
- _____. *Investir na diversidade cultural e no diálogo intercultural*. Relatório Mundial da UNESCO. Comitê Consultivo do Relatório Mundial sobre a Diversidade Cultural, 2009, 36p. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001847/184755por.pdf>>. Acesso em: 24.abr.2016.
- _____. *UNESCO: O que é? O que faz?* Setor de Informação Pública da UNESCO, Paris, 2010, 38p. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001887/188700por.pdf>>. Acesso em: 10.maio.2016.
- _____. “Patrimônio Cultural Imaterial”. In: *Website oficial da United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, 2016. Disponível em:

<<http://www.unesco.org/new/pt/brasil/culture/world-heritage/intangible-heritage/>> Acesso em: 11.maio.2016.

SADA, J; VALENTE, R. “Guerra na Síria ameaça patrimônio histórico e cultural milenar e afasta pesquisadores do país”. In: *Operamundi*, 29 de dezembro de 2015 a. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/reportagens/42658/guerra+na+siria+ameaca+patrimonio+historico+e+cultural+milenar+e+afasta+pesquisadores+do+pais.shtml>>. Acesso em: 04.maio.2016.

_____. “Para além de Palmira: conheça seis sítios arqueológicos afetados pela guerra na Síria”. In: *Operamundi*, 29 de dezembro de 2015. Disponível em:<<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/reportagens/42661/para+alem+de+palmira+conheca+seis+sitios+arqueologicos+afetados+pela+guerra+na+siria.shtml>>. Acesso em: 04.maio.2016.

SANZ, J. “EUA buscam acordo com Rússia para o conflito “fora de controle” na Síria- O mediador da ONU viajará a Moscou para tentar salvar uma trégua que balança em Aleppo”. In: *El País*, 3 de maio de 2016. Disponível em:< http://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/02/internacional/1462206145_459378.html>. Acesso em: 11.maio.2016.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). “Armed Conflict and Heritage”. In: *Website oficial da United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, 2016 a. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/armed-conflict-and-heritage/>>. Acesso em: 12.jan.2016.

_____. “Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property – 1970”. In: *Website oficial da United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, 2016 b. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/1970-convention/>>. Acesso em: 12.jan.2016.

_____. “Heritage Risk”. In: *Website oficial da United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, 2016 c. Disponível em: <<http://en.unesco.org/themes/heritage-risk>>. Acesso em: 12.jan.2016.

_____. *World Heritage Information Kit*. Paris: UNESCO World Heritage Centre, 2008, 30 p. Disponível em: <<http://whc.unesco.org/document/102072>>. Acesso em: 13.maio.2016.

_____. “The 1995 UNIDROIT Convention”. In: *Website oficial da United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, 2016 d. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/illicit-trafficking-of-cultural-property/1995-unidroit-convention/>>. Acesso em: 13.maio.2016.

- _____. “The Emergency Safeguarding of the Syrian Cultural Heritage project”. In: *Website oficial da United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, 2016 e. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/en/beirut/areas-of-action/culture/syria/emergency-safeguarding-of-the-syrian-heritage/>>. Acesso em: 13.maio.2016.
- _____. “The Organization’s history”. In: *Website oficial da United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, 2016 f. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/en/unesco/about-us/who-we-are/history/>>. Acesso em: 11.maio.2016.
- _____. “Syria in Brief - UNESCO Response”. In: *Website oficial da United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, 2016 g. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/en/syria-crisis-response/regional-response/syria-crisis-intro/>>. Acesso em: 13.maio.2016.
- _____. “World Heritage List”. In: *Website oficial da United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*, 2016 h. Disponível em: <<http://whc.unesco.org/en/list/?&&&danger=1>>. Acesso em: 13.maio.2016.
- _____. *Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict*. Haia, 26 de março de 1999. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/armed-conflict-and-heritage/the-2nd-protocol-1999/text-of-the-2nd-protocol/>>. Acesso em: 11.maio.2016.
- _____. *Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict and its 1st Protocol*. Haia, 14 de maio de 1954. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/armed-conflict-and-heritage/the-hague-convention/text-of-the-convention-and-its-1st-protocol/#P>>. Acesso em: 30.jun.2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE

O gerenciamento dos resíduos sólidos em meio urbano: a questão do lixo

Isabella Romeiro da Silva

Introdução

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) é a agência da Organização das Nações Unidas (ONU) que atua como autoridade global defensora das questões ambientais. Por meio de metodologias de atuação que criam um comprometimento responsável, a agência tem como objetivo encorajar parcerias globais capazes de promover um desenvolvimento sustentável, isto é, que leve à melhoria da qualidade de vida global no presente sem comprometer as gerações futuras. Este desenvolvimento deve ser integrado e compartilhar as responsabilidades entre os diferentes atores – sociais e globais – em prol do meio ambiente (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2016 b).

Um dos principais desafios para a promoção do desenvolvimento sustentável é o problema dos resíduos sólidos em meio urbano. O crescimento econômico acelerado, a urbanização, a industrialização e o consumo excessivo resultam no aumento do volume de lixo, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento. Esses resíduos provocam impactos negativos ao meio ambiente e à saúde humana, como a poluição da terra, do ar e das águas; a emissão de gases de efeito estufa, contribuindo para o aquecimento global; e a emissão de

substâncias tóxicas, como chumbo e mercúrio. Além disso, os lixos alocados de maneira inapropriada geram problemas de infraestrutura, como alagamentos, o que traz riscos de doenças.

Tendo em vista a gravidade da má alocação do lixo em meio urbano, é de suma importância que os governos considerem o gerenciamento integrado desses resíduos em suas políticas e estratégias de desenvolvimento sustentável. Tal gerenciamento busca criar cadeias fechadas de produção e consumo, ou seja, padrões que resultem em uma situação de lixo zero ou de menor produção de lixo possível. Isso exige não apenas a ampliação do sistema dos 3Rs (Reduzir, Reutilizar e Reciclar), mas também a adoção de novas tecnologias de produção e de reciclagem, formas de financiamento e parcerias entre todos os atores envolvidos (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, 2010, p. 26).

Neste contexto, o PNUMA apresenta atuação fundamental na promoção de um melhor gerenciamento de resíduos sólidos em meio urbano. Além de conscientizar governos, empresas e a sociedade civil sobre a importância do tema, o PNUMA trabalha para que os governos possam definir claramente suas políticas de gerenciamento integrado por meio de uma parceria global.

Esse capítulo discutirá, primeiramente, a competência e a forma de atuação do PNUMA. Em seguida, apresentará a questão do lixo produzido em meio urbano e suas consequências ambientais, para, então, tratar do comércio internacional e da divisão internacional do trabalho na cadeia de reciclagem do lixo. Nessa parte, será discutido o exemplo da cadeia global de reciclagem dos resíduos de equipamentos eletroeletrônicos. Depois, serão tratadas as medidas promovidas pelo PNUMA para que haja um gerenciamento integrado dos resíduos por meio de uma parceria global, enquadrada a partir da Agenda 2030, com o intuito de engajar diversos atores na gestão do

problema. Por fim, as considerações finais apresentam algumas questões para debate relativas ao tema.

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

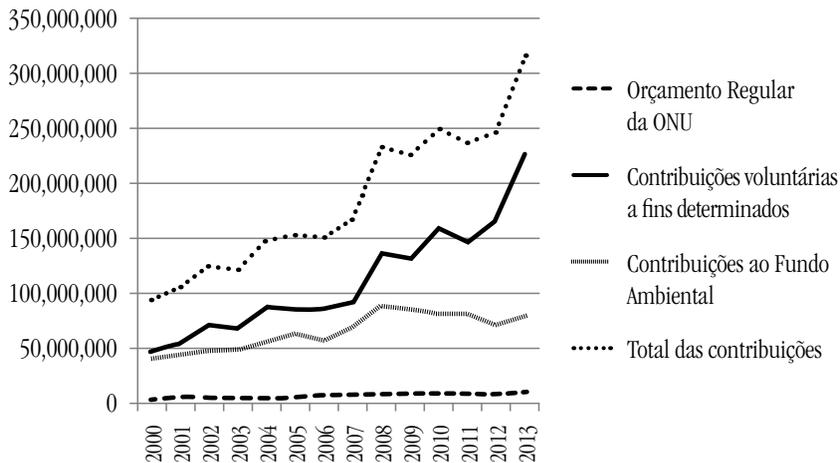
Criado em 1972, com sede oficial em Nairóbi, o PNUMA é a agência da ONU responsável por lidar com os assuntos concernentes ao meio ambiente em nível global. Seu trabalho é fundamentado em três competências de atuação: 1) avaliar as condições ambientais e delinear suas tendências futuras nos âmbitos global, regional e nacional; 2) a partir desta avaliação, desenvolver instrumentos ambientais que promovam o desenvolvimento sustentável mundial; 3) fortalecer as instituições para que haja uma gestão responsável das questões ambientais (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2016 b).

O trabalho do PNUMA se concentra em sete prioridades temáticas: 1) mudanças climáticas, visando fortalecer as respostas globais às causas e aos efeitos desse fenômeno; 2) desastres e conflitos ambientais, minimizando as causas e efeitos das catástrofes naturais; 3) gestão do ecossistema, certificando-se que os países adotem uma gestão holística dos recursos naturais; 4) governança ambiental, garantindo a solução dos problemas ambientais nos âmbitos global, regional e nacional; 5) produtos químicos e resíduos, minimizando o impacto das substâncias tóxicas e resíduos perigosos no meio ambiente e na vida humana; 6) eficiência de recursos, buscando fomentar a produção e consumo sustentáveis; 7) meio ambiente sob revisão, mecanismo de acesso ao conhecimento sobre o meio ambiente, para dar suporte na tomada de decisão em questões ambientais (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2016 g).

As atividades do PNUMA são financiadas de três formas (ver figura 1): pelas contribuições regulares do orçamento da ONU que são repassadas ao PNUMA, e que constituem a menor fon-

te de financiamento da agência; por contribuições voluntárias destinadas a fins determinados, que podem ser realizadas por Estados-membros ou outros doadores, e que consistem na maior fonte de financiamento do PNUMA; e pelo Fundo Ambiental, composto pela contribuição voluntária dos Estados-membros para financiar projetos com temas específicos. Os países que mais contribuíram com o Fundo Ambiental em 2013, em ordem de maior contribuição, foram: Holanda (10,2%), Alemanha (9,8%), Estados Unidos (6,2%), Bélgica (5,9%), França (5,8%), Reino Unido (5,5%), Suécia (4,7%), Suíça (4,6%), Dinamarca (4,6%), Finlândia (4,3%), Noruega (3,0%), Canadá (2,9%), Japão (2,78%), Rússia (1,5%) e Austrália (1,1%) (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2016 f).

Figura 1 – Contribuições para o PNUMA por fonte de financiamento (2000-2013, em dólares)



Fonte: UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2016 f.

Até o ano de 2012, as principais decisões do PNUMA eram realizadas por seu Conselho de Governadores, responsável pela avaliação do estado do meio ambiente e a definição das prioridades do PNUMA. Era composto apenas por 58 representações, eleitas pela Assembleia Geral da ONU (AGNU) para exercer mandatos de quatro anos. Entretanto, na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+20, realizada em junho de 2012, os Estados-membros solicitaram à AGNU que reformasse o processo de tomada de decisão do PNUMA para que ele fosse universal, isto é, incorporasse todos os Estados-membros da ONU (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2016 h).

Assim, o Conselho de Governadores do PNUMA passou a ter uma composição universal e se transformou na Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente (conhecida como UNEA, do inglês *United Nations Environmental Assembly*). A primeira Assembleia foi realizada em 2014 e as reuniões têm periodicidade bianual. A UNEA é considerada o parlamento ambiental mundial por reunir não apenas os 193 Estados-membros da ONU, mas também representantes da sociedade civil e do setor privado. Esses representantes não-estatais são chamados de *major groups*, e sua participação é fundamental para que o PNUMA consiga, efetivamente, estabelecer parcerias globais para lidar com os problemas ambientais (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2016 a).

A UNEA 2, realizada no Quênia de 23 a 27 de maio de 2016, teve como tema “Cumprindo a dimensão ambiental da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”. A Assembleia foi a primeira plataforma global a incorporar as diretrizes da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e do Acordo de Paris

sobre Mudanças Climáticas¹ em sua agenda de ação (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2016 a).

Portanto, há agora no PNUMA uma estrutura decisória muito mais qualificada, capaz de engajar não apenas os governos, mas outros setores importantes, dentro das discussões, dando maior aparato institucional para a resolução dos problemas ambientais globais. Além disso, com a UNEA, as discussões ambientais finalmente serão efetivamente desdobradas a partir de mecanismos capazes de criar uma verdadeira parceria global.

A questão do lixo em meio urbano

Os resíduos sólidos podem ser definidos como: “(...) todo material sólido ou semissólido indesejável e que necessita ser removido por ter sido considerado inútil por quem o descarta” (MONTEIRO et al., 2001, pp. 25-26). Os tipos de resíduos sólidos presentes no meio urbano podem ser classificados de acordo com sua natureza: lixo doméstico ou residencial; lixo comercial; lixo público; lixo domiciliar especial (entulho de obras, pilhas e baterias, lâmpadas fluorescentes, pneus); e lixo de fontes especiais (lixo industrial, lixo radioativo, lixo de portos, aeroportos e terminais rodoviários, resíduos de serviço de saúde).

Além disso, a classificação do lixo pode ser feita de acordo com os riscos potenciais, que se dividem em três níveis: perigosos (que apresentam riscos à saúde humana e ao meio ambiente, dadas suas composições intrínsecas); não-inertes (apresentam possibilidade de riscos à saúde humana e ao meio ambiente, mas não podem ser classificados como perigosos, dadas suas composições); e inertes (não oferecem riscos à saúde ou ao meio ambiente) (MONTEIRO et al., 2001, p. 25).

1. Esses pontos serão discutidos mais adiante.

Os níveis globais de geração de lixo são de cerca de 1,3 bilhões de toneladas por ano. A perspectiva é que estes níveis aumentarão para cerca de 2,2 bilhões de toneladas por ano até 2025 (KYTE, 2012, p. vii). Em termos per capita, isto representa de 1,2 a 1,42 kg por pessoa por dia, variando de acordo com as regiões. Como demonstra o quadro 1, as duas regiões com maiores níveis de produção de lixo são a Ásia Pacífico e países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Tais regiões se destacam não apenas na produção total de lixo, mas também em sua produção per capita (HOORNWEG; BHADA-TATA, 2012, pp. 8 -12).

Quadro 1 - Produção de lixo em 2012 e projeção da produção de lixo em 2025 (por região)

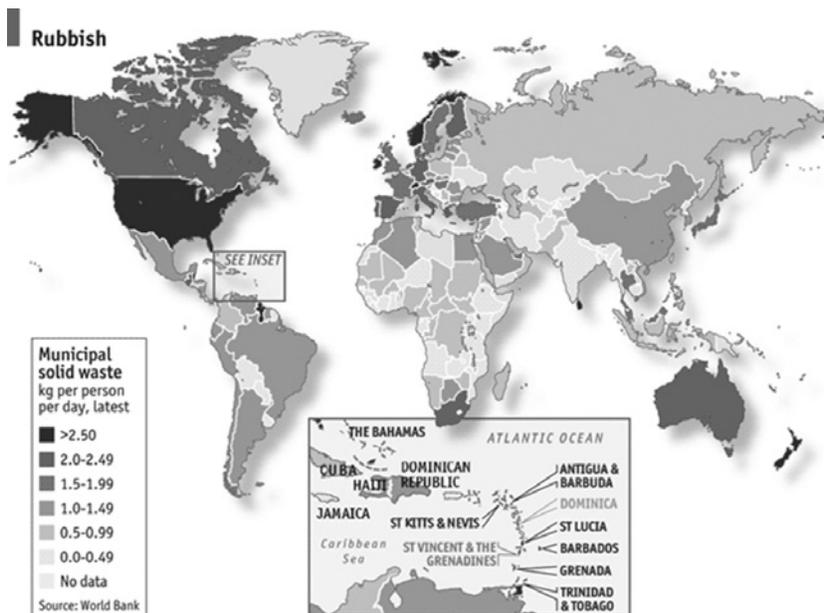
Região	Informação disponível atualmente			Projeções			
	Total da população urbana (milhões)	Geração de lixo urbano		Projeção populacional		Projeção do lixo urbano	
		Per capita (kg/per capita/dia)	Total (Toneladas/dia)	Total populacional (milhões)	População urbana (milhões)	Per capita (kg/per capita/dia)	Total (Toneladas/dia)
África	260	0.65	169.119	1.152	518	0.85	441.840
Ásia Pacífico	777	0.95	738.958	2.124	1.229	1.5	1.865.379
Europa e Ásia Central	227	1.1	254.389	339	239	1.5	354.810
América Latina e Caribe	399	1.1	437.545	681	466	1.6	728.392

Região	Informação disponível atualmente			Projeções			
	Total da população urbana (milhões)	Geração de lixo urbano		Projeção populacional		Projeção do lixo urbano	
		Per capita (kg/per capita/dia)	Total (Toneladas/dia)	Total populacional (milhões)	População urbana (milhões)	Per capita (kg/per capita/dia)	Total (Toneladas/dia)
Oriente Médio e Norte da África	162	1.1	173.545	379	257	1.43	369.320
OCDE	729	2.2	1.566.286	1.031	842	2.1	1.742.417
Sul da Ásia	426	0.45	192.410	1.938	734	0.77	567.545
Total	2.980	1.2	3.535.252	7.644	4.285	1.4	6.069.703

Fonte: HOORNWEG; BHADA-TATA, 2012, p. 10.

A figura 2 mostra a produção de lixo no planeta, destacando os países com maior produção de resíduos sólidos. Percebe-se que os países ricos são os que mais geram lixo, especialmente os EUA e o Canadá, além da África do Sul, da Austrália e de alguns países da Europa Ocidental. O mapa indica que os países mais ricos geram cerca de 2,5 kg de lixo per capita por dia, enquanto os mais pobres produzem em média 0,5 kg per capita por dia (“A RUBBISH...”, 2012).

Figura 2 - Produção de lixo no planeta



Fonte: “A RUBBISH...”, 2012.

O aumento da população global é uma das causas para o aumento da produção de lixo no mundo, mas outros fatores são fundamentais, como o crescimento econômico global, o aumento do poder aquisitivo das famílias e o acesso demorado ao consumo. Há evidências que provam que o aumento da produção de lixo está associado ao grau de desenvolvimento:

por exemplo, em 1998, 86% dos gastos com consumo individual estavam concentrados em apenas 20% da população, com destaque aos Estados Unidos. Atualmente, para cada 100 kg de manufaturados produzidos nesse país, são gerados cerca de 3,2 toneladas de resíduos (REYNOL, 2008).

Isso remete aos atuais padrões de produção e consumo², que caminham para o esgotamento. Primeiramente, porque pressupõem a degradação ambiental pela extração de recursos naturais, e alguns são provenientes de fontes não-renováveis. Tal fato contribui para um alto nível de poluição e ainda cria uma grande quantidade de resíduos que o planeta não tem a capacidade de absorver ou mesmo de converter (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2014, pp. 8-9). Ademais, os atuais meios de produção contam com a prática da obsolescência programada, ou seja, a produção de produtos que poderiam ter vida útil longa, mas são programados para serem preservados utilmente por um curto período de tempo, a fim de tornar necessário o descarte e ampliar o consumo por uma nova aquisição. Há também o design de produtos com metodologias que tornam difícil a desmontagem para a realização da reciclagem, e até mesmo produtos com demasiadas embalagens (MAZON, 2014, pp. 7-8).

A rápida urbanização é uma das causas fundamentais para o aumento do lixo em meio urbano. As cidades apresentam um grande volume de resíduos, em geral, mal depositados.

2. Os padrões de produção envolvem processos, produtos e serviços destinados à realização das atividades produtivas, como a agricultura, a extração de recursos naturais, a produção de manufaturas e o desenvolvimento tecnológico e de infraestrutura. Já os padrões de consumo estão relacionados à realização das necessidades e vontades humanas por meio da aquisição de produtos e serviços (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2014, pp. 7-8).

Tal fato ocorre, sobretudo, devido ao crescimento urbano sem planejamento, infraestrutura e saneamento básico. O não recolhimento dos lixos, ou sua má deposição e alocação, acarretam em efeitos danosos, tanto ambientais quanto para a saúde pública: cria um ambiente propício para a proliferação de doenças, como dengue e cólera; a queima não controlada de lixo gera a emissão de gases poluentes que, além de contribuir para o aquecimento global, ainda causam danos à saúde, como problemas respiratórios; os resíduos acumulados bloqueiam os drenos, podendo ocasionar problemas com inundações. Além disso, os lixos alocados em aterros geram problemas estruturais no solo, colocando as populações em estado de risco. Os lixões poluem o solo, o ar e as águas (WILSON; ROGERO, 2015, p. 27).

Os resíduos produzidos no meio urbano são de diferentes naturezas, sendo elas: lixo orgânico, papel, plástico, vidro, metal, dentre outros, como tecidos, lixos eletrônicos, e borracha. A quantidade de cada tipo de lixo produzido nas cidades depende do desenvolvimento econômico e social local. Para cada tipo de resíduo produzido nas cidades é necessário um gerenciamento específico, que envolve diferentes atores responsáveis. Não obstante, o gerenciamento do lixo urbano continua a ser um dos serviços públicos mais caros. Estima-se que nos países em desenvolvimento os municípios gastam de 20 a 50% de seus orçamentos para o gerenciamento de resíduos (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2016 c).

Em suma, o problema do lixo em meio urbano engloba, por um lado, a necessidade eminente de transformar os padrões de produção e consumo, a fim de torná-los sustentáveis; e, por outro, viabilizar a expansão das ferramentas de gerenciamento adequado dos resíduos em meio urbano. Este cenário exige que as autoridades tenham um maior entendi-

mento dos problemas gerados pelo crescimento de lixos nas cidades e da necessidade de fazer uma gestão mais adequada do problema em âmbito global, o que implica em entender como esse problema apresenta contornos específicos nos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

A divisão internacional do trabalho na cadeia global de reciclagem

Quando se trata da questão do lixo em meio urbano, há diferenças entre países desenvolvidos e em desenvolvimento no que se refere à sua composição e à forma de gerenciamento desses resíduos.

Em termos absolutos, os países desenvolvidos são aqueles que mais produzem lixo, que, em geral, é composto por produtos como papel, papelão e lixo eletrônico. Isso evidencia o grau mais sofisticado de produção e consumo desses países. Em relação à gestão do lixo, esses países priorizam maneiras de recolhê-lo e eliminá-lo, e possuem importantes centros de recuperação e reciclagem de materiais. A gestão é frequentemente realizada de forma compartilhada entre os governos e as empresas privadas, sendo os primeiros responsáveis pela etapa da coleta e, as segundas, pelo setor de reciclagem (HOORNWEG; BHADA-TATA, 2012, p. 16; UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2016 i).

Na composição do lixo dos países em desenvolvimento menos industrializados, predominam os compostos orgânicos. Já nos países mais industrializados, predominam resíduos sólidos como papel e plástico. Apesar de produzirem menos lixo do que os países desenvolvidos em termos absolutos, os países em desenvolvimento apresentam grandes dificuldades de criar mecanismos eficazes de planejamento e gestão do lixo. Além dos governos, destaca-se a participação das famílias na

gestão dos resíduos, que têm, nessa atividade, uma fonte de renda. É o caso das cooperativas, que têm o papel de inserir os catadores no gerenciamento de lixo, sobretudo no que diz respeito aos resíduos que podem ser reutilizados ou reciclados (REYNOL, 2008). No Brasil, por exemplo, foi promulgada, em 2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, que incentiva o desenvolvimento de cooperativas a fim de associar os catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis. Essa política visa atribuir às cooperativas a função de integrar as camadas sociais de baixa renda no gerenciamento de resíduos passíveis de serem reutilizados ou reciclados (MAZON, 2014, p. 32).

O lixo é uma importante fonte de renda e de comércio tanto para países desenvolvidos quanto em desenvolvimento. Seguindo a lógica da recuperação de materiais, os países perceberam que os resíduos sólidos em meio urbano têm materiais valiosos que podem ser reutilizados de diversas formas, sendo considerados como um recurso. Isso gerou uma cadeia global de reciclagem, onde existe uma divisão internacional do trabalho, isto é, alguns países estão posicionados, na cadeia de reciclagem global, nas fases mais simples e com menor valor agregado, enquanto outros são responsáveis pelas fases de maior tecnologia e valor agregado. Essa divisão reflete, por sua vez, os desníveis tecnológicos e financeiros entre países.

A cadeia global de reciclagem dos resíduos de equipamentos eletroeletrônicos (REEE) ilustra tal divisão internacional do trabalho. Com a expansão da indústria eletrônica mundial nos anos 1990 – resultado de fatores como o uso de técnicas de obsolescência programada, o aumento da renda da população e o barateamento destes bens – houve um crescimento significativo do lixo eletroeletrônico. Isso gerou um problema ambiental e de saúde, pois os REEE são compostos por substâncias perigosas, como chumbo, mercúrio, arsênico e cádmio, sendo neces-

sário um encaminhamento correto dos mesmos. Por outro lado, o lixo eletrônico é composto de metais de alto valor agregado, como ouro, prata e platina. Segundo um estudo realizado pelo PNUMA em 2009, se houvesse o reaproveitamento desses metais presentes no lixo eletrônico, eles poderiam chegar a compor 25% do volume global da produção de prata e ouro, e 65% de paládio e platina (MAZON, 2014, p. 1).

