

O Conselho de Segurança da ONU e a pandemia: segurança internacional em tempos de COVID-19

Marianna Albuquerque

Doutora em Ciência Política (Iesp/UERJ), e coordenadora do Observatório Político Sul-Americano (OPSA)

Introdução[1]

Em 1918, com o final da Primeira Guerra Mundial, os Estados reunidos na conferência de paz decidiram, além das demarcações territoriais, indenizações e reparações de guerra, criar uma organização internacional capaz de evitar a emergência de um novo conflito de grande magnitude, a Liga das Nações. Após duas décadas e o acúmulo de crises, uma nova guerra eclodiu e evidenciou as fragilidades do funcionamento e da estrutura da Liga. Entretanto, a iniciativa também deixou legados positivos e revelou a importância de haver um fórum permanente para o debate de assuntos de interesse global. Com isso, no imediato pós-Segunda Guerra, os Estados vencedores do conflito acordaram sobre a necessidade de remodelar o sistema de segurança coletiva. Dessa forma