Existe uma cadeia global de reciclagem específica para os REEE, o que garante a retroalimentação da indústria eletroeletrônica, ao reutilizar esses materiais³. Tal cadeia é composta por diversas etapas, que apresentam diferentes níveis de investimento e complexidade. O processo de coleta, desmontagem e separação (manual ou mecânica) demanda menos tecnologia e investimentos, e essas etapas são geralmente realizadas por países em desenvolvimento (MAZON, 2014, p. 1). Alguns países são considerados cemitérios de lixo eletrônico, como é o caso de Gana, na África, onde os lixões são uma fonte de renda para grande parte da população. A separação dos materiais valiosos é feita de forma rudimentar, e os trabalhadores estão amplamente expostos à contaminação pelas substâncias tóxicas presentes nos REEE (“O PAÍS...”, 2016).

Por outro lado, as etapas que englobam a recuperação metalúrgica dos metais, ou seja, os processos finais da reciclagem, necessitam de uma infraestrutura especializada e tecnologia avançada, pois lidam com materiais complexos. As etapas de

3. Há uma discussão sobre a possibilidade de tornar os REEE em *commodities*, isto é, produtos com baixo valor agregado, que não passaram por um processo industrial e que são comercializados internacionalmente; em geral, as *commodities* são matérias-primas. Caso os REEE se tornassem *commodities*, isso poderia facilitar o funcionamento de ciclos produtivos fechados na indústria eletroeletrônica (MAZON, 2014, p. 1).

recuperação de elementos de maior valor e complexidade são controladas por países desenvolvidos como Bélgica, Alemanha, Japão, Estados Unidos, Canadá, Suécia e China. Tais países contam com a presença de grandes recicladoras internacionais, que possuem o capital e a tecnologia necessários para a expansão dessas atividades (MAZON, 2014, p. 1).

A cadeia global de reciclagem de REEE mostra que existem assimetrias nas posições que os países desenvolvidos e em desenvolvimento ocupam nas cadeias globais de reciclagem. Essa divisão internacional do trabalho propaga as disparidades entre os dois grupos de países, uma vez que um mesmo material é vendido como sucata nos países em desenvolvimento, mas é utilizado como material valioso nos países desenvolvidos.

Uma forma de corrigir essas desigualdades seria por meio de uma parceria global, na qual os países assumiriam responsabilidades coletivas, porém, diferenciadas. Para tal, os países desenvolvidos estabeleceriam diretrizes para cooperação na gestão do lixo com os países em desenvolvimento, compartilhando tecnologias e incentivando o crescimento dos setores voltados para a reciclagem destes resíduos. Ao mesmo tempo, esses setores seriam adequados às leis locais, bem como à mão-de-obra e ao conhecimento disponíveis. É no sentido de estabelecer essa parceria que a atuação do PNUMA se torna crucial.

A atuação do PNUMA: a Parceria Global em Gerenciamento de Resíduos Sólidos

Tendo em vista a quantidade alarmante de lixo produzido nas cidades, bem como as assimetrias entre países desenvolvidos e em desenvolvimento no que tange a cadeia global de reciclagem, o PNUMA, dentro de sua competência, atua na promoção de medidas para lidar com tais questões. Seu objetivo central é o de englobar todos os países em uma discussão

de como sustentar as estratégias para se chegar a um modelo em que não haja mais lixo.

A primeira orientação do PNUMA é a estimular os países a adotar uma política de gerenciamento de resíduos sólidos em meio urbano, cujo aspecto mais conhecido é a estratégia dos 3Rs, que prevê a redução, a reutilização e a reciclagem dentro do contexto de padrões de produção e consumo. Com os 3Rs, enfatiza-se a importância de aumentar a reciclagem, reutilizar matérias-primas e reduzir a utilização de recursos e energia, abrangendo todo o ciclo dos resíduos. Atualmente, já se discute um quarto R, o da reparação, que visa expandir a expectativa de vida dos produtos a fim de reduzir a produção e descarte de lixo (GOVERNING COUNCIL OF THE UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2004, p. 2).

Entretanto, o PNUMA enfatiza que, embora a estratégia dos 3Rs seja importante, ela não é suficiente. O foco em um gerenciamento integrado é crucial, isto é, é necessário não apenas dar finalidade adequada ao lixo, mas também atingir uma situação de lixo zero. Essa noção implica na máxima redução do lixo e no máximo reaproveitamento e reciclagem de materiais com o objetivo de produzir sistemas de ciclo fechado, nos quais o lixo de uma atividade possa se tornar matéria-prima de outra.

Para tanto, a orientação atual do PNUMA refere-se à busca de padrões sustentáveis de produção e consumo. Por padrões sustentáveis entende-se a criação de mecanismos que aumentem a eficiência global e reduzam os riscos para os humanos e o meio ambiente, visando a equidade entre as gerações, ou seja, conservar e não degradar o ambiente para as gerações futuras. O PNUMA advoga a criação de cadeias de produção fechadas (*closed-loop supply chain*) como a melhor forma de atingir tal padrão sustentável. Significa dizer que os sistemas de produção e consumo devem ser concebidos a partir de uma entrada, um pro-

cesso e uma saída. Na entrada, tem-se a matéria-prima; durante o processo, cria-se produtos; e a saída elimina resíduos. Para que esse sistema seja sustentável, cada etapa deve estar integrada ao todo, entendendo que cada nó de uma cadeia é, ao mesmo tempo, produto e consumo, e nunca estão isolados (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2004, pp. 10-14).

Ao buscar cadeias fechadas, de produção de lixo zero, o gerenciamento de lixo sólido em meio urbano torna-se integrado, contando com os seguintes elementos: 1) políticas de ajuste; 2) desenvolvimento e aplicação de regulamentos; 3) planejamento e avaliação da gestão com as partes interessadas; 4) caracterização dos resíduos para a eficiente adequação; 5) manipulação dos resíduos e materiais recuperáveis, incluindo a preocupação para a alocação adequada; 6) comercialização de materiais recuperáveis; 7) estabelecimento de programas para formação de trabalhadores com o gerenciamento dos resíduos; 8) criação de programas de informação e educação pública; 9) identificação de sistemas financeiros e sistemas de recuperação de custos; 10) estabelecimento de preços e incentivos aos serviços; 11) gestão de unidades administrativas do setor público; 12) incorporação de empresas do setor privado, coletores do setor informal e empresários (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2005, p. 7).

O PNUMA, por meio da UNEA, tem a preocupação de implementar o gerenciamento integrado de resíduos sólidos em escala global. Porém, tal implementação deve levar em conta as particularidades desse problema nos diferentes países. Por exemplo, enquanto os países desenvolvidos precisam de adequação em seus sistemas de gerenciamento já existentes, os países em desenvolvimento necessitam de medidas que os incluam em um gerenciamento adequado, o que implica em maior planejamento e acesso à tecnologia.

Diante dessa situação global, o PNUMA lançou, em novembro de 2010, a Parceria Global em Gerenciamento de Resíduos Sólidos (GPWM). O objetivo é o de estabelecer uma parceria aberta entre agências internacionais, governos, empresas, universidades e organizações não-governamentais, a fim de unir as partes interessadas para reforçar a cooperação e o compartilhamento de conhecimento. A parceria também visa criar um engajamento político voltado à construção de capacidades de gerenciamento integrado dos resíduos sólidos (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2016 c).

A Parceria Global visa fortalecer os projetos já existentes por meio de sua integração com aqueles que serão futuramente desenvolvidos. Ademais, busca a coordenação entre setores produtores e recicladores de resíduos, a fim de evitar os esforços duplicados e, assim, melhorar o gerenciamento de forma integrada. Um dos benefícios visíveis dessa integração foi o fortalecimento da base financeira para o gerenciamento do lixo. Além disso, combinou-se diversos recursos técnicos de diferentes regiões, reduzindo os custos das políticas de cada parceiro (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2016 c; 2016 d).

Foi também desenvolvida uma plataforma online que tem por objetivo fornecer dados e auxiliar os países na coordenação da parceria. Pela plataforma é possível articular e partilhar informações, auxiliando no intercâmbio de conhecimento e na criação de capacidades. Essa plataforma contém oito recursos disponíveis: 1) lista de novas tecnologias sobre gestão de resíduos para pesquisa; 2) ferramenta de busca entre todos os sites relacionados à parceria; 3) calendário dos principais eventos; 4) lista para pesquisa das principais organizações de diversas áreas de gerenciamento de resíduos; 5) mapa de atividades em andamento; 6) lista de necessidades e reforço de capacidades por países; 7) perfil de gerenciamento do lixo sobre cada

país; 8) lista de livre acesso sobre as orientações dos diferentes aspectos de gerenciamento do lixo (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2016 d).

A Parceria Global prevê a realização de encontros internacionais. A primeira conferência ocorreu em Osaka, Japão, em novembro de 2012, e contou com a presença de 180 pessoas de diferentes áreas (governo, sociedade civil, setor privado e academia). Na conferência foram apresentadas as diretrizes da parceria em relação ao compartilhamento de informações que busquem conservar recursos e minimizar os impactos dos resíduos. Após a conferência, realizou-se a primeira reunião da GPWM e os seus representantes focaram-se nas seguintes questões: a gestão integrada de resíduos sólidos; a gestão de lixo eletrônico; e a minimização de resíduos. Para ajustar e coordenar as ações individuais, a parceria se prontificou em providenciar planos estratégicos e suporte de acordo com a necessidade dos países (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2016 e).

Também foi definido um programa de trabalho para o período 2012-2013. Tal programa foi baseado na estratégia dos 3Rs e buscou levantar os sistemas de gerenciamento já existentes; auxiliar os projetos locais e o desenvolvimento do gerenciamento integrado; prover treinamento para as partes envolvidas; realizar a compilação de dados e disseminação dos mesmos; construir capacidades para projetos estratégicos nacionais; e prover treinamento para a identificação de tecnologias sustentáveis. Com isso, a parceria buscou promover medidas de aprimoramento e desenvolvimento da parceria por meio de treinamentos, capacitações e análise de dados (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2011).

A segunda conferência ocorreu em 2015, quando foi realizado um Workshop Regional focado no gerenciamento dos resíduos de mercúrio, principalmente nos países em desen-

volvimento. A conferência buscou definir novas estratégias e objetivos, além de desenvolver novos mecanismos de atração de novos membros estratégicos, como organizações internacionais, governos e setor privado. Também se pontuou a necessidade de maior visibilidade da GPWM, e estabeleceu-se um roteiro de mudanças em um período de 4 anos. Esse tempo poderá ser reduzido para que as ações da parceria sejam mais concretas e eficazes e possam se alinhar à Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2016 e).

A questão dos resíduos sólidos em meio urbano na Agenda 2030

A Agenda 2030, aprovada em setembro de 2015 pelos 193 membros da ONU, é formada por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas, que visam dar continuidade ao legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Tais objetivos e metas estimularão ações para os próximos 15 anos em áreas de suma importância para a humanidade e o planeta, tendo como destaque a questão ambiental (UNITED NATIONS, 2015, p. 1).

Em relação ao problema do gerenciamento dos resíduos sólidos em meio urbano, a Agenda 2030 fornece o suporte necessário para lidar globalmente com essa questão. O objetivo 11 da agenda visa transformar as cidades em ambientes seguros, resilientes e sustentáveis. Isso deverá ser atingido, dentre as várias metas, por meio da promoção da urbanização sustentável e da criação de capacidades de planejamento e gerenciamento urbano. Isso envolve a necessidade de incluir um sistema de gerenciamento integrado dos resíduos sólidos, de modo que as cidades sejam ambientes mais limpos e sustentáveis. Além disso, esse objetivo prevê o apoio aos países em desenvolvimento

por meio de assistência técnica e financeira, para que, assim, o gerenciamento integrado de resíduos sólidos seja, de fato, incorporado no planejamento municipal, estadual e federal de cada país (UNITED NATIONS, 2015, pp. 21-22).

O objetivo 12 aborda a questão dos padrões de produção e de consumo sustentáveis. Trata-se de um plano decenal, que prevê a liderança dos países desenvolvidos aliada aos esforços e às capacidades dos países em desenvolvimento. A meta estipulada é a de que, até o ano de 2030, seja possível alcançar a gestão sustentável e o uso consciente e eficaz dos recursos naturais para uma economia produtiva limpa, além da transformação do consumo para um patamar sustentável. Conseqüentemente, esse objetivo exigirá medidas de redução significativa da geração de resíduos. Até 2020, existe a meta de alcançar o gerenciamento adequado de produtos químicos e de quaisquer resíduos durante toda sua vida útil, com a finalidade de reduzir as conseqüências danosas dos mesmos para o meio ambiente e a saúde humana (UNITED NATIONS, 2015, pp. 22-23).

O objetivo 17 está relacionado à criação de uma Parceria Global, na qual os países desenvolvidos deverão apoiar os países em desenvolvimento, para que possam fortalecer suas capacidades científicas e tecnológicas, tendo em vista a mudança para padrões mais sustentáveis de produção e consumo. Em relação ao problema dos resíduos sólidos, esse objetivo cria a base para o fortalecimento da GPWM, que é gerenciada pelo PNUMA. Na parceria prevista na Agenda 2030, os países desenvolvidos, dotados de maiores capacidades científicas e financeiras, deverão compartilhar suas experiências, capacidades e tecnologias com os países em desenvolvimento, em prol de atingir êxito no objetivo comum de zerar o lixo produzido. Além disso, tanto os países desenvolvidos quanto o setor privado devem se comprometer na ajuda financeira. Desse

modo, haverá um efetivo financiamento das políticas de gerenciamento integrado dos resíduos sólidos nos países em desenvolvimento, em benefício do meio ambiente no âmbito global (UNITED NATIONS, 2015, pp. 26-27).

Questões a serem debatidas

Diante do problema global do aumento dos resíduos sólidos em meio urbano, o objetivo central do PNUMA é garantir a redução da quantidade de lixo produzida no mundo, por meio da mudança nos padrões de consumo e produção. O PNUMA advoga pela busca de um gerenciamento adequado dos lixos a partir de projetos integrados que transformem todos os resíduos em matéria-prima para indústrias, construindo, assim, um ciclo fechado com vistas ao desenvolvimento sustentável em âmbito global.

Para tanto, o PNUMA propõe, por meio da Assembleia do Meio Ambiente, a discussão de medidas e ações eficientes em torno da Parceria Global em Gerenciamento de Resíduos Sólidos, agora no âmbito dos objetivos e metas definidos pela Agenda 2030 da ONU.

Diante deste cenário, propomos as seguintes questões para guiar o debate:

- 1) Como criar um marco estratégico global para o gerenciamento integrado de resíduos sólidos?
- 2) Como criar parcerias para superar os problemas de infraestrutura, tecnologia e construção de capacidades, muito desiguais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento?
- 3) Como articular as diferentes partes interessadas – governos, setor privado, sociedade civil, cooperativas – para viabilizar os objetivos da Agenda 2030 para uma sociedade “lixo zero”?

REFERÊNCIAS

- “A RUBBISH map: a global comparison of garbage”. In: *The Economist Online*, 7 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2012/06/daily-chart-3?zid=313&ah=fe2aac0b11adef572d67aed9273b6e55>>. Acesso em: 7.maio.2016.
- GOVERNING COUNCIL OF THE UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Reduce, reuse and recycle concept (the “3Rs”) and life-cycle economy*. Note by the Executive Director. Twenty-third session of the Governing Council/Global Ministerial Environment Forum, UNEP/GC.23/INF/11, 29 de novembro de 2004. Disponível em: <<http://www.unep.org/gc/gc23/documents/gc23-inf11.pdf>>. Acesso em: 10.maio.2016.
- HOORNWEG, D.; BHADA-TATA, P. “Waste Generation”. In: *What a waste: A global reviews of solid waste management*. Washington D.C.: World Bank, Urban Development & Government Unit, No. 15, março de 2012, pp. 8-12. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1334852610766/What_a_Waste2012_Final.pdf>. Acesso em: 26.abr.2016.
- KYTE, R. “Foreword”. In: *What a waste: A global reviews of solid waste management*. Washington D.C.: World Bank, Urban Development & Government Unit, No. 15, março de 2012, pp. vi-vii. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1334852610766/What_a_Waste2012_Final.pdf>. Acesso em: 26.abr.2016.
- MAZON, M. T. *Inserção brasileira na cadeia global de reciclagem de resíduos de equipamentos eletroeletrônicos (REEE)*. Dissertação (mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, 2014, 121 p.
- MONTEIRO, J. H. P. et al. “Capítulo 5 - Resíduos Sólidos: origem, definição e características”. In: *Manual de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2001, pp. 25-42. Disponível em: <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/manualrs/manualrs.htm>>. Acesso em: 15.abr.2016.
- “O PAÍS da África que se tornou um ‘cemitério de eletrônicos’”. In: *BBC Brasil*, 10 de janeiro de 2016. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/01/160109_lixao_eletronicos_ab>. Acesso em: 13.jun.2016.
- REYNOL, F. “Consumo, descarte e riqueza”. In: *ComCiência – Revista Eletrônica de Jornalismo Científico*, 10 de fevereiro de 2008. Disponível em:

<<http://www.comciencia.br/comciencia/?section=8&edicao=32&id=378>>. Acesso em: 5.maio.2016.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. "Waste Management". In: *Trends in Sustainable Development*. Nova York: United Nations, 2010, pp. 26-35. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/28Trends_chem_mining_transp_waste.pdf>. Acesso em: 22.mar.2016.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). "About UNEA". In: *Website Oficial do United Nations Environment Programme*, 2016 a. Disponível em: <<http://web.unep.org/unea/about-unea>>. Acesso em: 20.mar.2016.

_____. "About UNEP". In: *Website Oficial do United Nations Environment Programme*, 2016 b. Disponível em: <<http://www.unep.org/about/>>. Acesso em: 20.mar.2016.

_____. "Framework for Management of Solid Waste". In: *Solid Waste Management*. Nairóbi: United Nations Environment Programme, 2005. Disponível em: <<http://www.unep.org/ietc/Portals/136/SWM-Vol1-Part1-Chapter-1to3.pdf>>. Acesso em: 01.maio.2016.

_____. "Global Partnership on Waste Management". In: *Website Oficial do United Nations Environment Programme*, 2016 c. Disponível em: <<http://www.unep.org/gpwm/>>. Acesso em: 22.mar.2016.

_____. "Global Partnership on Waste Management: Knowledge Platform". In: *Website Oficial do United Nations Environment Programme*, 2016 d. Disponível em: <<http://www.unep.org/gpwm/InformationPlatform/tabid/56405/Default.aspx>>. Acesso em: 02.maio.2016.

_____. "Global Partnership on Waste Management: Meetings". In: *Website Oficial do United Nations Environment Programme*, 2016 e. Disponível em: <<http://www.unep.org/gpwm/Meetings/tabid/56406/Default.aspx>>. Acesso em: 02.maio.2016.

_____. "Sources of Funding". In: *Website Oficial do United Nations Environment Programme*, 2016 f. Disponível em: <<http://www.unep.org/about/funding/SourcesofFunding/Overview/tabid/131421/Default.aspx>>. Acesso em: 20.mar.2016.

_____. "UNEP Priorities". In: *Website Oficial do United Nations Environment Programme*, 2016 g. Disponível em: <<http://www.unep.org/about/Priorities/tabid/129622/Default.aspx>>. Acesso em: 20.mar.2016.

_____. "United Governance Structure". In: *Website Oficial do United Nations Environment Programme*, 2016 h. Disponível em: <<http://www.unep.org/>>

about/sgb/UnepGovernanceStructure/tabid/129494/language/en-GB/Default.aspx>. Acesso em: 20.mar.2016.

_____. “Waste Management”. In: *Website Oficial do United Nations Environment Programme*, 2016 i. Disponível em: <<http://www.unep.org/ietc/OurWork/WasteManagement/tabid/56239/Default.aspx>>. Acesso em: 22.mar.2016.

_____. *Global Partnership on Waste Management: Work Plan for 2012-2013*. Japão: United Nations Environment Programme, International Environment Technology Centre, outubro de 2011. Disponível em: <<http://www.unep.org/gpwm/Portals/24123/images/GPWM%20ISWM%20workplan%202012-2013%20final.pdf>>. Acesso em: 11.abr.2016.

_____. *Sustainable Consumption & Production: Making the Connection*. UNEP /InWEnt Training Programme, Background paper, janeiro 2014. Disponível em: <[http://www.unep.fr/shared/publications/cdrom/WEBx0028xPA/contents/InWEnt%20\(CP-SC%20Jan04\)/BackgroundPaper.pdf](http://www.unep.fr/shared/publications/cdrom/WEBx0028xPA/contents/InWEnt%20(CP-SC%20Jan04)/BackgroundPaper.pdf)>. Acesso em: 8.maio.2016.

UNITED NATIONS. *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Resolution adopted by the General Assembly on its Seventieth Session, A/RES/70/1, 25 de setembro de 2015. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E>. Acesso em: 11.abr.2016.

WILSON, D. C.; ROGERO, A. C. “Background, Definitions, Concepts and Indicators”. In: UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Global Waste Management Outlook*. Vienna: United Nations Environment Programme, International Solid Waste Association General Secretariat, 2015, pp. 19-39. Disponível em: <<http://www.unep.org/ietc/Portals/136/Publications/Waste%20Management/GWMO%20report/GWMO%20full%20report.pdf>>. Acesso em: 2.maio.2016.

SEÇÃO 2

COMITÊS DO ENSINO SUPERIOR

BRICS FINANCIAL FORUM

Financing for agriculture and agrarian development

Gabriela Rossi Fontanari

Introduction

The BRICs were born in 2001, as a financial acronym to the emerging markets of Brazil, Russia, India and China. However, since 2008, when the group started to convey formal meetings to coordinate their position in different issues, the BRICs have become an important international coalition of developing countries. Later, in 2011, South Africa was incorporated to the group, transforming the acronym into BRICS.

The BRICS Financial Forum (BFF) is part of the annual summit and consists of a meeting of the Presidents of National Development Banks. The BFF aims at financial cooperation, establishing guidelines that will help coordinating actions to finance the development of BRICS countries. Financing for development is a problematic area for them, due to the lack of long-term resources to finance development projects. Therefore, the meeting of National Development Banks seeks to promote financing for these emerging economies by strengthening both their partnership through investments and South-South Cooperation.

One of the most challenging areas to finance is the agriculture and agrarian sector, keeping in mind that the primary sector is essential to all BRICS economies, from big exporters,

such as Brazil, to big importers, such as China. The BRICS Agriculture Action Plan for 2012-2016 summarizes the main challenges to finance agricultural development, since there are limitations to the financing capacity of National Development Banks from BRICS countries.

Therefore, the first section of this chapter will present how BRICS have emerged as a political group, from its first informal meetings to the entrance of South Africa in 2011. After that, a background on how developing countries have been tackling the historical problem of financing for development since the 1960s will be presented. Further, it will be discussed how BRICS countries have cooperated through its Financial Forum in order to finance their development. The cooperation among the National Development Banks, and the new possibilities of financing cooperation through BRICS' newly-founded New Development Bank will be highlighted. Then, the chapter discusses how BRICS countries have financed their agriculture and agrarian development and the main challenges to strengthen financial cooperation in this area. Finally, the concluding remarks will present main topics and questions for discussion.

BRICS: from acronym to institutionalization

The first time the acronym BRIC surfaced was in 2001. The economist Jim O'Neill, head of Goldman Sachs, an important financial institution, appointed a group of developing countries he thought to be essential in the future global economic order. Outstanding growth rates, GDP per capita, population and territorial size were a few of the characteristics that Brazil, Russia, China and India had in common. These economies came again in the spotlight when it was predicted, in 2003, that their GDP, in US dollars, would sur-

pass the G-6's¹ by 2050. The acronym, however, was limited to the financial market, and O'Neill himself did not expect the group to gather as an economic and political group (STUENKEL, 2015, pp. 1-3).

In 2006, the BRICs had their first informal meeting at the margins of the 61st United Nations General Assembly (UNGA), in New York. The initiative came from the Russian Foreign Minister Sergey Lavrov and, at first, was received with skepticism by China and India. However, discussions about global challenges faced at the time, such as the Lebanon War, the common dissatisfaction regarding the distribution of power in the Bretton Woods Institutions (BWI) and the reluctance of the G8² to include emerging powers within their meetings, would come to unify the BRICs (STUENKEL, 2015, pp. 9-11).

The second informal meeting occurred in 2007, on Brazil's initiative. By the time the Chancellors gathered, economists and international investors had turned their attention to emerging economies, since the economic and financial crisis had already begun. The coordinated actions of Brazil, Russia, China and India gained attention at the first G20³ meeting, in 2008, when

1. The G6 represents an unofficial group of six of the world's biggest economies, them being United States, Japan, Germany, France, United Kingdom and Italy ("FACTBOX...", 2008).

2. The G8 consists of the six countries of the G6 group with the addition of Canada in 1976 and Russia in 1998 ("WHAT ARE...", 2016).

3. The G20 is a forum for economic and financial cooperation, which includes the 20 biggest world economies (Argentina, Australia, Brazil, Canada, China, France, Germany, India, Indonesia, Italy, Japan, Republic of Korea, Mexico, Russia, Saudi Arabia, South Africa, Turkey, United Kingdom, United States and the European Union). They represent 86 per cent of the global economy ("ABOUT...", 2015).

the subject of recovery of international economy was brought to discussions (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, 2016).

In the third informal meeting, during the G8 Summit in 2008, BRICs leaders decided to establish a common working agenda and convey a formal summit the following year. The First BRICs Summit in Yekaterinburg, Russia, in 2009, started the official cooperation among Brazil, Russia, China and India and “marks the BRICs’ transformation from an investment category to a political entity in global affairs” (STUENKEL, 2015, pp. 12-13). Its creation had a great symbolic impact, since it represented a greater participation of these emerging powers in multilateral issues. In the first summit, the discussions revolved around economic and financial topics, the role of the G20 in overcoming the crisis and the reform of international institutions.

Discussions about institutionalizing the BRICs only begun in the Second Summit, held in Brasilia, Brazil, in 2010. The strengthening of the intra-BRICs cooperation could be seen in the amount of forums and work groups held by representatives of different levels of governments, civil society, and important think tanks from each country. Furthermore, the India, Brazil and South Africa (IBSA) meeting was held simultaneously with the BRICS Summit, and the African country had the opportunity to meet bilaterally with all BRICs members to express its will to join the group (MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, 2016; STUENKEL, 2015, pp. 33-36).

South African’s approximation to the BRICs was a Chinese initiative, with the argument that an African member would strengthen the legitimacy of the group to be representative of each continent of the developing world. South Africa was chosen over Turkey, South Korea and Mexico, among other emerging powers, for its political and economic influence in the African continent, which would benefit individual inter-

ests and strengthen the scope of South-South Cooperation. The efforts were successful when, in the last trimester of 2010, South Africa received an invitation to join the BRICs (STUENKEL, 2015, pp. 41-44).

It was with the newest member that the Third Summit took place in Sanya, China, in 2011. Besides marking the change from BRICs to BRICS, and deepening previous cooperation, the Sanya Summit Declaration for the first time tackled international security issues, as a result of the membership of all BRICS countries in the United Nations Security Council (UNSC) that year⁴. Besides, the declaration presented a new feature: an Action Plan with specific guidelines to accomplish common goals (MINISTRY OF FOREIGN RELATIONS, 2016).

The New Delhi Summit in 2012 focused on various issues. Several working groups and forums were consolidated by the end of the Summit, including health, finance, agriculture, a juridical cooperation forum, an academic forum, among others. Financial cooperation was a very important issue, as the declaration mentioned the interest of BRICS countries in creating a common development bank and a common contingent reserve. This topic continued to be discussed in the Fifth Summit in Durban, in 2013 (MINISTRY OF FOREIGN RELATIONS, 2016).

Three years of negotiations led to the creation of the New Development Bank (NDB) and the Contingent Reserve Agreement (CRA) by the Fortaleza Declaration, final document of the Sixth BRICS Summit, held in Brazil in 2015. The NDB has as main objective supply financing and investments for infrastructure and industrialization, which are scarce in the devel-

4. China and Russia are permanent members of the UNSC, while Brazil, India and South Africa were elected members. On that occasion, BRICS countries expressed their support to the reform of the UNSC.

oping world, while the CRA is a reserve fund, from which the members can recur to in times of crisis to gain liquidity. These mechanisms are the symbol of the BRICS institutionalization (MINISTRY OF FOREIGN RELATIONS, 2016).

However, the agreements on the NDB and CRA were only ratified in the Ufa Summit, held in Russia in 2015. In this seventh summit, the first meeting of the Board of Governors and the Board of Directors of both institutions occurred, with important participation of the central banks. Further, the BRICS countries agreed on the Strategy for BRICS Economic Partnership, in order to enhance investments among the five countries (MINISTRY OF FOREIGN RELATIONS, 2016).

Since the issue of financing is crucial to BRICS countries, the next session will discuss the main problems related to financing for development.

Financing for development: tackling a historical problem of emerging countries

Financing for development (FfD) means the provision of financial support to strengthen development projects in developing countries, and has been an international issue since the 1960s, when discussions regarding economic development started to surface at the United Nations (UN). It was consensus in the UN that it was necessary to provide adequate financial resources in order to improve infrastructure, industrial expansion and diversification of developing countries. In an attempt to provide this financing, the official development assistance (ODA) was created. It consists of a transfer of up to 0.7 percent of the GDP from the richest economies to the poorest ones, representing a form of financial aid (WEISS et al., 2010, pp. 169-171).

ODA has helped, since its creation, many least developed countries (LDCs) to finance development projects; however, it

presents some difficulties and limitations. Firstly, a great amount of the ODA has gone into financing the service sector, not infrastructure. Secondly, even though the amount of ODA has grown exponentially since the 1960s, there is a lack of commitment on the part of developed countries with the transfers and only a handful of economies meet the target established. Thirdly, in some cases, financial assistance comes with conditional ties that recipient countries need to meet, therefore, the ODA comes as tied-aid (CULPEPER, 2006, pp. 50-53).

Further, nowadays ODA cannot attend to the needs of emerging economies, including the BRICS countries. Since they have more complex economic structures, their short-term financing needs are related to trade financing, debt restructuring, financing for prevention and mitigation. The medium and long-term needs revolve around investments for infrastructure and the productive sector, and financing for countercyclical macroeconomic policies. The longer-terms can also come through mobilization of domestic resources and borrowing from the international capital and private markets (CULPEPER, 2006, pp. 50-52).

The BWI – the World Bank (WB) and the International Monetary Fund (IMF) –, have tackled the specific financing needs of developing countries since the 1960s. They provide long term financing for infrastructure projects and liquidity problems, respectively. However, since these organizations “tend to be most responsive to the demands of their major shareholders – the G-7 countries” (CULPEPER, 2006, pp. 43-48), the emerging economies have lost faith in their ability to provide adequate investments and liquidity that would counter-cycle economic instabilities. This happened because the recommendations of these institutions to promote development and economic stability – based on economic liberalization – proved to

be wrong after the many economic and financial crises in the 1990s (MONTES, 2015; OCAMPO, 2006, pp. 7-9).

Due to this, emerging countries have been claiming, since the 2000s, for a global partnership to FfD. They have demanded the strengthening of other instruments of FfD, such as domestic and international public and private resources, especially National and Regional Development Banks; international trade financing; and debt restructuring. In that spirit, the UN convened three International Conferences on Financing for Development: in Monterrey, in 2002; in Doha, in 2008; and in Addis Ababa, in 2015.

In 2002, global leaders agreed on the Monterrey Consensus, a document that expressed the effort of reconciling the need for wealth distribution within the North and South. The difficulty of developing countries in mobilizing long-term financing was also addressed. As a result, the Consensus defined six areas of action in order to better mobilize resources: domestic resources; foreign direct investment and other private flows; international trade; ODA; external debt; and systemic issues (UNITED NATIONS, 2002).

In 2008, the Doha conference was held in the wake of the financial crisis. With the significant decrease in financing from the private sector, the Doha Declaration emphasized the role of Regional and National Development Banks in financing development. It was stated that these banks were essential to developing countries, since they were able to supplement ODA flows and the efforts made by the BWI. The declaration also recognized the role of cooperation and integration among developing countries to supplement financing needs (UNITED NATIONS, 2008, pp. 11-12).

In 2015, the Addis Ababa Action Agenda (AAAA) was created to provide the financing framework for the adoption of

the Sustainable Development Goals (SDGs)⁵. It also highlighted the financial needs of emerging economies by advocating the strengthening of their own National and Regional Development Banks. These banks have grown after the 2008 crisis because of emerging countries' strategy to accumulate international reserves in order to diminish potential financial shocks. The AAAA stimulates development banks to invest in sectors and locations that the private finance sector chose to ignore, many of these projects being in the infrastructure area (UNITED NATIONS, 2015, p. 33).

It is notable the changes that FfD suffered since the beginning of the 21st century. It now emphasizes the role of development banks, both national and regional, which, per se, reiterates the important role of cooperation among emerging economies, which is translated in South-South Cooperation. The BRICS financial cooperation is a prime example of integration in order to provide financing for projects that are essential to national development. The aspects of the BRICS financial cooperation will be addressed in the next section, pointing out the role of the BFF.

BRICS and Financing for Development: The BRICS Financial Forum

Aiming at addressing the difficulties in financing, BRICS countries turned to cooperation in this area. Financial cooperation encompasses both macroeconomic cooperation and FfD. The first one includes mechanisms for macroeconomic

5. The SDGs, adopted in UNGA in September 2015, represent an agenda for international cooperation and actions to achieve sustainable development. The 17 goals target on different issues, such as poverty; hunger; health; education; gender equality; environmental issues; decent work and economic growth; industry innovation and infrastructure; reduced inequalities; among others (UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, 2016).

surveillance, policy consultation or coordination, and agreements on regional payments and cooperation in regulation and supervision of domestic financial systems. FfD is the area with most financial cooperation experience and consists of joining financial resources to support development and minimize operational risks in other developing partner countries (OCAMPO, 2006, pp. 1-3).

The BRICS Financial Forum (BFF) was created in 2010, after the Second Summit in Brasília, with the purpose to address the area of financial cooperation. Since financial cooperation relies on the capacity to supply the financial resources needed to cooperate, the BFF gathers the heads of their National Development Banks, which are the main instruments of financing of BRICS countries. The BFF is responsible for defining the scope and the guidelines of BRICS financial cooperation and to develop multilateral mechanisms to facilitate finance among members (MINISTRY OF EXTERNAL RELATIONS, 2016).

The meetings of the BFF are part of the BRICS Inter-Bank Cooperation Mechanism, which had its memorandum of understanding signed in 2010. The Inter-Bank Cooperation Mechanism has four basic principles:

First, the BRICS plan to gradually increase mutual credit lines denominated in national currencies and to set the transactions in national currencies in order to promote mutual trade and investment. Second, they agreed to cooperate in investing and lending for projects in key areas such as natural resources, technology, carbon reduction, and environmental conservation. Third, they agreed to increase cooperation in financial markets, in-

cluding stock market listings and bond issues. Finally, they plan to increase the exchange of information between their banks about economics, the financial situation, and project finance (STUENKEL, 2015, p. 64).

Within the Cooperation Mechanism, the BFF has signed eight agreements for financial cooperation so far. The first three agreements were signed in 2011, regarding the creation of instruments to foster trade among the countries; financial and operational mechanisms to support common projects; and cooperation to enhance the quality of human resources and staff, respectively. In 2012, the Master Agreement on Extending Credit Facility in Local Currencies and the BRICS Multilateral Letter of Credit Confirmation Facility Agreement were signed to improve export credit among members. An agreement for sustainable development through low-carbon emissions; and infrastructure development in Africa was signed in 2013. Finally, in the Ufa Summit, in 2014, the BFF agreed on cooperating in innovation (BRAZILIAN DEVELOPMENT BANK, 2011 a, 2011 b, 2012, 2013, 2014).

After the creation of the NDB and the CRA in 2015, the BFF has received a complimentary task of establishing guidelines that will assist in the NDB's decision regarding FfD (BRAZILIAN DEVELOPMENT BANK, 2015).

Development Banks from BRICS countries

National Development Banks have historically fulfilled an upmost role in the development of each BRICS countries. These state-owned banks tend to be the lenders of last resort, since BRICS economies face a common issue: they have a difficult access to credit markets. In this specific case, state savings and

credit provided by National Development Banks can promote productive investments, which may lead to greater development:

[...] in economies with significant capital constraints, those banks can alleviate capital scarcity and promote entrepreneurial action to boost new or existing industries. [...] In addition to loans, some development banks [...] can act as private equity firms, creating another channel through which local firms can capitalize (LAZZARINI et al., 2011, p. 4).

The Brazilian Development Bank (BNDES) is the main financing agent for the development in Brazil since 1952. It has played a fundamental role in stimulating national economic expansion, especially in the last decade. BNDES has also given support to national companies that seek a better placement in the international market, being the main agent of their internationalization. Further, the bank has consolidated its financing for economic and social development in a world scale, having projects in almost every continent (BRAZILIAN DEVELOPMENT BANK, 2016).

In Russia, the Vnesheconombank (VEB), founded in 1987, is responsible for financing the diversification of Russian economy; investing in projects inside and outside Russian borders focused on infrastructure and innovation; promoting the exportation of Russian commodities and services; and giving support to small and medium Russian industries (COLOMBINI NETO et al., 2013, pp. 9-11).

India has three major Development Banks. The Industrial Development Bank of India (IDBI) was created in 1964, and it aims to finance, on short and medium term, commerce, indus-

try and services. The Export-Import Bank (Eximbank) of India contributes to financing international trade, complementing the activities of IDBI. The National Bank for Agriculture and Rural Development of India (NABARD) was created in 1982, and is one of the main public banks in India. Its capital reached US\$16 billion in 2010, with a priority in financing rural infrastructure (COLOMBINI NETO et al., 2013, pp. 13-16).

Along with eleven other banks, that are controlled by the central government of China, the China Development Bank (CDB), created in 1994, is the largest one in assets, overcoming all the other banks, providing medium and long term financing, in areas of national infrastructure, industries and rural activities. The CDB supports a range of international projects, such as the China-Africa Development Fund, and various types of loans in China, whether supporting the village banks or offering leasing (COLOMBINI NETO et al., 2013, pp. 17-20).

The Development Bank of South Africa (DBSA), holding operations since 1983, is divided in four areas, of which three are directly related to infrastructure and the fourth one is responsible for portfolio planning activities and monitoring of risk and reports. The international division of the DBSA is responsible for investments in the African continent, and for that reason works in partnership with the African Development Bank (AfDB) (COLOMBINI NETO et al., 2013, pp. 21-24).

BRICS' National Development Banks present many differences, not only in size, but also in analyzing risks and investment projects. The first and most noticeable difference among them is the divergence of size of the institutions: the CDB is the largest one, with more than the double of assets than the rest combined. The second difference is related to the banks' approach to risk. The CDB and the BNDES tend to lend financing to larger corporations that present lower risks, while the Russian VEB has

a specific program for small and medium enterprises. DBSA is the smallest one, and after the 2008 crisis, it has focused primarily in infrastructure projects (SPRATT; BARONE, 2015, pp. 2-3).

These banks have a history of focusing on financing domestic infrastructure. However, since the creation of the BFF, they have expanded their actions internationally. They have practiced financial cooperation through financing exportation and infrastructure in other countries, having in common the practice of non-interference in the internal matters of recipient countries and providing development assistance on a mutual-benefit basis (SPRATT; BARONE, 2015, pp. 2-3).

The New Development Bank

After the financial crisis in 2008, BRICS countries saw an opportunity to increase their role and influence in financing for development worldwide, taking advantage of the expansion of South-South cooperation. Furthermore, their disappointment with the reforms of the BWI, in which they are underrepresented, have led, in 2014, to the creation of the New Development Bank (NDB), a multilateral development bank with focus on sustainable development and infrastructure (ABDENUR; FOLLY, 2015, pp. 86-89).

The initial subscribed capital of the bank will be of US\$ 50 billion. However, the initial authorized capital will be of US\$ 100 billion dollars, whereas China contributed with US\$ 41 billion; Brazil, India and Russia with US\$ 18 billion each; and South Africa with US\$ 5 billion. The different subscription funds for the members reflected BRICS' compromise to the idea of common but differentiated responsibilities, taking into consideration the economic capability of each country. However, these differences are not reflected in voting power, since all decisions must be approved by consensus (BRICS, 2014, p. 2).

Besides showcasing the ability of consensus, the NDB differs from the BWI and other Regional Development Banks because it shifts away from neoliberal policies, such as privatizations and market liberalizations. The NDB emphasizes the importance of strengthening the role of States as investors and planners; and the lending is based on South-South Cooperation principles of mutual benefit, horizontal approach and the absence of political conditional ties (ABDENUR; FOLLY, 2015, pp. 92-94; SCHABLITZKI, 2014, pp. 5-6).

Another key difference of the NDB is its priority to finance environmental-friendly projects. It was announced that the first five loans in 2016, one to each BRICS member, will embrace green energy development and infrastructure. This expresses the preoccupation of the BRICS members with climate change and pollution, whereas they will aim to achieve the Sustainable Development Goals as a way of increasing their competitiveness (STUENKEL, 2016).

In terms of investments, the NDB will be, in great part, a mirror of the experience that BRICS countries have gathered through their own National Development Banks, especially in infrastructure, agricultural and agrarian sectors (SCHABLITZKI, 2014, pp. 7-9). The cooperation between the NDB and the National Development Banks of BRICS will be conducted by an agreement signed in 2015, with the objective of promoting financing for projects with great social impact in the BRICS and other developing economies (BRAZILIAN DEVELOPMENT BANK, 2015).

There is no doubt that the NDB will serve as a strategic mechanism to pressure international finance institutions to alter their structure to reflect the BRICS' interests in the area of FfD. It is important to notice, however, that while the NDB stands as an alternative source of financing, its Charter emphasizes that it is a complementary institution, and not a substitute one, to the

existing efforts of multilateral and regional financial institutions and will cooperate with international organizations, as well as private or public national actors (BRICS, 2014, p. 1).

How to finance agriculture and agrarian development? BRICS and the future of financial cooperation

BRICS countries are known for their large territories and population that continue to grow. In this sense, agriculture and agrarian sector are primordial for guaranteeing economic and social stability, whereas their commercial balances are deeply affected by exports and imports of primary products. BRICS together sum up to 45% of the world's agriculture production, which means that the productivity of their crops not only influence their internal market and population, but the whole commodity market (BRICS, 2015, p. 3). Due to the importance of BRICS' agricultural sector, a strategic coordination on agriculture is essential to their development. However, there are crucial discrepancies among the agrarian sector of each country.

Brazil is one of the world references when it comes to expertise and development of new technologies for agriculture and the agrarian sector. The Brazilian Agricultural Research Corporation (EMBRAPA, in Portuguese) is responsible for the expressive gains in productivity, making it possible to produce grains such as soybean in what was considered uncultivated land. The high mechanization and productivity of the Brazilian agriculture made the country a major exporter and representative of agribusiness. However, family farming is still responsible for the majority of the crops that feed Brazilian families (BENACHENHOU, 2013, pp. 83-84; SINGH; DUBE, 2013).

Russian agriculture represents a minor proportion of the GDP when compared to other commodities, such as oil. However, the country is one of the major exporters of grains, espe-

cially wheat and sugar. Large-scale production has been taken as a priority, having received support for modernization and industrialization. On the other hand, Russia has a large number of family farms, corresponding to one quarter of 540 million family farms worldwide, in 2014 (BENACHENHOU, 2013, pp. 185-186; DONKERS, 2014, pp. 1-4).

Indian agriculture is of utmost importance in the process of guaranteeing the stability of the economic growth, since the sector's exports surpass the imports. Yet, the primary role of the food production in the country is to maintain social equilibrium in rural regions. With a growing population, India controls the balance between rural and urban population. For this, family farming plays a role in maintaining families in rural areas, while keeping them employed and fed. Additionally, the growing middle class has shown demand for different types of products, such as vegetables, fruits and milk, pressuring the diversification of India's agriculture (BENACHENHOU, 2013, p. 60; p. 78).

China has the largest population in the world, and due to the fast growth of the economy, there has been an expansion of family consumption, including food. Further, similar to the Indian case, the growth of urban population and maintenance of people in rural areas is fundamental for Chinese social stability. However, since the country has a very limited quantity of fertile and arable land and irrigable water, food production has become insufficient and imports are necessary to meet the needs of the internal market. To counterbalance that, Chinese government has establish the objective of becoming self-sufficient in grain production (MYERS; JIE, 2015, p. 3).

South Africa's agriculture, among mineral extraction and industry, is one of the key elements for the country's economic growth, with fruits and fish leading the exports. It has a high productivity; nevertheless, the sector presents great disparity

and concentration of income in the hands of landlords, which are majority white, being a reflex of the apartheid regime. In terms of primary goods, the country is reasonably self-sufficient in many products, with the exception of cereals, such as wheat and rice (BENACHENHOU, 2013, pp. 123-126).

Even though the BRICS have made notable agrarian development in recent years, the main issue, however, is the divergence not only in the characteristics of the primary sector of the BRICS, but in the policies implemented by each one of them. This is why the BRICS Agriculture Action-Plan 2012-2016 is of upmost importance, since it represents a way of equalizing differences among members.

The plan presents five main areas of cooperation. The first area is the creation of an agricultural information base system with the purpose of exchanging knowledge on the development of the primary sector, such as assessments on price policies, trade data, legislations, challenges and risks regarding the market, and last, and most importantly, information related to production, consumption and population growth. This area is coordinated by China (BRICS, 2011).

A general strategy to ensure food security, especially for the most vulnerable population, is the second area of the Action-Plan. The common strategy aims at strengthening technological and industrial cooperation, which was supported by the creation of a BRICS group at the Food and Agriculture Organization (FAO). Brazil was chosen to coordinate this area (BRICS, 2011).

The third area of cooperation focus on sustainable and environment-friendly agriculture, as it will pursue the development of mechanisms that reduce the impact of climate change on food security. South Africa is the head of this topic (BRICS, 2011).

The fourth area concentrates on strengthening technology and innovation cooperation, while the fifth area is related to the promotion of trade and investment among members. India and Russia are the respective coordinators of these areas (BRICS, 2011).

The BRICS Agriculture Action-Plan 2012-2016 also highlights the need of financing agriculture, which is a historical problem to all BRICS countries. Most of those who invest in agriculture are local producers, processing and fertilizing companies. However, they usually need assistance from other investors to continue the process. Furthermore, financial services have to overcome specific barriers of this sector. The risks presented in plantations, especially natural risks, makes the financial institutions shy away from financing agriculture. Further, the financial market of BRICS countries is not developed enough to supply the demand for financing in the primary sector (RUETE, 2015, pp. 1-2).

Therefore, coordinated cooperation strategy to finance agriculture and agrarian production, while respecting the specificities of each country, is necessary. Globally, there are four usual types of financing for agriculture. Direct finance is the first and the most common in developing countries. It consists of directly financing an actor in the agricultural production process, such as farmers, suppliers, traders and exporters. Value-chain finance is a more indirect approach in which a bank associates with actors of diverse production stages. This strategy is used to minimize risks and costs (RUETE, 2015, pp. 3-4).

Financing agriculture can also be done through infrastructure finance, which may be in roads, ports, irrigation and storage. Last, there is financing for research and development (R&D). The main example worldwide of R&D is Embrapa, which has developed more than 9000 technologies and has

had success in transforming the Brazilian savannah into an agricultural land (RUETE, 2015, p. 4).

Finally, financing for agriculture must consider projects focused on sustainable patterns of production and tackling climate change. Usage of bio-friendly fuels and products that allow sustainable development of agriculture are crucial to BRICS countries. Associated with environmental concerns, financing for agriculture must consider social aspects, specially related to food security and social development of rural communities.

Questions to be discussed

BRICS, throughout the years, have surpassed the limits of a simple acronym. With the institutionalization of the group, came an alternative and a complement to the international financing area, specifically after the creation of the NDB. Besides, the group became an important political symbol that represents the interests and claims of the developing world. The role of their National Development Banks in financing development projects and promoting financial cooperation, as seen in the BFF, are a prime example of overcoming the historical problems of FfD.

In the specific case of the agriculture and agrarian sectors, FfD in BRICS economies are crucial to their economic growth and social stability. The Action Plan 2012-2016 for Agricultural Cooperation provides a guideline to cooperation in this area, and the priorities are food security, agriculture technology cooperation and innovation; to promote trade and investment, and environmental issues. Therefore, the role of National Development Banks and of the NDB in financing BRICS agriculture must be assessed. Therefore, the main questions to debate are:

- 1) What should be the priorities of the BFF in overcoming the gaps in FfD during economic crisis?

- 2) How can the BRICS promote a reasonable plan for financing development in agriculture and agrarian sectors?
- 3) What should be BRICS priorities in agrarian cooperation for the period of 2017-2021, considering that, even though all five members are committed to the cause, differences may appear when delicate subjects rise, such as energy resources and climate change?

REFERENCES

- ABDENUR, A. E.; FOLLY, M. "O Novo Banco de Desenvolvimento e a Institucionalização dos BRICS". In: BAUMANN, R. et al. *BRICS: Estudos e Documentos*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2015, pp. 79-114.
- "ABOUT G20". In: *Official Website of G20 China 2016*, 27 November 2015. Available at: <http://www.g20.org/English/aboutg20/AboutG20/201511/t20151127_1609.html>. Accessed 4 July 2016.
- BENACHENHOU, A. *Países Emergentes*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2013. 234p.
- BRAZILIAN DEVELOPMENT BANK (BNDES). "BNDES and official banks of BRICS countries sign an accord to finance companies in local currency". In: *Official Website of the Brazilian Development Bank*, 2012. Available at: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_en/Institucional/Press/Noticias/2012/20120329_brics.html>. Accessed 14 March 2016.
- _____. "BNDES and other development banks in the BRICS sign cooperation agreements". In: *Official Website of the Brazilian Development Bank*, 2013. Available at: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_en/Institucional/Press/Noticias/23/20130327_brics.html>. Accessed 14 March 2016.
- _____. "BNDES seals a partnership with the new BRICS bank". In: *Official Website of the Brazilian Development Bank*, 2015. Available at: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_en/Institucional/Press/Noticias/2015/20150709_ndb_en.html>. Accessed 14 March 2016.
- _____. "BNDES signs agreement in Russia with BRICS' development banks". In: *Official Website of the Brazilian Development Bank*, 2011 a. Available at: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_en/Institucional/Press/Noticias/2011/20110617_brics.html>. Accessed 14 March 2016.
- _____. "BNDES signs agreement with BRICS development banks". In: *Official Website of the Brazilian Development Bank*, 2011 b. Available at: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_en/Institucional/Press/Noticias/2011/20110414_BNDES_BRICS.html>. Accessed 14 March 2016.
- _____. "BRICS development banks sign a cooperation agreement for innovation". In: *Official Website of the Brazilian Development Bank*, 2014. Available at: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_en/Institucional/Press/Noticias/2014/20140715_brics.html>. Accessed 14 March 2016.
- _____. "The BNDES". In: *Official Website of the Brazilian Development Bank*, 2016. Available at: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_en/Institucional/The_BNDES/>. Accessed 10 May 2016.

- BRICS – BRAZIL, RUSSIA, INDIA, CHINA AND SOUTH AFRICA. *The Strategy for BRICS Economic Partnership*. Ufa: Brazil, Russia, India, China and South Africa, 2015. Available at: <http://www.brics.mid.ru/bdcomp/brics.nsf/Ufa_partnershipstrategy_eng.pdf>. Accessed 10 May 2016.
- _____. *Action-Plan 2012-2016 for Agricultural Cooperation of BRICS Countries*. Chengdu: Ministers of Agriculture and Agrarian Development of the BRICS countries, 30 October 2011. Available at: <<http://brics.itamaraty.gov.br/category-english/21-documents/188-action-plan-2012-2016-for-agricultural-cooperation-of-brics-countries>>. Accessed 26 April 2016.
- _____. *Agreement on the New Development Bank*. Fortaleza: Brazil, Russia, India, China and South Africa, 15 July 2014. Available at: <brics.itamaraty.gov.br/images/pdf/BRICSNDB.doc>. Accessed 03 May 2016.
- COLOMBINI NETO, I. et al. *Development Banks in the BRICS countries*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE); BRICS Policy Center (BPC), 2013, 24p. Available at: <<https://issuu.com/ibase/docs/livreto.brics.ing.final>>. Accessed 13 May 2016.
- CULPEPER, R. “Reforming the Global Financial Architecture: The Potential of Regional Institutions”. In: OCAMPO, J. A. (Ed.). *Regional Financial Cooperation*. Washington: Brooking Institution Press, 2006, pp. 40-67.
- DONKERS, H. “Family Farming in Russian Regions, Small-Scale Agriculture and Food Supporting Russia’s Food Self-Sufficiency”. In: *Journal of Small Business and Entrepreneurship Development*, v. 2, n. 3 and 4, December 2014 pp. 103-136. Available at: <<http://www.fao.org/fsnforum/sites/default/files/resources/Family%20Farming%20in%20Russian%20Regions.pdf>>. Accessed 04 May 2016.
- “FACTBOX: the group of eight: what is it?” In: *Reuters*, 3 July 2008. Available at: <<http://uk.reuters.com/article/us-g8-group-idUKB26280520080703?sp=true>>. Accessed 4 July 2016.
- LAZZARINI, S. et al. “What do Development Banks Do? Evidence from Brazil, 2002-2009”. Cambridge: Harvard Business School, Working Paper 12-047, 08 December 2011, 47p. Available at: <<http://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/12-047.pdf>>. Accessed 30 April 2016.
- MINISTRY OF EXTERNAL RELATIONS. “Main areas and topics of dialogue between the BRICS”. In: *Official Website of Brazilian Ministry of External Relations for BRICS*, 2016. Available at: <<http://brics.itamaraty.gov.br/about-brics/main-areas-and-topics-of-dialogue-between-the-brics>>. Accessed 15 March 2016.

- MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. "BRICS – Brazil, Russia, India, China, South Africa". In: *Official Website of Brazilian Ministry of Foreign Affairs*, 2016. Available at: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7505:brics-brazil-russia-india-china-south-africa&catid=159&lang=en&Itemid=436>. Accessed 14 March 2016.
- MONTES, M. "Financing for Development Conference 2015: Views from the Global South". In: *Future United Nations Development System*, v. 28, April 2015, 4p. Available at: <futureun.org/en/Publications-Surveys/Article?newsid=67>. Accessed 10 May 2016.
- MYERS, M.; JIE, G. *China's Agricultural Investment in Latin America: A Critical Assessment*. The Dialogue, Leaderships for Americas, 27 June 2015, 23p. Available at: <<http://1m1nttzpbhl3wbhhgahbu4ix.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/06/Chinas-Agricultural-Investment-in-Latin-America.pdf>>. Accessed 13 May 2015.
- OCAMPO, J. A. "Regional Financial Cooperation: Experiences and Challenges". In: OCAMPO, J. A. (Ed). *Regional Financial Cooperation*. Washington: Brookings Institution Press, 2006, pp. 1-39.
- RUETE, M. "Financing for Agriculture: How to boost opportunities in developing countries". In: *Investment in Agriculture*, Policy Brief n. 3, September 2015, 13p. Available at: <<https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/financing-agriculture-boost-opportunities-developing-countries.pdf>>. Accessed 13 May 2016.
- SCHABLITZKI, J. "The BRICS Development Bank: A New Tool for South-South Cooperation?". In: *BPC Policy Brief*, v. 5, n.1, December, 2014, 15p. Available at:<<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/6766/doc/168701850.pdf>>. Accessed 03 May 2016.
- SINGH, S.; DUBE, M. "BRICS Guide 7: Major Issues and Concerns Faced by BRICS". In: *Official Website of GegAfrica*, 07 February 2013. Available at: <<http://www.gegafrika.org/memory-dube/brics-guide-7-major-issues-and-concerns-faced-by-brics?showall=1>>. Accessed at 13 May 2016.
- SPRATT, S.; BARONE, B. "National Development Banks in the BRICS: Lessons for the Post-2015 Development Finance Framework". In: *IDS Policy Briefings*, no 93, April 2015, 4p. Available at: <<http://www.ids.ac.uk/publication/national-development-banks-in-the-brics-lessons-for-the-post-2015-development-finance-framework>>. Accessed 30 April 2016.
- STUENKEL, O. "The New Development Bank (NDB): The BRICS grouping promises to go green". In: *Post-Western World*, 27 February 2016. Available at: <<http://www.postwesternworld.com/2016/02/27/development-grouping-promises/>>. Accessed 05 May 2016.

- _____. *The BRICS and the Future of Global Order*. London: Lexington Books, 2015, 213p.
- UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. “Sustainable development goals”. In: *Sustainable Development Knowledge Platform*, 2016. Available at: <<https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs>>. Accessed 4 July 2016.
- UNITED NATIONS. *Addis Ababa Action Agenda*. The Third International Conference on Financing for Development, Sixty-ninth session, A/69/313, 13-16 de julho de 2015. Disponível em: <http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf> Accessed 29 abril 2016.
- _____. *Doha Declaration on Financing for Development*: outcome document of the Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus. Doha, Qatar, 29 November-2 December 2008, A/CONF.212/L.1/Rev.1. Available at: <http://www.un.org/esa/ffd/doha/documents/Doha_Declaration_FFD.pdf>. Accessed 17 March 2016.
- _____. *Monterrey Consensus of the International Conference on Financing for Development*. Final text of agreements and commitments adopted at the International Conference on Financing for Development. Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002. Available at: <www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>. Accessed 17 March 2016.
- WEISS, T. et al. “Trade, Aid, and Finance”. In: *Global Governance and the UN: an Unfinished Journey*. Bloomington: Indiana Press University, 2010, pp. 155-198.
- “WHAT ARE the G7 and G8?” In: *Official Website of University of Toronto*, 2016. Available at: <http://www.g8.utoronto.ca/what_is_g8.html>. Accessed 4 July 2016.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA (CIJ)

Convenção de Viena sobre Relações Consulares

Paraguai vs. Estados Unidos da América (1998)

Marina Campanha
Tbaís de Mello Santos

Introdução

Esse capítulo tem o objetivo de apresentar o caso Paraguai vs. Estados Unidos que foi levado à Corte Internacional de Justiça (CIJ) pelo Paraguai, em 03 de abril de 1998. A submissão acusava os Estados Unidos da América (EUA) de violar especificamente os artigos 5 e 36 da Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963. De acordo com a petição apresentada, os EUA haviam desrespeitado a Convenção ao encarcerar Angel Francisco Breard, nacional paraguaio, sem cumprir o protocolo de notificar o Paraguai sobre o fato, a fim de que este país pudesse prestar a assistência necessária para o réu. A análise do caso envolve não apenas questões jurídicas, mas também elementos políticos da relação diplomática entre os dois países.

O capítulo está dividido em seções: a primeira tem como objetivo apresentar a Corte Internacional de Justiça, sua composição, características, funcionamento e procedimentos. Já na segunda seção, apresentaremos a Convenção de Viena sobre Relações Consulares, dando destaque para seu histórico de negociação, conteúdo e principais diretrizes. Nessa seção daremos destaque ainda aos artigos 5 e 36, centrais no caso analisado.

Na terceira seção apresentaremos as relações entre o Paraguai e os EUA, focando na discussão das relações diplomáticas da época e nos fatos discutidos internacionalmente envolvendo ambos os países. Ademais, traremos o breve histórico do caso que envolve a suposta violação da Convenção supramencionada. Por fim, a quarta seção trará as principais questões a serem debatidas frente ao caso estudado, destacando o alcance da competência da CIJ e a possibilidade de anulação de um julgamento feito em um Estado soberano a partir da jurisdição da Corte.

A Corte Internacional de Justiça

A Corte Internacional de Justiça (CIJ) foi criada em 1945, como resultado do anseio por um órgão internacional que pudesse lidar com questões de Direito Internacional. A CIJ tem grande influência de sua antecessora, a Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI), órgão judicial pertencente à Liga das Nações, que teve importante papel durante seu funcionamento. Diante disso, o Estatuto da CIJ está, em grande parte, embasado no documento da CPJI. A sede da CIJ é, inclusive, desde 1946, a mesma da extinta Corte Permanente, isto é, o Palácio da Paz em Haia (Holanda) (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2016 a).

A CIJ, junto com o Conselho de Segurança (CSNU), o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), a Assembleia Geral (AGNU), o Secretariado e o Conselho de Tutela, é um dos seis órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU). Por conta disso, a existência da CIJ está prevista no capítulo XIV da Carta da ONU. No entanto, devido à extensão de seus setenta artigos, o Estatuto da CIJ não está diretamente incluso na Carta, mas sim anexo a ela: assim, todo membro das Nações

Unidas, ao assinar a Carta, aceita também o Estatuto da Corte¹ (ACCIOLY, CASELLA, SILVA, 2012, p. 401).

Os Estados-Membros da ONU podem recorrer à CIJ para o julgamento de controvérsias relacionadas à interpretação, aplicação ou violação do Direito Internacional². Caso o Estado solicitante não seja membro da ONU, ele também pode, segundo o art. 93 da Carta da organização, se apropriar do Estatuto da CIJ “em condições que serão determinadas, em cada caso, pela Assembleia Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança”³ (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 51).

Segundo o artigo 38 do Estatuto, cabe à Corte, inteiramente baseada no Direito Internacional, decidir sobre os casos que lhe forem submetidos. A CIJ dispõe de quatro referências para o embasamento de suas decisões:

a) as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos estados li-

1. Vale destacar, contudo, que aceitar o Estatuto da Corte não significa, automaticamente, aceitar suas competências de forma ampla. A Carta da ONU prevê um mecanismo de “cláusula opcional”, que consiste em uma declaração, publicada pelo Estado, determinando em quais aspectos aceita a competência da Corte e em quais pontos ele a não reconhece. Os Estados que fizeram tal declaração estipularam limites para sua ação, o que gera críticas pela “falha da imposição da obrigatoriedade” (ACCIOLY, CASELLA, SILVA, 2012, p. 405).

2. É importante destacar que, segundo o art. 34 do Estatuto da CIJ, apenas Estados podem submeter casos para a apreciação da Corte (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 75).

3. Esse foi, por exemplo, o caso da Suíça, que, já em 1948, tomava parte do Estatuto, mas apenas em 2002 se tornou membro efetivo da ONU.

tigantes; b) o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo direito; c) os princípios gerais de direito reconhecidos pelas nações civilizadas; e d) as decisões judiciais e a doutrina dos publicistas mais qualificados, como meio subsidiário para a determinação das regras de direito (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, pp. 78-79).

É responsabilidade da Corte analisar os casos a ela submetidos, definindo as reparações necessárias, caracterizando sua competência contenciosa. A CIJ também pode emitir pareceres consultivos sobre normas ou práticas do Direito Internacional, se requisitada por algum dos órgãos da ONU, como o CSNU ou a AGNU (ACCIOLY, CASELLA, SILVA, 2012, p. 648; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, pp. 88-89).

Deve-se destacar que, para questões contenciosas, a Corte pode ser acionada pelos Estados por três formas: notificação prévia, acordo especial ou petição. Os Estados podem celebrar tratados, facultando-lhes submeter as questões controversas oriundas desses acordos (litígio) à jurisdição e apreciação da CIJ, que norteará a aplicação e interpretação destes. Nesse caso, considera-se que há uma notificação prévia, acordada pelas partes, de que a CIJ é o foro competente para a análise de eventuais desavenças. O acordo especial, por sua vez, é aquele pelo qual as partes, que já estão em conflito, acordam que a CIJ será o órgão responsável pela solução do mesmo. Por fim, na petição, o Estado propõe uma demanda junto à CIJ ante uma violação relacionada ao Direito Internacional. Ao receber tal demanda, a CIJ deverá verificar sempre se existe

interesse de agir das partes, bem como se os recursos, que são possíveis no âmbito interestadual, foram esgotados e efetivamente utilizados (ACCIOLY, CASELLA, SILVA, 2012, p. 649; AMARAL JUNIOR, 2015, p. 287).

Ao final da análise de casos contenciosos, a CIJ emite uma sentença, considerada “definitiva e inapelável”, mas obrigatória apenas para as partes envolvidas no processo. Quaisquer dúvidas referentes à interpretação da decisão da Corte devem ser submetidas ao próprio órgão para análise e orientação. É importante ressaltar ainda que a revisão da sentença é possível apenas caso novos fatos, que possam alterar a decisão final da CIJ, sejam publicados (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 86).

A competência consultiva, por sua vez, foi atribuída à Corte pelo artigo 96 da Carta da ONU e está mais especificada em seu Estatuto, no capítulo IV. Ela permite à CIJ emitir um parecer consultivo sobre qualquer dúvida ou necessidade de esclarecimento referente ao direito internacional. Para requerer este parecer jurídico é necessário que a pergunta seja feita à Corte, de forma direta e objetiva, por uma entidade⁴ que esteja habilitada para tanto. Tal parecer, todavia, guarda uma diferença importante em relação à sentença emitida pela CIJ: falta-lhe o caráter obrigatório. Ainda assim, por tal competência, a CIJ é considerada produtora de direito internacional (ACCIOLY, CASELLA, SILVA, 2012, p. 406).

Para cumprir seu mandato, a Corte conta com uma estrutura própria e regras de procedimento específicas. A CIJ é composta

4. Além dos órgãos das Nações Unidas, também podem requerer parecer da CIJ, entidades especializadas que tenham sido autorizadas pela AGNU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 52).

por 15 juízes⁵, que possuem mandato de 9 anos com possibilidade de reeleição. Os juízes são escolhidos a partir de uma lista de candidatos enviada para a AGNU e o CSNU: a eleição ocorre de forma separada em ambos os órgãos, sendo eleitos os juízes votados por maioria absoluta em ambos. Uma vez eleito o corpo de juízes, são definidos os cargos de Presidente e Vice-Presidente, selecionados pelos membros da CIJ (ACCIOLY, CASELLA, SILVA, 2012, p. 407)

Segundo o Estatuto da CIJ, a nacionalidade não é fator preponderante para a eleição dos juízes, contudo não é possível que haja dois juízes de mesma nacionalidade atuando concomitantemente na Corte. Ademais, a nacionalidade também é relevante quando o Presidente em exercício da CIJ vem de um dos Estados-parte de uma ação: nesse caso, não é possível que o Juiz Presidente conduza a sessão. Ele deve ceder, temporariamente, seu posto para o Vice-Presidente que assume a condução do processo. Vale ressaltar que, conforme o art. 2 da Corte, para ser eleito, o juiz precisa ter alta consideração moral e desempenhar funções importantes em seu país de origem ou ser reconhecido jurisconsulto em direito internacional (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, pp. 61-73).

Os juízes eleitos recebem privilégios e imunidades diplomáticas por fazerem parte de um órgão internacional. Contudo, o indivíduo tem que seguir as obrigações e normas exigidas

5. A CIJ é composta não somente por juízes, mas também há que se mencionar o aparato cartorário que a acompanha. Nesse sentido, os juízes estão amparados pelo Cartório da Corte, que possui um chefe responsável por diligências necessárias aos trabalhos da Corte. O cartório ficará responsável pelas atividades administrativas, que comportam desde o registro de documentos até a feitura de comunicações aos órgãos internacionais interessados (ACCIOLY; CASELLA; SILVA, 2012, p. 651).

pela CIJ para que esteja apto para atuar nos julgamentos e seja isento de quaisquer suspeitas. Por exemplo, o juiz da Corte não poderá ter profissão secundária, tornando-se necessária sua dedicação exclusiva ao cargo que detém – portanto, não poderá se envolver com nenhum caso anterior ao seu trabalho na Corte (ACCIOLY, CASELLA, SILVA, 2012, p. 408).

Em relação às regras de procedimento da CIJ, estão todas explícitas no capítulo III do Estatuto da Corte e nas Regras da Corte, publicadas pelo órgão em 1978. As regras determinam que cada parte envolvida no caso será representada por Agentes – que podem ter o papel de advogado ou de consultores. E se, por ventura uma das partes envolvidas não comparecer nos “processos de jurisdição obrigatória”, o julgamento não será impedido pela revelia, segundo o artigo 53 do Estatuto. Nesse caso o órgão irá julgar em favor de uma das partes (ACCIOLY; CASELLA; SILVA, 2012, p. 409).

O funcionamento da CIJ

Segundo as regras de procedimento da CIJ, todos os trabalhos do órgão serão públicos, a menos que o próprio decida o contrário, sendo também facultado às partes a requisição desse modo de condução dos trabalhos. O procedimento adotado pela CIJ comporta uma fase escrita e outra oral, durante as quais a apreciação de documentos e toda a instrução probatória serão feitas; gerando-se, ao final do processo, uma sentença definitiva e inapelável, ressalvadas as hipóteses de revisão previstas do Estatuto da Corte (ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, pp. 81-82).

A sentença não só precisa ser fundamentada, mas é possível que os juízes exponham suas decisões pessoais, individualmente. Se os juízes sentirem necessidade de expô-las, poderão fazê-lo por via declaração de voto. Caso o juiz não tenha con-

cordado integralmente com o voto exposto pelo relator, poderá registrar suas ressalvas por meio do voto dissidente (ACCIOLY; CASELLA; SILVA, 2012, p. 410).

A decisão⁶ proferida resolverá o litígio trazido pelas partes, contudo, também, tais decisões reverberam no âmbito internacional, de modo que são estabelecidos precedentes de alcance deveras amplo. As decisões da CIJ perfazem uma rica jurisprudência, que além de elucidar conceitos jurídicos, também trazem diretrizes para a interpretação de tratados e convenções internacionais (AMARAL JUNIOR, 2015, p. 288).

É interessante notar que, no caso de descumprimento da sentença proferida pela CIJ, o art. 94 da Carta da ONU prevê que a parte prejudicada poderá interpor recurso ao Conselho de Segurança, o qual poderá aplicar sanções ao Estado inadimplente quanto à obrigação constituída na decisão judicial:

(...)

2. Se uma das partes num caso deixar de cumprir as obrigações que lhe incumbem em virtude de sentença proferida pela Corte, a outra terá direito de recorrer ao Conselho de Segurança que poderá se julgar necessário, fazer recomendações ou decidir sobre medidas a serem tomadas para o cumprimento da sentença (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 58).

6. As decisões dentro do órgão são decididas por maioria simples de votos dos juizes envolvidos e presentes, ou seja, o juiz que não comparecer não terá seu voto contado. Se houver empate, cabe ao Presidente o voto final (ACCIOLY; CASELLA; SILVA, 2012, p. 410).

Tal dispositivo, de certa forma, contorna a tradicional crítica feita à CIJ que ressalta sua ausência de poder coercitivo, capaz de garantir o cumprimento de suas decisões. Contudo, vale dizer que, uma vez submetida ao CSNU, a deliberação a respeito da aplicação ou não de sanções está sujeita às regras de procedimento do órgão. Desse modo, colocam-se todas as peculiaridades e controvérsias típicas do órgão, incluindo a possibilidade de veto da questão por conta do voto negativo de um dos membros permanentes do Conselho⁷.

Por fim, no processo de análise de um caso submetido à Corte, existem ainda questões que são próprias do julgamento, “processos autônomos que incidem sobre o processo principal”, essas questões são chamadas de incidentais (ACCIOLY; CASELLA; SILVA, 2012, p. 411). São elas:

- a) Medidas provisórias, que podem ser obtidas pelas partes para resolver questões urgentes;*
- b) Objeções preliminares, que buscam refutar a competência da Corte para aceitar ou julgar o caso principal;*
- c) Reconvenção, que se dá quando o réu reconvém e faz ele próprio acusações contra o autor, que se torna réu reconvinente no processo incidental de reconvenção*
- d) Intervenção, quando terceiro estado com interesse direto sobre o processo principal nele intervém; e*
- e) Descontinuidade, quando o autor retira*

7. Para maiores informações sobre a estrutura e as regras de procedimento do CSNU, consultar o capítulo 2: “Questões gerais relacionadas às sanções: o caso da República Popular Democrática da Coreia”.

suas acusações antes de o réu ser citado, ou, no caso de o estado réu já haver sido citado, ambas as partes resolvem, de comum acordo, descontinuar o processo principal (ACCIOLY; CASELLA; SILVA, 2012, p. 411).

Tais questões estão fundamentadas no Estatuto da Corte, ou seja, não dependem da aceitação das partes, sendo diretamente ligadas ao processo principal. No geral, tais elementos podem ser suscitados ao longo de todo o processo, destacando questões que envolvem a análise do caso, mas que não compõem sua sustentação.

Tendo analisado a estrutura e o funcionamento da Corte Internacional de Justiça, apresentaremos a seguir a Convenção de Viena sobre Relações Consulares, cuja suposta violação é objeto do caso em discussão.

A Convenção de Viena sobre Relações Consulares

Histórico da negociação da Convenção

O advento de normas que regulem a situação consular é antigo, pautado no relacionamento entre Estados, segundo os costumes, tradições e regras regionais. Contudo, em 1949, na tentativa de codificação e uniformização quanto às normas que guiam as relações consulares, a Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas propôs a reflexão sobre esse tema, promovendo, para tanto, debates e estudos. Tal iniciativa levou a uma proposta com 65 artigos para a potencial convenção (ACCIOLY; CASELLA; SILVA, 2012, pp. 189-190).

Após a apresentação desses artigos na AGNU, em 1961, foi solicitado aos países que se pronunciassem sobre os dispositivos propostos. Considerou-se necessária, ainda, a convocação

de uma conferência internacional para decidir sobre o projeto de convenção, conforme a Resolução 1813 da AGNU (ACCIO-
LY; CASELLA; SILVA, 2012, pp. 189-190).

Diante disso, a Conferência das Nações Unidas sobre as Relações Consulares foi sediada em Viena, ocorrendo entre os dias 4 de março e 24 de abril de 1963, com delegados de diversos países. A negociação que deu origem à Convenção enfrentou alguns desafios, sendo um dos principais a delimitação das atribuições consulares. Pensou-se em seguir os padrões trazidos pela Convenção de Havana sobre Cônsules, sob a qual os cônsules poderiam exercer suas atribuições conforme as legislações do Estado que os enviou. Outra possibilidade era elencar, no texto da Convenção que estava sendo negociada, uma descrição das funções passíveis de serem desempenhadas pelos cônsules no país receptor (ACCIO-
LY; CASELLA; SILVA, 2012, pp. 189-190).

A solução desse impasse veio pela feitura de definições gerais, que traziam hipóteses exemplificativas e não um rol taxativo e estanque de funções consulares. Nesse sentido, nota-se o artigo 5º da Convenção, alínea “m”, que estabelece que outras funções podem ser atribuídas aos cônsules, a menos que, por exemplo, o Estado Receptor tenha proibido a atribuição de funções específicas aos cônsules em seu território (UNITED NATIONS, 1963 b, p. 8).

Entre modificações e acréscimos de artigos, os participantes celebraram a Convenção de Viena sobre Relações Consulares que, com seus 79 artigos, entrou em vigor em março de 1967 (UNITED NATIONS, 1963 b, p. 1). Vale lembrar que na ocasião supracitada ainda foram aprovados dois protocolos facultativos, que versavam sobre aquisição de nacionalidade e sobre a jurisdição obrigatória para a solução de controvérsias. Isso é importante, pois nesse último protocolo, em seu artigo 1º, está fixada

a competência da CIJ para dirimir conflitos advindos da Convenção firmada, o que é fundamental para o entendimento das informações subsequentes (UNITED NATIONS, 1963 a, p. 2).

O teor da Convenção

A Convenção de Viena sobre Relações Consulares estabeleceu os parâmetros para a atuação das repartições consulares e de seus membros que estão estabelecidos em um Estado Receptor, mas que possuem vínculo direito com o Estado que as envia. Diferem-se as relações consulares das diplomáticas⁸, pois o teor da segunda é dado nas questões políticas negociadas entre os diplomatas, enquanto as relações consulares visam a atender demandas administrativas e promover o comércio entre Estados, de modo que as relações consulares podem permanecer ainda que as diplomáticas estejam suspensas, como é entendido a partir da Convenção (VARELLA, 2012, p. 332).

Logo, para viabilizar os serviços consulares, que são essenciais para o relacionamento com outros países e também para a proteção de seus nacionais em solo estrangeiro, os Estados, por intermédio da ONU, pactuaram, nessa Convenção, imperativos que delimitam as relações consulares. O texto regula desde a instituição de um arcabouço consular até o término dos vínculos consulares.

Em seu primeiro artigo, que ainda é parte integrante do preâmbulo, a Convenção traz definições de termos importantes, como a própria expressão “repartição consular”, para que haja precisão quanto à interpretação dos artigos subsequentes (UNITED NATIONS, 1963 b, p. 2).

8. A regulação das relações diplomáticas está prevista na Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 1961.

Já o primeiro capítulo da Convenção versa sobre as condições gerais que regulam o estabelecimento e a prática das relações consulares. Preza-se, portanto, pelo princípio do consentimento mútuo para o estabelecimento de relações consulares entre países e, nesse sentido, são estipuladas diretrizes para a instalação de uma repartição consular, sua fixação e sua jurisdição. Por um lado, há o Estado que enviará os membros do consulado e, por outro lado, o Estado Receptor desse aparato consular. Ambos possuem deveres e obrigações que são pautados nos artigos da Convenção (UNITED NATIONS, 1963 b, pp. 3-4).

Outro ponto importante destacado no primeiro capítulo são as funções consulares que balizam a atuação e os objetivos dos Estados. Tais funções devem promover não somente a proteção dos interesses dos Estados envolvidos, mas também sua adequação para que o desenvolvimento conjunto deles possa ser facilitado e possível nos âmbitos econômicos, comerciais, culturais e científicos. Nesse sentido, o art. 5 da Convenção elenca treze responsabilidades diretas da unidade consular instalada no Estado receptor, sendo que dessas merecem destaque as seguintes:

Artigo 5° – Funções Consulares

As funções consulares consistem em:

- (a) proteger, no Estado receptor, os interesses do Estado que envia e de seus nacionais, tanto indivíduos como corporações, dentro dos limites previstos pela lei internacional;*
- (...)*
- (e) dar suporte e assistência aos nacionais, tanto indivíduos como corporações do Estado que envia;*

(...)

(i) *sujeito às práticas e aos procedimentos do Estado receptor, representar ou providenciar representação para os nacionais do Estado que envia diante de tribunais ou outras autoridades do Estado receptor, com o objetivo de obter, em conformidade com as leis e regulamentações do Estado receptor, medidas provisórias para a preservação dos direitos e interesses desses nacionais, quando, devido à sua ausência ou qualquer outra causa, não lhe for possível, no tempo devido, assumir a defesa de seus interesses e direitos*⁹;

(...)

(UNITED NATIONS, 1963 b, pp. 4-5, tradução nossa).

A partir do disposto, cabe, portanto, à representação consular defender os interesses e direitos de seus nacionais no Estado

9. Do original: “Article 5 - Consular functions. Consular functions consist in: (a) protecting in the receiving State the interests of the sending State and of its nationals, both individuals and bodies corporate, within the limits permitted by international law; (...) (e) helping and assisting nationals, both individuals and bodies corporate, of the sending State; (...) (i) subject to the practices and procedures obtaining in the receiving State, representing or arranging appropriate representation for nationals of the sending State before the tribunals and other authorities of the receiving State, for the purpose of obtaining, in accordance with the laws and regulations of the receiving State, provisional measures for the preservation of the rights and interests of these nationals, where, because of absence or any other reason, such nationals are unable at the proper time to assume the defence of their rights and interests; (...) (UNITED NATIONS, 1963 b, pp. 4-5).

receptor, garantindo, sempre que preciso, a prestação da assistência necessária para tal fim.

Além disso, a Convenção trata ainda da nomeação de um chefe de repartição consular pelo Estado que o enviará. Contudo, é frisada a necessidade do Estado receptor em anuir com essa situação, de maneira que esse chefe carece de autorização para exercer suas funções. Nesse sentido, demonstra-se, mais uma vez, a reciprocidade entre os Estados que devem decidir sobre fatores estruturantes de forma conjunta (UNITED NATIONS, 1963 b, p. 6).

Quanto aos privilégios, que são benefícios concedidos às autoridades consulares, discute-se sobre sua natureza. Acredita-se que suas bases também estão no direito internacional, enquanto outros benefícios são concedidos diretamente pelo Estado receptor. Com o advento dessas imunidades, são criadas proteções ao aparato material utilizado pela repartição consular, bem como aos próprios cônsules. Nesse sentido, bens e documentos da repartição consular são resguardados pela Convenção diante da ruptura das relações entre os Estados, não podendo ser violados, já que gozam de imunidade consular. Vale destacar também que o Estado receptor não pode entrar em uma repartição consular sem consentimento, perfazendo-se algumas garantias que tornam viabilizado o assentamento de uma repartição consular, o seu funcionamento e a proteção de seus integrantes (UNITED NATIONS, 1963 b, pp. 12-14).

O texto da Convenção estipula ainda algumas normas específicas para a comunicação a ser estabelecida entre a repartição consular e seus nacionais, em casos excepcionais, como a prisão desses. Vale ressaltar que os dispositivos preconizados no art. 36 da Convenção se diferenciam dos demais, na medida em que não somente detalham os direitos e deveres consula-

res, mas também porque definem direitos individuais de um encarcerado em país estrangeiro, e, ainda, porque determinam deveres do Estado receptor para com esse (UNITED NATIONS, 1963 b, p. 15).

Artigo 36 – Comunicação e contato com nacionais do Estado que envia

1. Para facilitar o exercício das funções consulares relacionadas aos nacionais do Estado que envia:

(a) os oficiais consulares contam com a liberdade de se comunicar e ter acesso aos nacionais do Estado que os envia. Nacionais do Estado que envia devem dispor da mesma liberdade em relação à comunicação e ao acesso aos oficiais consulares de seu Estado;

(b) se o interessado assim solicitar, as autoridades competentes do Estado que envia devem, sem atraso, informar ao posto consular deste Estado quando, sob sua jurisdição, um nacional do Estado que envia for preso, encarcerado, posto em prisão preventiva ou detido de qualquer outra maneira. Qualquer comunicação enviada ao

posto consular pela pessoa presa, encarcerada, sob custódia ou detenção deve, sem demora, ser encaminhada para a repartição consular pelas autoridades competentes. Essas devem comunicar, sem atraso, o sujeito do processo sobre seus direitos previstos nesse subparágrafo;

(c) oficiais consulares têm o direito de visitar o nacional preso, sob custódia ou detido, para que possam trocar informações e se corresponder, permitindo o arranjo de uma representação legal. Eles também têm o direito de visitar qualquer nacional que, no distrito sob sua responsabilidade, esteja preso, sob custódia ou detido devido a um julgamento. Contudo, oficiais consulares devem se abster de tomar ações em nome do nacional que está preso, sob custódia ou detido se esse se opuser a tal movimento.

2. Os direitos referidos no parágrafo 1 desse artigo devem ser exercidos em conformidade com as leis e regulamentos do Estado receptor, sendo que tais leis e regulamentos não devem impedir o pleno gozo dos

*direitos reconhecidos pelo presente artigo*¹⁰
(UNITED NATIONS, 1963 b, p. 15, tradução nossa).

Nesse sentido, são deveres das autoridades que prenderam o estrangeiro comunicar e informar a repartição consular competente sobre a prisão do indivíduo, bem como garantir que este tenha ciência de seus direitos, podendo inclusive ter sua defesa providenciada pelas autoridades consulares, se for de

10. Do original: “Article 36 – Communication and contact with nationals of the sending State. 1. With a view to facilitating the exercise of consular functions relating to nationals of the sending State: (a) consular officers shall be free to communicate with nationals of the sending State and to have access to them. Nationals of the sending State shall have the same freedom with respect to communication with and access to consular officers of the sending State; (b) if he so requests, the competent authorities of the receiving State shall, without delay, inform the consular post of the sending State if, within its consular district, a national of that State is arrested or committed to prison or to custody pending trial or is detained in any other manner. Any communication addressed to the consular post by the person arrested, in prison, custody or detention shall be forwarded by the said authorities without delay. The said authorities shall inform the person concerned without delay of his rights under this subparagraph; (c) consular officers shall have the right to visit a national of the sending State who is in prison, custody or detention, to converse and correspond with him and to arrange for his legal representation. They shall also have the right to visit any national of the sending State who is in prison, custody or detention in their district in pursuance of a judgement. Nevertheless, consular officers shall refrain from taking action on behalf of a national who is in prison, custody or detention if he expressly opposes such action. 2. The rights referred to in paragraph 1 of this article shall be exercised in conformity with the laws and regulations of the receiving State, subject to the proviso, however, that the said laws and regulations must enable full effect to be given to the purposes for which the rights accorded under this article are intended” (UNITED NATIONS, 1963 b, p. 15).

seu interesse. A importância desse dispositivo é visível, pois torna imperativa a assistência ao estrangeiro pela repartição consular de seu país de origem, possibilitando sua efetiva proteção e defesa. Tal provisão ganha especial destaque quando se considera que os países possuem procedimentos processuais, normas e, inclusive, idiomas diferentes, o que, notadamente, pode ser prejudicial ao estrangeiro que parte de outro contexto sócio-jurídico, dificultando-lhe o acesso à justiça e à garantia do devido processo legal,

Por fim, os capítulos IV e V da Convenção apresentam as disposições gerais e finais referentes ao tema. Vale destacar ainda que nas disposições gerais está determinado que tratados bilaterais entre os Estados Partes não devem ser afetados pelas disposições da Convenção (UNITED NATIONS, 1963 b, p. 28).

Vimos, assim, como a Convenção de Viena sobre Relações Consulares apresenta elementos importantes na relação entre Estados. Nesse sentido, ela estabelece direitos e deveres para ambas as partes, envolvendo não apenas o Estado receptor e a repartição consular, mas também os nacionais sob jurisdição dessa. Na próxima seção apresentaremos o caso Paraguai vs. Estados Unidos e destacaremos como os dispositivos acima descritos constituem a questão central do processo.

O caso Paraguai vs. EUA

O caso de Angel Francisco Breard

Angel Francisco Breard nasceu na Argentina e, com 13 anos de idade, mudou-se para o Paraguai, país onde obteve sua segunda nacionalidade. Em 1986, com 20 anos, Breard deixou o Paraguai para morar nos Estados Unidos (“EL...”, 2011).

Em 17 de fevereiro de 1992, a vizinha de Breard, Ruth Dickie, sofreu tentativa de estupro e foi assassinada com várias facadas,

em seu apartamento. As investigações apontavam o paraguaio como réu, tendo sido ele acusado de homicídio e violação. No ano seguinte, Breard foi julgado pelo Estado de Virgínia: na ocasião, o paraguaio optou por testemunhar e assumiu a culpa do crime em seu relato. Breard foi então condenado à pena de morte, agendada para o dia 14 de abril de 1993 (SUPREME COURT OF THE UNITED STATES, 1998).

No ano de 1997, os advogados defensores do paraguaio entraram com uma ação de habeas corpus, argumentando a violação dos artigos 5 e 36 da Convenção de Viena sobre Relações Consulares, ratificada pelos Estados Unidos¹¹. O objetivo da defesa era liberar o réu da aplicação da pena de morte, ou extraditá-lo para o Paraguai, onde seria conduzido à um novo julgamento com base nas acusações levantadas. No entanto, o Estado de Virgínia entendeu que tal argumentação não era válida, uma vez que havia evidências suficientes para sustentar a acusação de homicídio. Diante disso, o governo paraguaio recorreu à Corte Federal do Estado de Virgínia para expressar a clara violação da Convenção de 1963 (SUPREME COURT OF THE UNITED STATES, 1998).

A autoridade máxima do órgão declarou sua incompetência diante da acusação, baseando-se em uma das normas do poder judiciário dos Estados Unidos. Após se esgotarem todas as vias nacionais para evitar que Angel Francisco Beard fosse executado, o Paraguai, no ano de 1997, recorre às instituições internacionais e decide submeter o caso à Corte Internacional de Justiça (“EL...”, 2011). No pleito levado à CIJ, o Paraguai acusa os EUA de negarem a Breard os direitos previstos na Convenção de Viena sobre Relações Consulares, impedindo assim que

11. Tanto Estados Unidos como Paraguai ratificaram a Convenção em 1969.

o Paraguai pudesse prestar a devida assistência ao seu nacional (INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE, 2016 b).

A relação bilateral entre Paraguai e EUA

Historicamente, a relação bilateral entre Paraguai e EUA é marcada pela aproximação e apoio mútuo entre ambos. Durante a maior parte da Guerra Fria, a relação bilateral refletiu o alinhamento do primeiro ao bloco capitalista: com isso, o país latino-americano garantiu o recebimento da robusta assistência técnica e financeira estadunidense. Nesse período, o Paraguai estava sob o governo de Alfredo Stroessner Mattiuda, iniciado em 1954 e caracterizado por uma ditadura anti-comunista (BREZZO; YEGROS, 2013, p. 9)¹².

No entanto, no ano de 1970 as relações bilaterais entre o Paraguai e os EUA ficaram estremecidas devido às dificuldades no processo de extradição do francês Auguste Ricord – que morava no Paraguai, mas era investigado pela justiça americana por tráfico de heroína (BREZZO; YEGROS, 2013, p.172). A mudança definitiva ocorre no ano de 1977, com a presidência de Jimmy Carter. Sob a alegação de violação dos direitos humanos, o regime paraguaio passou a ser pressionado pelo governo estadunidense para melhorar sua imagem no sistema internacional: a relação bilateral acabou sendo marcada por um distanciamento nos anos que se seguiram. Somado à pressão para a democratização em toda a América do Sul nos anos 1980, tal contexto prejudicou o governo de Stroessner, de modo que, em 1989, o presidente foi deposto por um golpe militar (MORA, 2001, pp. 3-15).

12. Um exemplo de apoio norte-americano para com o Paraguai na Guerra Fria, foi que no governo de Stroessner, uma de suas maiores bandeiras era o combate ao comunismo e a internacionalização da Doutrina Americana de Segurança Nacional como regime (MORA, 2001, pp. 3-15).

Em 3 de fevereiro de 1989, o General Andrés Rodríguez assume o poder e, três meses depois, é eleito presidente do país. Tem-se início então a transição democrática do Paraguai, durante a qual, as relações diplomáticas entre Paraguai e EUA voltariam a ser positivas, mesmo que lentas. Diante disso, os anos 1990 serão marcados pelo esforço paraguaio no sentido de garantir maior engajamento no sistema internacional. Para tanto, ocorre o comprometimento do governo paraguaio com as questões relacionadas ao combate do narcotráfico, da pirataria e dos direitos humanos no país (BREZZO; YEGROS, 2013, p. 173).

Nesse sentido, o Paraguai assina uma série de tratados e acordos que buscavam melhorar sua imagem diante da comunidade internacional, como o Pacto de San José e o Tratado de Assunção, que dará origem ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). O país passa ainda, no mesmo período, a aceitar a jurisdição da CIJ para a resolução de controvérsias internacionais. O engajamento internacional e o reforço de alianças com atores externos, servia também à própria estabilização do ainda incipiente regime democrático paraguaio: o apoio recebido pelo Paraguai de atores como EUA, Brasil, Organização dos Estados Americanos (OEA), ONU, entre outros, desempenhava um papel central na contenção da oposição interna sofrida pelo governo de Rodríguez (MORA, 2001, pp. 20-21).

No caso específico dos EUA, a reaproximação garantia, além do reconhecimento político, a retomada dos laços comerciais que são essenciais para o dinamismo da economia paraguaia. No governo Rodríguez, por exemplo, os EUA renovam o Sistema Geral de Preferências, que garantia ao Paraguai o gozo de tarifas preferenciais para alguns setores no comércio com o vizinho do norte (MORA, 2001, p. 21).

Essa dependência do apoio externo para a manutenção da estabilidade interna, se mantém também no governo seguinte, do presidente Juan Carlos Wasmosy Monti, iniciado em 1993¹³. Ao contrário de seu sucessor, Monti não demonstra tanto engajamento na área da política externa e já nos anos iniciais de seu mandato passa a enfrentar grande resistência interna, ameaçando a frágil democracia paraguaia (MORA, 2001, p. 22).

Desse modo, o Paraguai chega ao ano de 1998 dividido internamente, lutando contra a instabilidade da democracia nacional e consideravelmente dependente do apoio e do reconhecimento internacionais. Como bem salientou MORA (2001), a dependência de pequenos Estados em relação às alianças externas faz com que eles sejam vulneráveis às pressões advindas do sistema internacional. No caso específico do Paraguai:

O ambiente internacional não é apenas um determinante da política externa paraguaia, mas é também, como em muitos Estados menores, um fator crítico na consolidação de regimes nacionais. Seja pela pressão da rivalidade entre Argentina e Brasil, da Guerra Fria, da política estadunidense ou da globalização e democratização dos mercados, o comportamento externo paraguaio (e seu tipo de regime) é fortemente influenciado e dependente das relações de poder e das mudanças

13. Monti é o presidente em exercício na data de envio do caso Paraguai vs. EUA à Corte Internacional de Justiça.

*paradigmáticas do sistema internacional*¹⁴
(MORA, 2001, p. 3, tradução nossa).

É nesse contexto de fragilidade interna, dependência externa e maior engajamento no sistema internacional que o Paraguai, em 3 de abril de 1998, leva os Estados Unidos à Corte Internacional de Justiça com o caso de Breard e a acusação de violação da Convenção de Viena sobre Relações Consulares. O processo, portanto, além dos fatores jurídicos intrínsecos ao julgamento, sofre grande influência da situação política paraguaia, o que por sua vez é essencial para que se compreenda a dimensão da atitude do Paraguai diante da CIJ.

Questões a serem debatidas

Vimos, portanto, que o caso Convenção de Viena sobre Relações Consulares (Paraguai vs. Estados Unidos) nos coloca diante de algumas questões que vão além da mera aplicação do direito internacional. O tema precisa ser analisado, levando em consideração as particularidades da relação consular prevista pela Convenção, o processo conduzido nos Estados Unidos e a relação bilateral entre esse e o Paraguai. Espera-se que a Corte seja capaz de resolver as seguintes questões:

- 1) A decisão da CIJ pode levar à anulação do julgamento ao qual Breard foi submetido nos EUA?

14. Do original: "The international environment is not only an important determinant of Paraguay an foreign policy, but it is, as with many small states, a critical factor in the consolidation of a regime type. Whether it is the Argentine-Brazil sub-regional rivalry, the Cold War and US policy, or the globalization of democracy and markets, Paraguay's external behavior (and regime type) is strongly influenced and dependent upon power relations and paradigmatic changes in the international system" (MORA, 2001, p. 3).

- 2) Quais fatos devem ser mobilizados para embasar uma decisão da Corte acerca da violação, ou não, da Convenção de Viena sobre Relações Consulares no caso em questão?
- 3) Como a relação bilateral entre Paraguai e EUA pode influenciar a análise do caso de Breard?

REFERÊNCIAS

- ACCIOLO, H; CASELLA, P.B; SILVA, G.E.N. *Manual de Direito Internacional Público*. São Paulo: Saraiva, 2012, 916 p.
- AMARAL JUNIOR, A. “Corte Internacional de Justiça”. In: AMARAL JUNIOR, A. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Atlas, 2015. pp. 287-288,
- BREZZO M.; YEGROS S. R.; L. “Os tempos de Stroessner e a transição à democracia”. In: BREZZO, M; YEGROS, S. R. *História das Relações Internacionais do Paraguai*. Brasília: FUNAG, 2010. pp. 159-182. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1072-historia_das_relacoes_internacionais_do_paraguai.pdf>. Acesso em: 16.maio.2016.
- “EL derecho a la protección consular: caso Breard”. In: *ABC color*. 07 de março de 2011. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/articulos/el-derecho-a-la-proteccion-consular-caso-breard-228547.html>>. Acesso em: 5.jul.2016.
- INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ). “The Court”. In: *Website oficial da Internacional Court of Justice*, 2016. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/court/index.php?p1=1&p2=6>>. Acesso em: 15.mar.2016.
- _____. “Vienna Convention on Consular Relations (Paraguay v. United States of America). In: *Website oficial da Internacional Court of Justice*, 2016 b. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&code=paus&case=99&k=08&p3=0>>. Acesso em: 15.mar.2016.
- MORA, F.O. Paraguayan Foreign Policy: the legacy of authoritarianism. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS, 2001. Washington D.C. *Anais...* Washington D.C. Disponível em: <<http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/MoraFrank.pdf>>. Acesso em: 5.maio.2016.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*. 26 de junho de 1945. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em: 05.mar.2016.
- SUPREME COURT OF THE UNITED STATES. “Breard v. Greene: US Supreme Court Decision (17 Apr 98)”. In: *Website oficial do The Avalon Project-Yale Law School*, 14 de abril de 1998. Disponível em: <<http://avalon.law.yale.edu/diana/42498-1.asp>>. Acesso em: 5.jul.2016
- UNITED NATIONS. *Optional Protocol concerning the Compulsory Settlement of Disputes*. 24 de abril de 1963 a. Disponível em: <http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_2_1963_disputes.pdf>. Acesso em: 5.jul. 2016.

_____. *Vienna Convention on Consular Relations*. 24 de abril de 1963 b.
Disponível em: <http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_2_1963.pdf>. Acesso em: 5.jul.2016.

GABINETE DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

Inestabilidad política en Venezuela, 2002

Luiza Sartori Costa

Introducción

Este capítulo tiene como objetivo presentar el contexto histórico de Venezuela que originó la ascensión política de Hugo Chávez Frías y los cambios políticos, económicos y sociales llevados a cabo desde 1998 bajo el proyecto bolivariano. Este proyecto posibilitó el ascenso social, la reducción de la pobreza y de la desigualdad social, una mayor y más igualitaria distribución de la renta del petróleo y el acceso universal de la población a los derechos y necesidades básicas. Todo esto atendió a las demandas de la mayoría del pueblo venezolano, que hasta la elección de Chávez, había quedado excluido tanto de la vida política del país como del ingreso del petróleo, concentrado en las manos de la elite que controlaba el Estado.

A pesar de todos los avances y cambios promovidos por Hugo Chávez, el escenario interno, a fines de 2001, no era favorable. La promulgación de la nueva Constitución, refrendada el 15 de diciembre de 1999 por el pueblo venezolano, produjo una reacción de la oposición, formada por sindicatos, grupos comerciales y empresariales, grupos religiosos y algunos partidos políticos, la cual fue respaldada e impulsada por los medios de comunicación privados. Las acciones de la oposición, además de una crisis económica, provocaron una

crisis política que puso en riesgo la continuidad del proyecto bolivariano a principios de 2002.

El presente capítulo presentará el movimiento del gobierno bolivariano de Hugo Chávez desde 1999 hasta 2002. De esta forma, el texto está dividido en cuatro partes: el ascenso de Chávez; el proyecto bolivariano; el gabinete de Hugo Chávez; y los temas y cuestiones que serán debatidos. Las dos primeras partes presentan la historia de la acción política de Chávez, considerando los cambios en las políticas nacionales e internacionales y las acciones de la oposición. Las dos últimas partes discurren sobre cuestiones más específicas respecto del proceso de toma de decisiones en el gobierno Chávez ante un escenario de inestabilidad.

El ascenso de Chávez

El ascenso de Chávez en la escena política de Venezuela se debió, principalmente, a las condiciones del país en la década de 1990. Bajo el Pacto Punto Fijo (1958-1988), el Estado venezolano era controlado por dos partidos, la Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (Copei), que se alternaban en el poder y defendían únicamente los intereses de la elite del país. La organización de ese pacto incluía los intereses “[d]el capital financiero, las empresas del petróleo, la cúpula del movimiento sindical, la iglesia y las Fuerzas Armadas”, formándose una “democracia liberal aliada a los Estados Unidos”¹ (MARINGONI, 2004, p. 102, traducción nuestra).

El plan económico de esos gobiernos era fiel al neoliberalismo, fundamentado y dependiente de la explotación y exporta-

1. Del original: “(...) o capital financeiro, as empresas de petróleo, a cúpula do movimento sindical, a igreja e as Forças Armadas. (...) uma democracia liberal pró-Estados Unidos” (MARINGONI, 2004, p. 102).

ción del petróleo y con foco en el mercado extranjero. El Pacto sustentaba y era sostenido por la actividad petrolera, o sea, mientras los precios internacionales del petróleo estaban en alza, había estabilidad económica y política en Venezuela. Sin embargo, los ingresos de ese recurso energético no eran distribuidos y utilizados para el desarrollo del país, ocasionando grandes desequilibrios sociales (LEWIT; WAINER, 2014).

A partir de 1980, la situación internacional cambió y determinó el fin del Pacto Punto Fijo. De ese modo, empeoraron en Venezuela las condiciones de vida, propiciando la construcción de un escenario distinto a partir de 1988. Bajo el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1988-1992), el pueblo venezolano tenía la esperanza de que se vencerían los problemas económicos. Sin embargo, el presidente anunció la firma de un memorando con el Fondo Monetario Internacional, adoptando varias medidas neoliberales a cambio de préstamos. Sería necesaria una depreciación del bolívar, la congelación salarial y el aumento de los precios de los artículos de primera necesidad, de los combustibles y de los transportes. Los altos índices de pobreza, inflación y desempleo causaron gran insatisfacción popular, originando así las protestas del día 27 de febrero de 1989, reuniendo millones de personas en las calles del país contra las propuestas económicas de Pérez. La manifestación popular quedó conocida como el *Caracazo* y sufrió una fuerte represión de las Fuerzas Militares a mando del gobierno (LEWIT; WAINER, 2014).

Ante la multiplicación de las protestas contra el gobierno y el aumento de la represión, la juventud militar reactivó el Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR-200). Este movimiento fue creado en 1982 y era caracterizado por una “estructura horizontal y descentralizada, cuyo objetivo primordial era la formación y concientización política de sus miem-

bros”² (SEABRA, 2010, p. 215, traducción nuestra). El MBR-200 retomaba las ideas de soberanía y autonomía difundidas por el Libertador, Simón Bolívar (1783-1830), principal personaje de la historia venezolana por su lucha por la independencia del país³ (CÍCERO, 2010, p. 56).

El MBR-200 permitió la diseminación del ideario bolivariano, además de reactivar el nacionalismo, el antiimperialismo y la necesidad de integración regional. El movimiento intentó un golpe militar contra el gobierno de Carlos Andrés Pérez el 4 de febrero de 1992, promoviendo una acción para cambiar la dirección del país, bajo el liderazgo de Hugo Chávez Frías (SEABRA, 2010, p. 212).

Hugo Chávez fue uno de los mejores militares de su generación, destacándose como líder estudiantil en la Academia Militar. Su personalidad le favoreció a adentrar la vida política: carismático, era un orador nato, con discursos agradables y coloquiales, marcados por las anécdotas y el humor. Sin embargo, sus discursos siempre llevaban una didáctica muy elaborada y muy estructurada. Además, otro rasgo de su personalidad, fundamental para entender su identificación con el pueblo venezolano, viene de Gramsci y de su abuela. El primero, por la frase “no hay que ir al pueblo, hay que ser el pueblo”; la segunda, por la enseñanza de “los valores de la gente olvidada, que jamás tuvieron nada y son el alma de Venezuela” (RAMONET, 2014, pp. 16-20).

2. Del original: “(...) uma estrutura horizontal e descentralizada cujo objetivo primário era a formação e conscientização política de seus membros (...)” (SEABRA, 2010, p. 215).

3. Bolívar logró también la independencia del Perú, Ecuador, Bolivia y Colombia. Él fue el líder de la búsqueda por una nueva realidad que debería ser construida soberanamente por el pueblo venezolano; por eso, queda hasta hoy vinculado a la construcción de la nación venezolana (CÍCERO, 2010, p. 56).

Chávez fue encarcelado después del intento de golpe. Aunque hubiese riesgos de ruptura democrática tras este intento, la mayoría de los venezolanos creía en la autenticidad y en los motivos de Chávez. Él tenía apoyo del pueblo pues era visto como alguien que se posicionaba contra la corrupción y que cambiaría Venezuela. Empezaba, así, su ascensión en la vida política del país, con la aprobación de 64,7% de la población (MARINGONI, 2004, p. 144).

En las elecciones de 1993, ya se percibía una debilidad del cuadro bipartidista formado por la AD y por el Copei, y la posición de Chávez frente a este escenario político fue la de no apoyar a ningún candidato. Desde la cárcel, él influenció a la sociedad para que se abstuviera, como una forma “colectiva y consciente de demostrar la reprobación popular no sólo al régimen político [el *puntofijismo*] como, también, a los postulantes a la presidencia de la República”⁴ (CÍCERO, 2010, p. 70, traducción nuestra).

Rafael Caldera fue elegido presidente en 1993, pero el escenario interno no era favorable. La crisis económica se profundizó y Caldera implementó un conjunto de medidas de estabilización económica, promoviendo ajustes fiscales y medidas de liberalización, que quedaron conocidas como *Agenda Venezuela*. El carácter neoliberal de la agenda favoreció el discurso de Chávez, ya que aumentaron los conflictos sociales, disminuyendo la popularidad de Caldera (MARINGONI, 2004, pp. 157-159).

En 1996, tras discusiones con los miembros del MBR-200, Chávez participó de la creación del partido Movimiento Quin-

4. Del original: “(...) a abstenção coletiva e consciente como forma de demonstrar a desaprovação popular não só ao regime político como, também, aos postulantes à presidência da República” (CÍCERO, 2010, p. 70).

ta República (MVR), caracterizado por “una estructura vertical y centralizada que se proponía exclusivamente la conquista electoral”⁵ (SEABRA, 2010, p. 215, traducción nuestra). El nuevo partido tenía como base la *Agenda Alternativa Bolivariana* (AAB), documento escrito en 1995 que enumeraba los problemas de Venezuela y presentaba propuestas para solucionarlos.

Los dos mayores problemas, según el documento, eran la pobreza y la desnacionalización; el primer problema era debido a una crisis social e inmensa desigualdad en la distribución del ingreso del petróleo; el segundo, a las privatizaciones, principalmente petrolera, y la deuda externa. Los dos problemas serían solucionados a partir de un Estado más fuerte y regulador de la economía. De esa forma, Chávez presentaría, durante las elecciones de 1998, la AAB como su plan de gobierno, afirmando que “la estrategia bolivariana se plantea no solamente la reestructuración del Estado, sino de todo el sistema político, desde sus fundamentos filosóficos mismos hasta sus componentes y las relaciones que los regulan” (CHÁVEZ, 2014, p. 23).

Debido a la situación política del país en 1998, los electores estaban dispuestos a aceptar cambios drásticos, lo que complicaría la reelección de los partidos tradicionales (AD y Copei). Esto abrió un amplio espacio para la candidatura de Chávez que, además de ser visto como alguien que representaba los intereses del pueblo venezolano – hasta entonces excluido de la vida política y de los recursos del petróleo, principal fuente de renta del país – tenía un plan para los cambios necesarios a la recuperación económica (NELSON,

5. Del original: “(...) uma estrutura vertical e centralizada que se propunha exclusivamente à conquista eleitoral (...)” (SEABRA, 2010, p. 215).

2002, p. 3). En ese contexto favorable, el MVR lanzó la candidatura de Chávez en la carrera electoral de 1998.

Para las elecciones de 1998, el MVR realizó una intensa campaña presidencial, al frente de la coalición política del Polo Patriótico⁶. El discurso de Chávez criticaba y condenaba las elites locales, dueñas del poder y acusadas de corrupción y explotación; y a los Estados Unidos, acusados de apoyar a las elites. Chávez fue elegido con el 56,2% de los votos el 6 de diciembre de 1998, representando la victoria de un *outsider*, a la vez que rompía con el antiguo acuerdo político entre la clase empresarial, la Iglesia Católica, los latifundistas y los intereses del petróleo, que detentaban el control del país hasta entonces (SILVA, 2006, p. IX).

Con miras al escenario político, económico y social de Venezuela en los años 1990, la elección de Chávez fue resultado “de una formidable y espontánea ola de descontento y rebelión”⁷ (MARINGONI, 2004, pp. 165-166, traducción nuestra) del pueblo, demostrando el agotamiento de las tradicionales formas de hacer política y economía en el país. Chávez prometió luchar contra la corrupción y distribuir los ingresos del petróleo entre la población de forma más igualitaria, reduciendo la pobreza y mejorando la calidad de vida de todos. El primer paso de Chávez en esa lucha a favor de los derechos del pueblo fue la elaboración de una nueva Constitución para el país.

6. El Polo Patriótico era la coalición de diversos partidos políticos que llevaría Chávez al poder en 1999. Era formado por el MVR, el Partido Patria Para Todos (PPT), el Partido Comunista Venezolano (PCV), el Movimiento Al Socialismo (MAS) y el Movimiento Electoral del Pueblo (MEP) (SEABRA, 2010, p. 215).

7. Del original: “(...) de uma formidável e espontânea onda de descontentamento e rebelião” (MARINGONI, 2004, pp. 165-166).

La Constitución de 1999

En su discurso de inauguración, Chávez resaltó la necesidad de hacer una reforma institucional y firmó la realización de un plebiscito para formar una Asamblea Nacional Constituyente. Su primer año en la presidencia fue marcado por los esfuerzos para formular la nueva Constitución que debería delinear las bases de los cambios en Venezuela y así, el 15 de diciembre de 1999, tras un referéndum popular, se aprobó la nueva Constitución con el 71% de los votos (MARINGONI, 2004, pp. 50-58). De ese modo, hubo elecciones en julio de 2000, cuando Chávez fue elegido con el 59,7% de los votos, un porcentaje más alto que el de 1998 (CARROLL, 2013, p. 57).

El primer artículo de la Constitución de 1999 garantizó los ideales de Simón Bolívar como el fundamento de los valores de la República, cambiando inclusive el nombre del país para República Bolivariana de Venezuela. El artículo 107 definió como obligatoria la enseñanza del ideario bolivariano en las instituciones públicas y privadas, garantizando su difusión a todas las generaciones (VENEZUELA, 1999).

La Constitución exaltó el compromiso del gobierno con la libertad de expresión, reforzada en los artículos 57, 58 y 68, los cuales garantizaron la libertad de comunicación, de acceso a la información y de manifestación (VENEZUELA, 1999). Eso fue fundamental para sancionar la participación política popular, marcando uno de los grandes cambios políticos en la Venezuela de Chávez.

Asociado a esto, los derechos humanos del pueblo venezolano y la igualdad ante la ley fueron garantizados en los artículos 19, 20 y 21. La educación, la vivienda, la salud, el trabajo, con un salario mínimo y jornada de trabajo límite, entre otros, fueron derechos ampliamente defendidos en la Constitución. Fueron definidos los derechos básicos de todos, incluso los derechos de las minorías, como los de los indígenas (VENEZUELA, 1999).

El artículo 119 reconoció “la existencia de los pueblos indígenas y comunidades indígenas” y afirmó que es responsabilidad del Ejecutivo la garantía del derecho a la propiedad indígena de las tierras. El artículo 125 concedió a estos pueblos el derecho a la participación política, con representantes en la Asamblea Nacional (VENEZUELA, 1999). Además de la identificación cultural con Chávez – pues él mismo tenía orígenes indígenas – la inclusión de los indígenas en la política venezolana garantizó la ampliación de su base de apoyo electoral.

Otro punto fundamental se relacionó a los cambios promovidos en la explotación del petróleo y a la distribución de la renta en el país. El artículo 303 decía que “por razones de soberanía económica, política y de estrategia nacional, el Estado conservará la totalidad de las acciones de Petróleos de Venezuela, S.A., o del ente creado para el manejo de la industria petrolera” (VENEZUELA, 1999). Esto reveló la posición del gobierno Chávez ante la actividad petrolera: el recurso natural debe ser controlado por el Estado, responsable por la distribución progresiva de la renta obtenida de la producción y venta del petróleo (CHÁVEZ, 2014, p. 51). Además, la Constitución presentó como competencia del Poder Público Nacional el control y la administración de los hidrocarburos, cambiando la jerarquía de poder en este sector, que no sería controlado más por las elites, como durante el Pacto Punto Fijo.

Sobre las funciones del Estado en la economía, el artículo 299 estableció que:

El Estado conjuntamente con la iniciativa privada promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y

fortalecer la soberanía económica del país, (...) para garantizar una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática participativa y de consulta abierta (VENEZUELA, 1999).

Chávez, con la Constitución de 1999, creó la Venezuela de los venezolanos y para los venezolanos, garantizando lo que había prometido durante su campaña presidencial. A partir de entonces, él profundizó las reformas sociales e incrementó los cuadros de participación popular, garantizando más espacio para controlar los recursos nacionales (principalmente los de la actividad petrolera) y para realizar la reforma agraria.

El proyecto bolivariano

En Venezuela, la figura de Simón Bolívar es un símbolo histórico de la identidad y de la unidad nacional. Además, en el gobierno Chávez, la inspiración del Libertador se convirtió en una forma específica de pensamiento del gobierno, llamado bolivarianismo. Así, se puede enumerar como principales elementos del pensamiento bolivariano:

(...) la independencia total; el empeño en la construcción de un gobierno democrático, efectivo, fuerte y civil; igualdad social; organización financiera; justicia en todos sus aspectos; moral en su dimensión absoluta; sometimiento al derecho y confianza en su eficacia (SALED0-BASTARDO, 1983⁸ apud CÍCERO, 2010, p. 56).

8. SALCEDO-BASTARDO, J. L. *Bolívar: vida y obra*. Buenos Aires: Imprenta López, 1983.

Chávez propuso una revolución bolivariana con base en los ideales del líder de la lucha de independencia de las naciones latinoamericanas en el siglo XIX, con un fuerte nacionalismo y una posición antiestadounidense (NELSON, 2009, p. 66). Además de las características bolivarianas, la revolución de Chávez se basaba en el llamado Socialismo del Siglo XXI. A diferencia del socialismo de la Unión Soviética y de Cuba en el siglo XX, Chávez propuso la conducción de cambios al capitalismo sin negarlo, o sea, promover una coexistencia entre el sistema capitalista y las políticas socialistas (LEBOWITZ, 2006).

En ese sentido, la revolución bolivariana cambió los objetivos de la economía venezolana, aunque manteniendo el capitalismo: el Socialismo del Siglo XXI tenía como foco principal el desarrollo humano y social, más que la acumulación de ingresos (LEBOWITZ, 2006). Sería este el camino para revolucionar el sistema conocido que ya había sido tan patológico para Venezuela.

El principal medio para la promoción de estos ideales revolucionarios fue la emisora Venezolana de Televisión (VTV), conocida como Canal 8, el canal de comunicación oficial del gobierno. La VTV tiene una extensión nacional, llevando a todas las regiones y sectores de la sociedad los discursos del presidente, en los cuales presentaba los programas y políticas del gobierno y los cambios alcanzados. Además, el Canal 8 fue el medio por el cual la población consiguió efectivamente participar de la vida política de Venezuela, ya que existían programas, como el ¡Aló, presidente!, hechos sólo para que las personas hablaran directamente con Chávez (“LA REVOLUCIÓN...”, 2003).

De ese modo, el gobierno Chávez propuso medios para garantizar las necesidades básicas, reduciendo la pobreza, mejorando la calidad de vida de la población y buscando la so-

beranía nacional. Por lo tanto, era necesaria una reforma del Estado, transformándole en propietario, promotor y regulador, y fortaleciendo “el Poder Nacional ‘desde adentro’ y ‘por adentro’” (CHÁVEZ, 2014, pp. 29-31). El movimiento más significativo de Chávez en este sentido fue la promulgación de las leyes habilitantes, que permitieron el aumento del control sobre la empresa Petróleos de Venezuela SA (PDVSA).

Cambios políticos y económicos: las Leyes Habilitantes y el control sobre PDVSA

La nueva Constitución promovió la concentración de poderes en el Ejecutivo, permitiendo la sanción de leyes habilitantes, que podrían ser dictadas por el Presidente sin la necesaria aprobación del Legislativo (MARINGONI, 2004, p. 57). Con esto, fue posible contornear este poder, históricamente compuesto por la oposición que actuaría contra las reformas. Así, Chávez pudo efectivamente iniciar los cambios, principalmente políticos, que había prometido en su campaña presidencial.

Además de la Constitución, la promulgación de 49 leyes fue fundamental para alterar las bases políticas y económicas de Venezuela, con reflejos directos sobre la sociedad. El día 13 de noviembre de 2001 quedó marcado por la aprobación de la última ley de este conjunto de medidas, cuando Chávez garantizó que “las leyes estaban orientadas al desarrollo económico y social y para atraer inversiones nacionales e internacionales”⁹ (MARINGONI, 2004, p. 73, traducción nuestra). En el conjunto de las leyes, estaban las Leyes de Tierras, de Pesca y de Hidrocarburos, que impusieron las principales bases de la economía del país.

9. Del original: “(...) estarem as leis orientadas para o desenvolvimento econômico e social e para a atração de investimentos nacionais e internacionais” (MARINGONI, 2004, p. 73).

La Ley de Pesca priorizó la pesca artesanal en detrimento de la industrial, buscando proteger la primera, que empleaba cerca de 440 mil personas, directa o indirectamente. Era imprescindible regular las actividades de la industria de pesca, ya que Venezuela era, como exponía la propia ley, “el país pesquero más importante del área del Caribe” (MARINGONI, 2004, pp. 75-76).

La Ley de Tierras y Desarrollo Agrario fundamentó las bases para la reforma agraria, por medio de un registro de las propiedades y del control sobre el uso de la tierra. Por medio de esa ley, el gobierno tenía el derecho de expropiar tierras particulares que considerase ociosas. De ese modo, quedaba “afectado el uso de todas las tierras públicas y privadas con vocación para la producción agroalimentaria”, como definió el artículo 2 del Decreto Ley (VENEZUELA, 2001 c, pp. 7-8).

La Ley de Hidrocarburos daba al Estado más control sobre la industria del petróleo, un punto fundamental del gobierno Chávez. En la AAB, Chávez reconoció que “la base productiva fundamental del modelo de acumulación y desarrollo de Venezuela seguirá siendo (...) el petróleo” (CHÁVEZ, 2014, p. 33), de modo que su redistribución era fundamental para los avances políticos y sociales, además de haber sido una de las principales promesas de la campaña presidencial de 1998. Además, la ley intentó minar la posibilidad de privatización de la PDVSA, considerada por el gobierno de Caldera en los años 1990. El artículo 5, de la sección primera del Capítulo II de la ley es claro:

Los ingresos que en razón de los hidrocarburos reciba la Nación propenderán a financiar la salud, la educación, la formación de fondos de estabilización macroeconómica y

la inversión productiva, de manera que se logre una apropiada vinculación del petróleo con la economía nacional, todo ello en función del bienestar del pueblo (VENEZUELA, 2001 a, p. 23).

La Ley de Hidrocarburos “fortaleció el control del Estado sobre las actividades de explotación, refino, industrialización, transporte, almacenamiento, comercialización y conservación del petróleo” (CÍCERO, 2010, p. 99), ampliando las competencias exclusivas del Ministerio de Energía y Minas. Además, todas las medidas del Decreto-Ley disminuyeron la autonomía de los altos funcionarios de PDVSA, tradicionalmente líderes de las elites, dejando el control sometido a las decisiones del gobierno y aliado al proyecto bolivariano.

Los cambios de la Ley de Hidrocarburos también influyeron sobre la política externa, dado que reforzaron las relaciones de Venezuela con los otros países de la Organización de los Países Productores de Petróleo (OPEP), por ejemplo. Además, los reflejos de las leyes habilitantes en los demás países latinoamericanos determinaron la política externa del gobierno Chávez.

La política externa

La política externa (PE) del gobierno Chávez tenía como objetivo la proyección de los elementos de la revolución bolivariana, lo que demuestra “el impacto y la relación directa entre los cambios internos y los nuevos contornos de la política externa”¹⁰ (OLIVEIRA, 2012, p. 60, traducción nuestra). La Constitución de 1999 ya determinaba cambios significativos para la PE

10. Del original: “o impacto e a relação direta entre mudanças internas e os novos contornos de sua Política Externa” (OLIVEIRA, 2012, p. 60).

venezolana, y el punto principal de cambio fue la defensa de la soberanía nacional basada en una postura antinorteamericana y antiimperialista, respaldada por los ideales de Simón Bolívar. Además, hubo un amplio esfuerzo para valorizar los precios del petróleo, por medio de acciones en la OPEP; un énfasis en la necesidad de promover la integración latinoamericana; y una posición a favor de una mayor democratización de las instituciones internacionales (MAYA, 2004).

Las políticas de Chávez en la OPEP se iniciaron cuando fue nombrado Ali Rodríguez¹¹ como Secretario General de la organización. Por medio de Rodríguez, Chávez creó una influencia directa para que la OPEP pudiese mantener los precios del petróleo entre US\$ 22 y US\$ 28 por barril, al controlar la producción del recurso. Ese mecanismo, conocido como “la línea Chávez”, fue responsable por una importante elevación de los precios del petróleo, consiguiendo evitar una mayor deterioración de las economías dependientes de ese recurso (SILVA, 2006, p. XIII). Tales acciones estaban respaldadas en la noción de que Venezuela tenía el derecho de obtener y disfrutar de la renta generada por el petróleo (ARAQUE, 2002, p. 199).

Tales directrices de PE eran contrarias a los intereses de Estados Unidos. Primeramente, el control del gobierno sobre la estatal PDVSA comprometió la actividad de empresas estadounidenses en Venezuela. Después, Chávez había buscado la estabilización del mercado energético mundial, mientras el gobierno de George W. Bush se beneficiaba con la volatilidad de los

11. Ali Rodríguez Araque, desde los años 1960 y 70, fue activo en la lucha contra el Pacto Punto Fijo, habiendo liderado frentes guerrilleros. Compartiendo los mismos ideales que Chávez, fue elegido como su ministro de la energía en 1999, dejando el cargo en el 2000 para asumir como Secretario General de la OPEP (“ALÍ...”, 2016).

precios del petróleo. Sin embargo, a pesar de las diferencias, la gran dependencia de Venezuela del comercio con Estados Unidos hizo que se mantuviese un lazo económico fuerte entre las dos naciones (SILVA, 2006, p. XIII).

Además, la PE de Chávez defendió un orden multipolar, en detrimento del unilateralismo implementado por Estados Unidos. Así, al mismo tiempo que Chávez contestó el orden mundial vigente, buscó fortalecer e integrar los países de América Latina, como ya defendía Simón Bolívar. Eso fue claramente expresado en el Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007, que definió no sólo políticas internas, sino también objetivos y estrategias de la PE en relación a la integración regional. El plan valorizó la cooperación Sur-Sur y el fortalecimiento regional, con lo cual el petróleo era fundamental para atraer a los países con deficiencias energéticas para unirse a los proyectos venezolanos (VENEZUELA, 2001 b, p. 156; MAYA, 2004).

Además, la propuesta para la creación de una Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) fue una respuesta al proyecto estadounidense del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), dado que buscaba la unión de los países de América Latina, reforzando su autodeterminación y soberanía y disminuyendo la dependencia en relación a Estados Unidos. La ALBA surgió tras las conversaciones del presidente de Venezuela con Fidel Castro, teniendo por objetivo

la transformación de las sociedades latinoamericanas, haciéndolas más justas, cultas, participativas y solidarias y que, por ello, está concebida como un proceso integral que asegure la eliminación de las desigualdades sociales y fomente la calidad de vida y una

participación efectiva de los pueblos en la conformación de su propio destino (CASTRO; CHÁVEZ, 2004).

De esa forma, la PE de Hugo Chávez no sólo buscaba un fortalecimiento individual de Venezuela, sino también el fortalecimiento de la OPEP y la valoración de los precios del petróleo en el mercado internacional, estructurando las economías dependientes de ese recurso. Además, fue un gran defensor de la integración regional latinoamericana, garantizando una fuerza de oposición al poder hegemónico de Estados Unidos. Las decisiones políticas venezolanas en ese período, tanto para la política interna, como para la externa, causaron grandes descontentos en la oposición interna y externa al presidente.

La oposición

Los cambios políticos, económicos y sociales promovidos por Chávez, principalmente a partir de la promulgación de las 49 leyes habilitantes, representaron una ruptura en las relaciones “civilizadas” entre las clases dominantes y el nuevo gobierno (MARINGONI, 2004, pp. 76-77). Las Leyes Habilitantes fueron la última gota para completar la insatisfacción de la oposición, que inició sus movimientos contra el gobierno.

La oposición interna al gobierno Chávez estaba formada por sindicatos, representados por la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV); intereses comerciales y empresariales, vinculados a los Estados Unidos y dictados por la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (Fedecámaras); la Iglesia católica; y partidos políticos tradicionales, como la AD y el Copei. Estos sectores de la sociedad venezolana se beneficiaban de la corrupción, del analfabetismo y de la baja participación del pueblo en la política

del país, defendiendo la continuidad del modelo implementado hasta entonces por el Pacto Punto Fijo (SILVA, 2006, pp. XI-XII).

Tras la promulgación de la ley de tierras, la oposición creó anuncios, apoyada por los medios de comunicación privados, con el alerta: “las invasiones atentan contra la propiedad privada”¹² (MARINGONI, 2004, p. 75, traducción nuestra), lo que tuvo impacto sobre la población, dado que les hacían creer que serían perjudicados por la ley. Sin embargo, la menor parte de la población venezolana era rural, de modo que los efectos sobre la población urbana serían insignificantes.

En relación a la ley de hidrocarburos, el descontento provocado en la oposición no puede ignorarse: la elite, que antes controlaba la explotación y demás actividades relacionadas al petróleo, se vio totalmente perjudicada. Toda la dirección de PDVSA estaba compuesta por miembros de la elite que, junto a los gobiernos del Pacto Punto Fijo, tenían el control y también decidían sobre los destinos de los recursos del petróleo, siendo responsables por la alta concentración de renta en el país. La elección de Hugo Chávez representó una ruptura en ese control ejercido por las elites, creando un escenario de insatisfacción general entre los sectores que formaban la oposición al gobierno, la cual organizó una huelga general el día 10 de diciembre de 2001. El paro fue convocado por la Fedecámaras con el apoyo de la CTV y de los directores que fueron despedidos de PDVSA y sustituidos por aliados del presidente. La huelga paralizó cerca de 90% de la economía venezolana y, por eso, tuvo un impacto significativo en la situación económica, afectando inclusive al sector petrolero (NELSON, 2009, pp. 3-4; pp. 41, 136).

12. Del original: “as invasões atentan contra a propriedade privada” (MARINGONI, 2004, p. 75).

Internacionalmente, los Estados Unidos lideraban la oposición contra el gobierno Chávez. Más allá de las divergencias económicas, Washington también se oponía en cuestiones políticas. La gran potencia contestó las bases democráticas de las elecciones de Chávez, acusándole de ser un dictador. Además, criticaba los proyectos socialistas de Chávez y las alianzas venezolanas con Iraq y Cuba, países enemigos de Estados Unidos, viéndolos como antidemocráticos. El abismo ideológico entre los dos gobiernos quedó insuperable con los atentados del 11 de septiembre de 2001, cuando Chávez se declaró contrario a la Guerra de Afganistán, afirmando que no se puede combatir al terror con más terror. A partir de ese momento, sólo empeoraron las relaciones entre los dos países (CARMO, 2009).

El gobierno venezolano era un “símbolo poderoso de resistencia a la influencia de EEUU no sólo en América Latina, sino también en el mundo”¹³ (MARCANO; TYSZKA, 2006, p. 252, traducción nuestra). Por eso, los Estados Unidos apoyaban la oposición interna venezolana, fortalecida por los medios de comunicación privados.

Estos medios de comunicación fueron la oposición más fuerte al gobierno de Chávez. Las grandes cadenas mediáticas como la Globovisión, la Radio Caracas Televisión (RCTV), la Venevisión, juntamente a los periódicos *El Nuevo País*, *El Nacional* y *El Universal* fueron las principales voces de la oposición y estaban subyugados a los intereses de la oposición interna y de Estados Unidos. Con ello, desarrollaron una gran campaña de críticas a Chávez, buscando descalificarlo como líder de la nación y fueron fundamentales para la estructuración de la inestabilidad

13. Del original: “(...) um símbolo poderoso de resistência à influência dos Estados Unidos não só na América Latina, mas também no resto do mundo” (MARCANO; TYSZKA, 2006, p. 252).

política, económica y social que se creó en Venezuela (SILVA, 2006, pp. XVI). De esa forma, el Gabinete de Chávez tenía que enfrentar las distintas fuerzas de la oposición con el intento de mantenerse en el poder y avanzar su proyecto bolivariano.

Los problemas decisorios a enfrentar por el Gabinete de Chávez

Con la huelga general organizada por la oposición el día 10 de diciembre de 2001, se produjo en el país una gran inestabilidad, no sólo económica, sino también política y social, con lo cual nuevos problemas decisorios debieron ser enfrentados por el Gabinete del presidente Chávez. La estructura interna del gabinete fue determinada por la jerarquía de los cargos en la toma de decisión, valiéndose de la concentración de los poderes en el poder ejecutivo, principalmente en manos de Chávez, por la Constitución de 1999.

De acuerdo con el artículo 236 de la Carta Magna, el Presidente de la República es responsable por nombrar al vicepresidente y los ministros, por la política externa, por las Fuerzas Armadas, por formular el Plan de Desarrollo Nacional, por convocar o disolver la Asamblea Nacional, entre otras competencias que revelan la extensión de sus poderes (VENEZUELA, 1999). De ese modo, todas las decisiones del Gabinete están sometidas al presidente, que debe aprobarlas para que sean válidas y puedan ser implementadas.

Ante la situación política, económica y social del país, el Gabinete de la República Bolivariana de Venezuela tenía como problemas decisorios: la división política en Venezuela; la crisis económica y social; y la cuestión de la comunicación del gobierno.

Sin embargo, con la concentración de poderes en el ejecutivo, las posibilidades de maniobras del Gabinete eran más fa-

vorables a quienes apoyaban a Chávez. Para el enfrentamiento de la división política, la organización de las Fuerzas Armadas era importante para garantizar un movimiento rápido en caso de necesidad. Mientras el Gabinete tenía el respaldo de la organización militar, fue fundamental la organización del gobierno, promoviendo políticas con el objetivo de controlar la situación. Fue necesario hacer frente a la oposición por medio de una articulación del presidente con sus ministros, y la decisión política fue la de endurecimiento político y una recusación de establecer diálogos, también por intransigencia de la parte opositora (MAYA, 2002, p. 11).

Además, Chávez también afrontó los problemas económicos causados por la huelga del 10 de diciembre. Con la paralización de casi todas las actividades económicas del país, el gobierno fue obligado a buscar formas de enfrentar los efectos nefastos causados en la economía, como la reducción de la producción de petróleo, afectando la renta del país.

Fue vital la comunicación del gobierno con el pueblo para que pudiese tener un mínimo control sobre la situación. Los anuncios del gobierno, a través del Canal 8, fueron el camino por el cual el Gabinete consiguió comunicarse con la población, alertándola sobre lo que sucedía y sobre las decisiones tomadas. La Constitución de 1999 garantizó la libertad de expresión y permitió a los medios de comunicación opositores divulgar todo lo que querían; por eso los medios privados se configuraron como la mayor amenaza al gobierno, ya que eran más fuertes que el Canal 8 y los anuncios contrarios a Chávez fueron más divulgados que aquellos a su favor. Por ello, la comunicación era una deficiencia reconocida por todo el Gabinete: aun siendo el medio oficial, la VTV no tenía fuerza para sobreponerse a los anuncios de los medios privados (“LA REVOLUCIÓN...”, 2003).

Internacionalmente, por otro lado, Chávez tenía el apoyo de otros países con quien estableció relaciones diplomáticas prioritarias, como Bolivia, Cuba, Irán, Rusia y, de algún modo, con Brasil. Estas relaciones formaban parte de la comunicación del gobierno con el resto del mundo: mientras los medios privados de Venezuela divulgaban el gobierno Chávez como dictatorial y autoritario, las naciones amigas hacían lo contrario, enfatizando las mejoras sociales de la población venezolana (“LA REVOLUCIÓN...”, 2003).

Cuestiones para debate

Ante la situación de inestabilidad que se intensificó en Venezuela a fines de 2001, con el fortalecimiento de la oposición de Chávez, los debates del gabinete se concentraron en cómo amenizar las disputas, enfrentando la fuerza de los anuncios de los medios de comunicación privados que se sobreponían a los anuncios del gobierno por medio de los canales oficiales de comunicación. El gabinete tenía como objetivo elaborar medidas prácticas a corto y largo plazo que pudiesen solucionar los problemas que surgían en el escenario nacional político, social y económico. Para ello, se considera:

- 1) ¿Cuáles fueron las diferencias ideológicas y de intereses entre el gobierno y la oposición que llevaron a la huelga y al agravamiento de las crisis? ¿Cómo hubiese podido enfrentar el gobierno estas diferencias para dar continuidad a su programa y solucionar los problemas sociales, económicos y políticos?
- 2) ¿Cuáles fueron las debilidades del gobierno de Hugo Chávez en los diferentes frentes ministeriales y cómo se hubiesen podido superar para enfrentar las crisis que el país vivía?
- 3) ¿Cómo los gobiernos de izquierda de América Latina y otros aliados de Venezuela podrían haber apoyado al gobierno

Chávez en la solución de los problemas que enfrentaba? Por otro lado, ¿Hasta qué punto la oposición estadounidense y de los medios de comunicación extranjeros influenciaron el escenario interno de Venezuela y cómo el gobierno debería haber actuado para defenderse de la intervención de Estados Unidos?

REFERENCIAS

- “ALÍ Rodríguez Araque”. In: *EcuRed*, 2016. Disponible en: <http://www.ecured.cu/Al%C3%AD_Rodr%C3%ADguez_Araque>. Consultado: 05.mayo.2016.
- ARAQUE, A. R. “La reforma petrolera venezolana de 2001”. In: *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, no. 2, vol. 8, 2002, pp. 189-200.
- CARMO, C. A. “As três vertentes da política externa de Hugo Chávez”. In: *Jornal UNESP*, año XXII, no. 235, 2009. Disponible en: <<http://www.unesp.br/aci/jornal/235/suplec.php>>. Consultado: 06.mayo.2016.
- CARROLL, R. *Comandante: a Venezuela de Hugo Chávez*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2013, 303p.
- CASTRO, F; CHÁVEZ, H. *Declaración Conjunta*. Habana, 14 de diciembre de 2004. Disponible en: <<http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/2004/esp/d141204e.html>>. Consultado: 06.mayo.2016.
- CHÁVEZ, H. *Agenda Alternativa Bolivariana*. Caracas: Ediciones Correo del Orinoco, 2014, 54p.
- CÍCERO, P. H. de M. *Revolução bolivariana e lutas sociais: o confronto político nos primeiros anos do governo Hugo Chávez Frías*. Disertación (maestría) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e de Ciências Humanas, Campinas, 2010, 194p.
- “LA REVOLUCIÓN no será televisionada”. Director Kim Bartley y Donnacha O'Brian, Irlanda, Power Picture, 2003, 74min.
- LEBOWITZ, M. A. “Venezuela: going beyond survival, making the social economy a real alternative”. In: *Venezuelanalysis.com*, 19 de agosto de 2006. Disponible en: <http://venezuelanalysis.com/analysis/1894?page=3&quicktabs_2=4>. Consultado: 06.mayo.2016.
- LEWIT, A; WAINER, L. “La Venezuela pactada: entre el Punto Fijo y el paquete neoliberal”. In: *La Revista del CCC*, n. 20, enero/junio 2014. Disponible en: <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/480/la_venezuela_pactada_entre_el_punto_fijo_y_el_paquete_neoliberal.html>. Consultado: 28.abr.2016.
- MARCANO, C; TYSZKA, A. B. *Hugo Chávez sem uniforme: uma história pessoal*. Rio de Janeiro: Gryphus, 2006, 358p.
- MARINGONI, G. *A Venezuela que se inventa: poder, petróleo e intriga nos tempos de Chávez*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004, 223p.
- MAYA, M. L. “Venezuela 2001-2004: actores y estrategias”. In: *Cuadernos del*

- Cendes*, n. 56, vol. 21, 2004. Disponible en: <http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082004000200006&lng=es&nr m=iso>. Consultado: 29.feb.2016.
- _____. “Venezuela. El paro cívico del 10 de diciembre”. In: *Nueva Sociedad*, n. 177, 2002, pp. 8-12. Disponible en: <http://nuso.org/media/articulos/downloads/3014_1.pdf>. Consultado: 13.mayo.2016.
- NELSON, B. A. *The silence and the scorpion: the coup against Chávez and the making of modern Venezuela*. New York: Nation Books, 2009, 355p.
- OLIVEIRA, R. P. “Política Externa do governo Chávez: seus principais fundamentos e objetivos”. In: OLIVEIRA, R. P. et al. (orgs.). *América Andina: integração regional, segurança e outros olhares*. Campina Grande: EDUE-PB, 2012, pp. 59-80.
- RAMONET, I. *Hugo Chávez: mi primera vida*. Nueva York: Random House LLC, 2014, 724p.
- SEABRA, R. “A revolução bolivariana: chavismo e bolivarianismo”. In: *Sociedade e Cultura*, Goiás: no. 2, vol. 13, 2010, pp. 211-220. Disponible en: <<https://revistas.ufg.br/fchf/article/download/13425/8663>>. Consultado: 03.jul.2016.
- SILVA, C. T. “Chávez sem uniforme: um prefácio brasileiro”. In: MARCANO, C.; TYSZKA, A. B. *Hugo Chávez sem uniforme: uma história pessoal*. Rio de Janeiro: Gryphus, 2006, pp. VII-XXXVIII.
- VENEZUELA. *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 17 de noviembre de 1999*. Publicada en Gaceta Oficial, Número 36.860 del jueves 30 de diciembre de 1999. Disponible en: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/ven1999.html>>. Consultado: 09.mar.2016.
- _____. *Decreto con fuerza de ley orgánica de hidrocarburos*. Publicado en Gaceta Oficial, Caracas, no. 37.323, 13 de noviembre de 2001 a, pp. 01-65. Disponible en: <http://stella.psuve.org.ve/wp-content/uploads/2009/07/microsoft-word-05-ley-org_341nica-de-hidrocarburos.pdf>. Consultado: 27.abr.2016.
- _____. *El Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007*. Caracas, Septiembre de 2001 b. Disponible en: <<http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2001-2007.pdf>>. Consultado: 04.jul.2016.
- _____. *Exposición de motivos del decreto con fuerza de ley de tierras y desarrollo agrario*. Publicado en Gaceta Oficial, Caracas, no. 37.323, 13 de noviembre de 2001 c. Disponible en: <http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/ley_tiemras.pdf>. Consultado: 27.abr.2016.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC)

General issues relating to sanctions – The case of the Democratic People’s Republic of Korea

Matheus Melhado Telles

Lucas Madeira Bortoletto

Victoria Barbosa Fernandes Chequeleiro

Introduction

Under Article 41 of the United Nations’ Charter, the United Nations Security Council (UNSC) maintains its autonomy in decision-making in order to preserve international peace and security in the event of threats of different natures. As provided in the Charter, it is for the UNSC to set preventive measures using or not force to put its decisions into effect.

Since 1963 the Council has been implementing alternative measures for the use of military resources to maintain order in the international system under the principles and purposes of the United Nations (UN). Since then, the sanctions are one of the instruments available to the UNSC to counter threats to the international order. However, the effectiveness of these measures is questioned by some cases. One case, which has drawn special attention from the international community, is the one of the Democratic People’s Republic of Korea: since 2006 the country has been violating the sanctions imposed by the UNSC to North Korean nuclear program.

Therefore, the aim of this chapter is to present, in four parts, the role of the UNSC in creating solutions for the issue of sanctions and in the specific case of North Korea. In the first section, the decision-making structure of the UNSC will be presented

as well as its particularities as a UN committee. In the second section, we will present the context of the general issue of sanctions and its main challenges. In the third section we will analyze the case of North Korea and its impacts on the international scenario. Finally, a description of appropriate issues to be discussed and the objectives to be accomplished by the committee will be given.

United Nations Security Council (UNSC)

The Security Council is responsible for ensuring international peace and security. As envisaged by Chapter V, of the UN Charter, the Security Council is one of most important bodies of the United Nations, with considerable autonomy in taking decisions on the necessary measures to deal with threats to international peace and stability (UNITED NATIONS, 1945, p. 7).

The UNSC is composed of fifteen seats, occupied by UN Member States and divided into two categories: permanent and non-permanent (UNITED NATIONS, 1945, pp. 6-7). The difference between both lies in two elements, the virtual veto power in the decision-making process, and the terms of office. Members who hold permanent seats enjoy the lifelong tenure and have the possibility of vetoing Council's decisions. There are five permanent countries: China, United States (US), France, United Kingdom and Russia. The countries that hold non-permanent seats have a term of two years each, elected by the United Nations General Assembly, and do not have the veto power. This, in fact, derives from the provision resulting from Council's voting procedure: to approve any decision taken by the UNSC, a qualified majority is required, which consists of nine affirmative votes, being among them the five votes of the permanent members. However, in recent years, following a UN trend, the UNSC has been reinforcing the role of consensus

in the decision-making, thus ensuring greater legitimacy for its decisions. As the UN Charter, in its article 25, calls upon Member States to support and accept Council's resolutions, consensual decisions guarantee less resistance and more collaboration (UNITED NATIONS, 1945, p. 7).

To support UNSC's decisions regarding the maintainance of international peace and stability, Chapter VII of the Charter provides different measures that could be applied by the Council in order accomplish its mandate (UNITED NATIONS, 1945, pp. 9-11). Although the Charter does not establish a grading system for the use of the options available to the UNSC, the practice has been to try first diplomatic alternatives to conflict resolution, leaving the use of force as a last resort, but not less applied (BAUMBACH, 2014, p. 39).

Diplomatic initiatives, presented in Chapter VI, propose a negotiated settlement of the conflict, seeking the convergence of national or regional interests among stakeholders (UNITED NATIONS, 1945, p. 8). When negotiating, if the resource fails or is denied by one of the parties, the Council may still have restrictive measures of economic and diplomatic nature in order to press the part (s) to accept the negotiation (UNITED NATIONS, 1945, p. 9). This requires the commitment of Member States of the UN, especially the regional neighbors and major economic partners of the parties involved, to the "complete or partial interruption of economic relations and of rail media, sea, air, postal, telegraphic, radio, or other means of communication and the severance of diplomatic relations" (UNITED NATIONS, 1945, p. 9). Moreover, the UN Charter also provides implementation plans to the use of force, mobilizing troops, air, sea and land resources, which should come as contributions from the Member States (UNITED NATIONS, 1945, p. 9).

General Issues relating to Sanctions

United Nations Security Council and the use of sanctions

In general, sanctions are punitive measures applied to guarantee that states or individuals abide by international norms, mitigating threats to international peace and security. Nevertheless, the word “sanction” is not mentioned in any chapter of the UN Charter, but the provisions of both articles 41¹ and 42² ended up creating the framework for its application (BAUMBACH, 2014, pp. 23-25).

Due to the absence of a detailed explanation of sanctions in the Charter, its usage by the Council has not followed a single standard throughout the years: there is a clear division between sanctions applied during the Cold War and sanctions imposed since the 1990s. In the Cold War, only two States were sanctioned, South Rhodesia, in 1965, when the white minority declared independence from the British protectorate, and South Africa, in 1977, due the violations arising from the *apartheid's* regime. During this period, the applied sanctions were mainly

1. “The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations” (UNITED NATIONS, 1945, p. 9).

2. “Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations” (UNITED NATIONS, 1945, p. 9).

diplomatic, intended to solve conflicts between states. Also, their limitation reflected the power struggle that was occurring within the UNSC: its members were divided between those who supported the US and its capitalist-led system, and those who supported the Soviet Union and communism. As a result, the UNSC found itself immobilized in matters that concerned security and international peace (BAUMBACH, 2014, pp. 44-48).

With the end of the Soviet Union the bipolar tension within the body was reduced, which allowed the unanimity among its members, once considered virtually impossible, to be achieved. Furthermore, the new world order returned the UN to its prominent role, expanding its horizon of action: as a consequence, the UNSC has become more active as well. While in the first 45 years of the organization only 647 resolutions were approved, the 1990s, alone, accounted for the approval of 620 resolutions (BAUMBACH, 2014, p. 49).

In this new context, the number of sanctioned countries increased from two during Cold War, to dozens in the 1990s. Among the sanctioned countries, the main examples are: Iraq (1990); former Yugoslavia (1991, 1992 and 1998); Libya (1992); Liberia (1992); Somalia (1992); Cambodia (1992); Haiti (1993); Angola (1993, 1997 and 1998); Rwanda (1994); Sudan (1996); Sierra Leone (2000); Afghanistan (1999); Congo (2003); Ivory Coast (2004); Sudan (2005); Syria (2005) and North Korea (2006) (BAUMBACH, 2014, pp. 49-50).

Henceforth, the sanctions became an instrument frequently used by the Council, generally concentrating its efforts in limiting the actions of the targeted state, as had happened in the cases during the Cold War. Yet, an important change in the nature of conflicts raised a new challenge to sanctions: in the post-Cold War, conflicts went from being mainly inter-state to becoming especially intra-state, involving not only the state itself, but also civil

society and transnational actors. In this scenario, it is not always easy to identify the forces involved, being crucial to distinguish the government from rebel forces and the civil society. However, the way sanctions were designed and implemented, until that moment, often had the state as a target and disregarded the impact on other actors involved directly or indirectly in the conflict.

Thus, the result of this new reality was the imbalance between the outcomes obtained and humanitarian impacts on the sanctioned countries. This is because, as the Council was imposing sanctions against the state, these measures aimed at jeopardizing the industry, agriculture and health, which - at once - increased unemployment, mortality and crime: as a result, the civil society was the one who was truly being affected (BAUMBACH, 2014, pp. 85-86).

*Such perverse effects, sometimes most severe than the war itself, have had profound implications for the enjoyment of economic, social and cultural rights of the target populations and were at odds with the very rationale for the use of sanctions, which aim to avoid the cruelty and destruction represented by the armed conflict*³ (BAUMBACH, 2014, p. 86).

Facing the criticisms about the effectiveness of sanctions, there was a period of intense reforms that had as a main ob-

3. Do original: “Tais efeitos perversos, às vezes mais severos do que a própria guerra, tiveram profundas implicações para o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais das populações-alvo e estavam em contradição com a própria razão de ser do recurso às sanções, que visam a evitar a crueldade e a destruição representadas pelo conflito armado” (BAUMBACH, 2014, p. 86).

jective to optimize the sanctions. In 1998, the Swiss government initiated a round of discussions that led to the process Interlaken. This process was focused on financial sanctions, aiming at the improvement of its implementation through greater clarity and technical accuracy in the resolutions of the Council. Following this trend, the German government hosted, in 2000, the Bonn-Berlin process, which focused on arms embargoes and travel bans, sanctions that - in theory - would affect only targeted people, making it easier to control the negative impacts that these sanctions could cause. Both processes focused on guaranteeing more accuracy and specificity to sanctions (BAUMBACH, 2014, pp. 111-120; BESSLER; GARFIELD; HUGH, 2004, p. 16).

Subsequently, in 2002, the Swedish government hosted the Stockholm Process, which emphasized the importance of correctly implementing and monitoring sanctions, in order to identify possible impacts and improvements (BAUMBACH, 2014, pp. 121-125; BESSLER; GARFIELD; HUGH, 2004, p. 16). In light of these events, the UNSC has begun to develop “smart and targeted sanctions”, which objective is to mitigate negative impact over the civil society. Thus, these sanctions would focus on specific economic sectors of the targeted country, as well as armed groups and particular activities of the sanctioned State (BAUMBACH, 2014, pp. 129-132).

In recent years the Security Council has chosen to apply five different types of sanctions, which are: diplomatic rupture; travel bans; assets freeze; arms embargoes and trade interdictions⁴ (SECURITY COUNCIL REPORT, 2013, p. 10).

4. There are also criminal sanctions, which are under the responsibility of the International Court of Justice (ICJ). However, they will not be the focus of this chapter.

The diplomatic rupture was widely used during the Cold War since its objective is to pressure governments through its diplomatic isolation by encouraging the withdrawal of foreign missions from its territory, refusing visas and suspending participation in international meetings and organizations (BAUMBACH, 2014, p. 27). However, with the end of the Cold War, diplomatic sanctions ceased to be UNSC's first choice, since they can hinder negotiations and mitigation of conflicts. The country's isolation from the international community ends up delaying the conflict resolution, as it suspends negotiations for a certain period (SECURITY COUNCIL REPORT, 2013, p. 10).

Travel bans, in turn, were applied in all cases of UN sanctions mentioned above, with the exception of Iraq. This type of sanction promotes physical isolation of the sanctioned State and may take different forms: it can prohibit travels of all nationals of a country; travels to a particular nation; travels to areas controlled by armed groups; or it may even prohibit the use of a national airline. However, despite its frequent employment by the Council, these sanctions are easily violated, since the control over trips is complicated and, to some extent, depend on the participation of national forces (SECURITY COUNCIL REPORT, 2013, p. 10).

The third type is financial sanction that has particular emphasis on freezing assets, both from individuals and institutions, and aim at restricting the target's access to monetary resources. These sanctions are more likely to be adopted by the Security Council because they are efficient in influencing the sanctioned attitudes: once the target runs out of resources, it is usually compelled to adequate its actions to the the will of international community. Nonetheless, in order to be successful these sanctions have to overcome an important obstacle: the lack of transparency of the international financial system that prevents

the total control over financial transactions (BAUMBACH, 2014, p 27; SECURITY COUNCIL REPORT, 2013, p. 11).

The fourth type of sanction, arms embargo, is used to restrict the proliferation of arms and prevent governments, terrorist groups and rebels to finance their activities through the trade of such products: the sanction thus creates immediate effects on the target's ability to sustain the war effort. However, following the previous sanctions obstacles, these embargoes have also had to face the lack of broad engagement from the international community: without it, arms control, especially those coming from smuggling and the illegal market, is virtually impossible (BAUMBACH, 2014, p.27; SECURITY COUNCIL REPORT, 2013, p. 11).

Finally, trade interdiction, mainly of commodities, has the objective not only to restrict the import of goods produced or traded by the target, but also to prohibit the export of goods to the nation sanctioned. With this in mind, it should be noted that the main reason for the use of these sanctions is to ensure economic restriction over the state, making it harder for the nation to finance not only the war, but also its current activities (BAUMBACH, 2014, p. 27; SECURITY COUNCIL REPORT, 2013, pp. 11-12).

Considering these various types of sanctions and the different obstacles they may face, it becomes imperative to constantly monitor its implementation and impacts, allowing the UNSC to identify the results of each case and revise the scope of such instruments whenever necessary. For this purpose, whenever the Council decides on the employment of sanctions in a given context, a sanctions committee is created as a subsidiary body responsible for managing the progress of sanctions, through various reports on its progress and performance. Although the committee submits its decisions to the scrutiny of the UNSC,

the main task of defining the adequate type of sanction in each case relies on it (SECURITY COUNCIL REPORT, 2013, p. 7).

According to Crawford and Klotz (1999 *apud* BAUMBACH, 2014, p. 28), there are four references that could be used to determine whether the sanction was or not effective. The first is the sanction's ability to change the targeted state, or individual, attitudes, bringing them closer to the norms defined by the international community. The second is the sanction's ability to turn its target into an example for other states and individual, encouraging them to abide by international rules to avoid similar restrictions. The third reference is the sanction's capacity to prevent the target of adopting actions that were condemned by the Council. Finally, the last reference relies on the sanction's ability to make civil society question its government, starting a process of change in national regimes⁵ (BAUMBACH, 2014, p. 28).

Having presented the significant changes occurred in the sanctions regime over the years, as well as its main structure, we will describe in the next section some examples of the employment of sanctions.

Examples of sanctions applications

In the following paragraphs, we will discuss two cases of failure and two cases of success of UNSC sanctions in the post-Cold War period, in order to understand its real impacts. Among the cases of failure, we will consider the sanctions imposed on

5. It is worth noting that, in no reference used by the UNSC, the indirect humanitarian consequences of the employment of sanctions are considered. Mainly when restricting states normal activities, the humanitarian impacts are difficult to be avoided: even the "smart and targeted sanctions" where not able to solve this dilemma (WAGNER, 2015).

Syria and Iraq; in turn, among the successful cases, we will explain the sanctions imposed on Libya and Sudan.

In 1990, after the invasion of Kuwait by Iraq, the Security Council employed sanctions focused on financial and trade embargoes, in order to force the nation, led by Saddam Hussein, to retreat from its neighbor territory and to eliminate possible weapons of mass destruction. The pressure of the international community and the renewal of sanctions continued until 2003, when the U.S invaded Iraq to overthrow Hussein from power. However, the long period of restrictions had a major impact on the Iraqi population: the financial embargoes suspended resources that financed the few basic services offered by the government. As a consequence, poverty and mortality rates grew considerably. Therefore, the civil society linked its suffering with UN's sanctions and lost confidence in the institution: when peacekeeping operations were finally deployed to Iraq, they faced a great resistance of the local society hampering its effectiveness (BAUMBACH, 2014, pp. 51-54; SECURITY COUNCIL REPORT, 2013 p. 5).

Another case in which the sanctions ended up not having the expected outcome was in Syria: the sanctions started in 2005, focusing on assets freeze, travel ban and arms embargo. Despite having some success at the beginning, pressuring Bashar al-Assad's regime, the sanctions were got around by Syrian partners and were incapable of stopping international illicit arms trade. Thus, the UNSC, in an effort to assure its success, decided to tighten its attitude towards the country, but the result was complete chaos. The long extension of sanctions started to generate a humanitarian crisis, which could not be tackled due to the international embargoes imposed by the UNSC. In light of this, the pacific protests became violent and started a civil war, hindering the government willingness to negotiate. Moreover, national in-

stability made way for the dissemination of the Islamic State in the country, aggravating the Syrian case (FEHL, 2016, pp. 45-48).

In opposition to such failures, there are some initiatives considered by the UN as being successful. In 1992, the UNSC, based on the suspicion of the involvement of Libyan intelligence agents in the attack of flight 103, which exploded in Scotland that year, approved a series of sanctions against the country. In order to assure Libya's cooperation with the investigation, the organ imposed travel bans, arms embargo and the reduction of diplomatic activities. After an initial failure, the Council adopted further sanctions against Libya (in 1993 and 1998), among them assets freeze and *commodities* interdiction. As a result, the country agreed to handle the suspects over for trial. In 2003, the sanctions against the country were suspended (BAUMBACH, 2014, pp. 58-60).

Finally, another example considered successful by the UNSC is the sanctions imposed on Sudan in 2005, regarding the independence claims of South Sudan. With the conflict initiated by South Sudan's independence and the danger of a regional instability, caused by the rise of migration flows, the case was brought to the UNSC. The organ opted for sanctions to prevent the escalation of the conflict and to control the growth of terrorist groups within the country, which took advantage of the political chaos to seek greater influence in the region. In this sense, after diplomatic sanctions, travel bans, assets freeze and arms embargoes, the Council managed to achieve success in the sanctions, ensuring the negotiations among the parties that led to South Sudan's independence (SECURITY COUNCIL REPORT, 2013, pp. 3-4).

Having examined the general issue of sanctions, the following section will examine the specific case of the Democratic People's Republic of Korea seeking to understand the motivations that led the Security Council to impose sanctions on the

country. We will also see the strategy used by the organ and how North Korea has resisted international pressure, ignoring the sanctions regime it is submitted to.

The case of the Democratic People's Republic of Korea: sources of the problem

The split of the Korean Peninsula

At the end of the Second World War (1939-1945), the Korean peninsula was divided reflecting the power struggle that was being consolidated in the international system: the soviet forces would remain above the Paralel 38 and the U.S would settle in the southern part (WEATHERSBY, 1993, pp. 13-14). The physical division turned into a political split resulting in two different governments: The Republic of Korea (KOR) led by Syngman Rhee in the south, and the Democratic People's Republic of Korea (DPRK), led by Kim Il Sung in the north. Both leaders sought to reunify Korea, but differed in the system that should be adopted: capitalism, according Syngman, and communism, according to Kim (INTERNATIONAL BUSINESS PUBLICATIONS, 2004, pp. 66-69).

Aligned to different political systems, North and South Korea kept intense political and economical relations with the Soviet Union and the U.S, respectively. The worsening of ideological dispute in the international arena reflected at the Korean peninsula: in 1950, North Korea, supported by the Soviet Union, went south surpassing parallel 38, in an effort to conquer unification (SAVADA, 1993; STONE, 1952, pp. 42-47). The US responded by invoking UNSC: at the time, the Council convened a meeting in which resolutions 82 and 83 were approved, condemning the North Korean action and authorizing the use of force by the U.S. (BLAINEY, 2009, p. 180). But in the communist bloc, China,

under the leadership of Mao Tse-Tung (1893-1976), contributed with troops to North Korea, ensuring the expulsion of US and South Korean troops of DPRK (INTERNATIONAL BUSINESS PUBLICATIONS, 2004, pp. 69-70).

After a nuclear threat from the US, the Panmunjom Armistice was signed on July 27, 1953, stating a ceasefire. In that same year the Demilitarized Zone of Korea (DMZ) was also established, which is a security strip that protects the territorial boundary of the two nations and is maintained until today (FRENCH, 2014, pp. 332-348). The Korean War allowed the armament and the technology transfer from the capitalist and communist blocs to South Korea and North Korea, respectively (INTERNATIONAL BUSINESS PUBLICATIONS, 2004, pp. 69-70).

The Korean nuclear program: origins and development

After the end of the Korean War, the DPRK sought to formalize its strategic alliance with the USSR and China, always seeking political, economic and military independence. The government of Kim Il Sung (1948-1994) tried to rebuild the nation by investing in a strong industry and in technology (INTERNATIONAL BUSINESS PUBLICATIONS, 2004, pp. 70-71).

North Korea understood that to ensure its industrial autonomy, it would be necessary to produce technology within the country. In 1962, Kim Il Sung launched the slogan “Guns in one hand, and the hammer and sickle in the other”, which sought to strengthen the defense industry while maintaining the ideals of communism. Then the country began a militarization phase, financed by Soviet investment⁶: in this period,

6. The Soviet investment did not last long: years later, the USSR reduced economic aid, which culminated in the North Korean economic stagnation, aggravated mainly by failed economic plans.

the Soviet Union boosted the construction of the North Korean nuclear research site in the city of Yongbyon. However, it was North Korea who continued to develop its program taking advantage of the great mines of uranium and plutonium in the country (BRITES 2011, p. 26; INTERNATIONAL BUSINESS PUBLICATIONS, 2004, p. 235.).

In the following decades, North Korea has advanced in its nuclear program. The first reactor began its construction in 1977 and became operational in 1986; in 1985, the DPRK began to build a more powerful reactor. In the same year, the country signed the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), which aim is to avoid the proliferation of nuclear weapons and the related technology (DELLAGNEZZE, 2013, p. 30). Yet, this has not stopped DPRK to build, in 1989, a more powerful reactor: because in the North Korean rhetoric, the development of the nuclear program was one of the pillars of its energy policy, given the country's limitations in this area⁷ (BRITES, 2011, p. 28; FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS, 1999; KIM, 2014, pp. 17-21).

With the end of Soviet Union, in 1991, North Korea lost one of its main partners and started to seek more engagement in the international system: in the same years both sides of the parallel 38 became UN members. The southern neighbor even tried to resume relations through the Sunshine Policy, proposing mutual assistance and non-aggression between both Koreas (FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS, 1999). With the U.S, in turn, DPRK signed, in 1994, the Agreed Framework: a protocol of intentions which culminated in the suspension of activities in the nuclear complex of Yongbyon and bounded North Korea to

7. North Korea ratified the NPT only in 1992, leaving open its nuclear activities in the meantime.

the transparency of its nuclear program. As compensation, the country would receive economic and humanitarian assistance from the U.S (DELLAGNEZZE, 2013, p. 38). As restrictions were directed to the weaponry sector, North Korea, under the rule of Kim Jong II (1994-2011), initiated a plan to develop science and technology related to atomic energy, seeking energy and economic autonomy (KIM, 2014, pp. 17-20).

Nevertheless, the 2000's saw the reversal of the trend of engagement. After the attacks of 09/11, North Korea was listed as a country belonging to the "axis of evil", which included states considered to be a threat to international stability and American security: this would hamper the efforts of the Sunshine Policy (BRITES, 2011, p. 33). Henceforth, international community's confidence in North Korea was shaken: the allegations that the country was developing missiles and nuclear weapons, unleashed major criticism towards Pyongyang (KIM, 2014, p. 20).

The tension involving the North Korean nuclear program culminated with the North Korean withdrawal from NPT, in 2003. After that, the DPRK reactivated the Yongpyong reactor, raising especulations among the international community. In order to avoid this action from reflecting into regional instability, China, U.S, Japan and Russia started a negotiation process, called Six-Party Talks, which also included North and South Korea and aimed at reaching a pacific solution to the issue (DELLAGNEZZE, 2013, p. 39).

In the following year, the Six-Party Talks witnessed a series of progresses and setbacks that reflected the different interests involved in negotiations. On the one hand, North Korea was inclined to accept international monitoring to its nuclear program, if it received in exchange support to delevop the pacific use of nuclear energy (BAJORIA; XU, 2013). On the other hand, South Korea was worried about the maintainance

of such activities by its neighbor. Furthermore, for China and Russia, an active North Korean nuclear program could justify American intervention in Asia, neglecting the interests of both countries: at the same time, support of a South Korean-led unification process was not an option. Finally, for the U.S and Japan, the possibility of North Korea obtaining a nuclear weapon is threatening but neither the first nor the second are willing to support a military intervention in the most militarized region in the world (LUKIN, 2016).

In this context, the case of the DPRK is brought to the UNSC. Since then, the development of the North-Korean nuclear program is going to raise the imposition of different sanctions, being each and every one of them violated by the DPRK.

The application of sanctions by the Security Council

On July 5th, 2006, DPRK launched ballistic missiles drawing the attention of the UNSC. In this occasion, the organ unanimously adopted Resolution 1695, which, in addition to reaffirming the threat of the proliferation of nuclear, chemical and biological weapons also imposed the first set of sanctions on DPRK. Among the sanctions, was the suspension of all activities related to the North Korean ballistic missile program and the monitoring of DPRK by UN Member-States. The document also called upon DPRK to return to the Six-Party Talks, the NPT and to allow inspection of the International Atomic Energy Agency (IAEA) in the country (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2006 a).

In October 2006, a new nuclear test accomplished by the DPRK represented a clear threat to the international community, confirming the existence of nuclear warheads and leading to the unanimous adoption of Resolution 1718. Besides reaffirming the provisions of Resolution 1695, the resolution demanded

that the DPRK eliminate all its nuclear weapons and materials related to it, as well as all weapons of mass destruction and ballistic missile programs (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2006 b). Moreover, Member-States should ban the import and export of certain specific materials and equipment to and from North Korea. The Resolution also required countries to freeze the assets of people who collaborate in any way with the North Korean weapons program (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2006 b).

This resolution brought an important innovation: the creation of the UN Sanctions Committee on North Korea, to manage relevant and specific measures on DPRK sanctions. The committee is composed of 15 members of the UNSC, responsible for preparing periodic reports on their actions relating to sanctions against the DPRK, as well as analyzing and monitoring the effectiveness of each action taken in order to inform the UNSC the progress of the process (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2006 c). Later, due to international pressure, North Korea returned to the *Six-Party Talks* and in 2007, it deactivated its main reactor and related facilities in exchange for oil and for the unfreezing of its bank deposits (BRITES, 2011, pp. 99 -103).

In May 2009, another nuclear test carried out by the DPRK was condemned by the UNSC and culminated in the adoption by unanimity of Resolution 1874, which toughened financial sanctions and demanded the return of the DPRK to negotiations. The Resolution also called for a strengthened control system of air, sea and land loadings to North Korea. Furthermore, in addition to the expansion of the arms embargo, the Resolution prohibited the export to North Korea of any fuel or other vessel supplements unless such materials were destined to humanitarian assistance (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2009).

In retaliation to new sanctions, the DPRK announced the resumption of its nuclear program. Since then, the country has advanced in nuclear technology, while international negotiations receded. In December, 2011, the North Korean statesman Kim Jong Il, left the regime in the hands of his son, Kim Jong-Un, who turned out to be unpredictable in the conduct of negotiations and ready to defend North-Korean interests and autonomy (BRITES, 2011, pp. 99-103).

In December, 2012, DPRK violated another sanction launching ballistic missiles. In response, the UNSC approved Resolution 2087, which strengthened the previous measures, emphasizing the importance of compliance by all UN Member-States, and stressing that the measures did not have the intent of causing adverse humanitarian consequences to civilians. Finally, it also demanded that the situation remain under review in the Sanctions Committee and expressed the determination to take more significant actions in case of new violations (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2013 a).

In February of the same year, DPRK conducted a new nuclear test, therefore, violating the previous resolutions: in the following month, the UNSC approved the Resolution 2094. Among the additional provisions determined by the Sanctions Committee, was the prohibition of financial assistance directed at the North-Korean arms program by UN Member-States (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2013 b). Among the additional measures established by the Committee, is the ban on Member States to grant financial support to the country in question if it is linked to North Korean weapons programs (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2013).

In January, 2016, North Korea violated UNSC's sanctions again by launching more ballistic missiles and conducting a new nuclear test. This, had its technology based on a more

complex technique that resulted in a more powerful weapon, a hydrogen bomb. The head of state, Kim Jong-Un, declared that the test represented a measure of self-defense for the sake of national security and the Korean peninsula (MOON, 2016).

Thus, the UNSC decided to toughen and broaden the scope of restrictions on the country and adopted Resolution 2270, whose content is considered one of the most severe already approved by the organ. The resolution provides a total ban of small arms, prohibits the export of coal, iron ore, gold, rare earths, vanadium and titanium ore by the DPRK, unless it is shown that the trade is only for subsistence and humanitarian causes. Moreover, it obliges all Member States to inspect any cargo to or from the DPRK, and prohibits any transaction or financial support between from the UN Member States to DPRK (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2016).

Besides the test with the hydrogen bomb at the beginning of the year, DPRK also launched on April 9th, an intercontinental ballistic missile (ICBM) that, according to national press, will be able to reach the American continent. DPRK also launched a ballistic missile from a submarine, on April 23rd, towards the Sea of Japan, and stated that is about to hold its fifth nuclear test (MOON, 2016). Therefore, the situation at the Korean peninsula remains open and it is subject to sudden and unpredictable changes, placing the UNSC in front of its greatest challenges until now. The organ is facing a real threat to international peace and stability, having to take into consideration the delicate regional balance and to turn its members' national interests around, especially the ones of the permanent members.

Questions to be debated

As we have seen, the subject of sanctions still holds many deadlocks that need to be fully addressed by the UNSC and question the very existence of such instruments. The study case of North Korea exposes all the weaknesses of sanctions. Therefore, considering the above mentioned, we hope the committee could answer the following questions:

- 1) Can the UNSC assure the effectiveness of its sanctions? If yes, how?
- 2) How can the humanitarian impacts, resulting from long periods of sanctions, be avoided?
- 3) Why were the sanctions imposed on North Korea incapable of avoiding the development of the national nuclear program?

REFERENCES

- BAJORIA, J; XU, B. "The Six Party Talks on North Korea's Nuclear Program". In: *Council of Foreign Relations*, 30 September 2013. Available at: <<http://www.cfr.org/proliferation/six-party-talks-north-koreas-nuclear-program/p13593>>. Access: 02 July 2016.
- BAUMBACH, M. *Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática brasileira*. Brasília: FUNAG, 2014. 271 p. Coleção CAE. Available at: <<http://funag.gov.br/loja/download/1105-Sancoes-do-conselho-de-seguranca-direito-inter-e-pratica-Brasileira.pdf>>. Access: 29 April 2016.
- BESSLER, M; GARFIELD, R; HUGH; G. *Sanctions Assessment Handbook: Assessing the Humanitarian Implications of Sanctions*. Nova Iorque: United Nations Department of Public Information, October 2014. 88 f. Available at: <http://www.who.int/hac/network/interagency/IASC_SANCTIONS_ASSESS_HANDBOOK_FINAL.pdf>. Access: 08 May 2016.
- BLAINEY, G. *Uma Breve História Do Século XX*. Curitiba: Fundamento, 2009. 384 f.
- BRITES, P. V. P. *A Situação na Península Coreana: Estrutura, Panorama e Cenários*. 2011. 69f. Graduation course paper (Undergraduate in International Relations) - Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), 2011. 69 f. Available at: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/40296/000828023.pdf?sequence=1>>. Access: 27 April 2016.
- _____. *A Crise na Península Coreana e a Segurança Regional do Leste Asiático*. 2014. 167 f. Dissertation (Master) - Estudos Estratégicos Internacionais. Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Available at: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/103904/000938620.pdf?sequence=1>>. Access: 27 April 2016.
- DELLAGNEZZE, R. *A Coreia do Norte e suas Relações Internacionais no Mundo Globalizado*. 2013. 63 f. Available at: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/CNRIMG.pdf>>. Access: 18 March 2016.
- FEHL, C. Probing the Responsibility to Protect's Civilian Dimension: What Can Non-Military Sanctions Achieve? In: KOOPS, Joachim; FIOTT (orgs.). *The Responsibility to Protect and the Third Pillar: Legitimacy and Operationalization*. London: Palgrave Macmillan, 2014. pp. 39-57.
- FRENCH, P. *North Korea: State of Paranoia*. New York: Zed Books Ltd, 2014. 496 f.

- FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS (FAS). "Sunshine Policy in a nutshell". In: *Official website of Federation Of American Scientists*, January 1999. Available at: <<http://fas.org/news/skorea/1999/reunification22.html>>. Access: 28 April 2016.
- INTERNATIONAL BUSINESS PUBLICATIONS. *Korea North: Foreign Policy and Government Guide*. Washington D.C: International Business Publications, 2004. 435 f.
- KIM, J. *The North Korea Nuclear Weapons Crisis: The Nuclear Taboo Revisited*. London: Palgrave Macmillan, 2014. 227 f.
- LUKIN, A. "Why Russia and China won't curb North Korea any more than the U.S will curb Saudi Arabia". In: *The Huffington Post*, 01 July 2016. Available at: <http://www.huffingtonpost.com/artiom-lukin/russia-china-north-korea-saudi-us_b_8931672.html>. Access: 02 July 2016.
- MOON, K. H. S. "Opinion: Why this North Korea test is not like the others" In: *CNN*. 25 April 2016. Available at: <<http://edition.cnn.com/2016/04/25/asia/north-korea-opinion-katharine-moon/>>. Access: 28 April 2016.
- SAVADA, A. M. *North Korea: a Country Study*. Washington: GPO, 1993. Available at: <<http://countrystudies.us/north-korea>>. Access: 28 March 2016.
- SECURITY COUNCIL REPORT (SCR). *Special Research Report UN Sanctions*. 25 November 2013. Available at: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/special_research_report_sanctions_2013.pdf>. Access: 14 December 2015.
- STONE, I.F. *The Hidden History of the Korean War: 1950-1951*. New York: Open Road Integrated Media, 2014. 197 f. Available at: <<http://sttpml.org/wp-content/uploads/2015/02/The-hidden-history-of-the-Korean-War-1950-1951-A-Nonconformist-history-of-our-times-I.-F-Stone.pdf>>. Access: 28 March 2016.
- UNITED NATIONS. *Charter of the United Nations*. 26 June 1945. Available at: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/uncharter.pdf>>. Access: 25 January 2016.
- UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). *Resolution 1695 (2006) – Adopted by the Security Council at its 5490st meeting, on 15 July 2006*. S/RES/1695 (2006 a). Available at: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1695\(2006\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1695(2006))>. Access: 17 March 2016.
- _____. *Resolution 1718 (2006) - Establishment of a Security Council Sanctions Committee (1718 Committee)*. Adopted by the Security Council at its 5551st meeting, on 14 October 2006. S/RES/1718 (2006 b). Available at: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1718%20%282006%29>. Access: 17 March 2016.

- _____. *Resolution 1874 (2009) - 1718 Sanctions Committee (DPRK). Adopted by the Security Council at its 6141st meeting, on 12 June 2009.* S/RES/1874 (2009). Available at: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1874\(2009\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1874(2009))>. Access: 17 March 2016.
- _____. *Resolution 2087 (2013) - 1718 Sanctions Committee (DPRK). Adopted by the Security Council at its 6904th meeting, on 22 January 2013.* S/RES/2087 (2013 a). Available at: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2087%282013%29>. Access: 17 March 2016.
- _____. *Resolution 2094 (2013) - 1718 Sanctions Committee (DPRK). Adopted by the Security Council at its 6932nd meeting, on 7 March 2013.* S/RES/2094 (2013 b). Available at: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2094%282013%29>. Access: 17 March 2016.
- _____. *Resolução 2270 (2016) - 1718 Sanctions Committee (DPRK). Adopted by the Security Council at its 7638th meeting, on 2 March 2016.* S/RES/2270 (2016). Available at: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2270\(2016\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2270(2016))>. Access: 17 March 2016.
- _____. *Subsidiary Organs - Security Council Committee Established Pursuant to Resolution 1718 (2006). Adopted by the Security Council at its 5551st meeting, on 14 October 2006.* S/RES/1718 (2006 c). Available at: <<https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/1718>>. Access: 28 April 2016.
- WAGNER, D. "Do Sanctions Work?" In: *The Huffington Post*, 04 April 2015. Available at: <http://www.huffingtonpost.com/daniel-wagner/do-sanctions-work_b_7191464.html>. Access: 08 May 2016.
- WEATHERSBY, K. *Soviet Aims in Korea and the Origins of the Korean War, 1945 - 1950: New Evidence from Russian Archives.* In: Cold War International History Project Working Papers Series, n° 8. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 1993. 37 f. Available at: <<https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/ACFB76.pdf>>. Access: 28 March 2016.

Formato: 16 x 23 cm
Mancha: 11,0 x 16,5 cm
Tipologia: Garamond

“O futuro que queremos” é uma coletânea de artigos escritos pelos alunos da FACAMP para orientar o estudo dos participantes do FACAMP Model United Nations 2016. Tomando como base o documento final da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, bem como a nova Agenda para o Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, os autores discorrem sobre temas históricos e contemporâneos nas áreas da paz e segurança internacionais, do direito internacional e do desenvolvimento humano sustentável. “O futuro que queremos” problematiza a necessidade de pensar, coletivamente, em medidas transformadoras para construir um futuro mais sustentável para o planeta.

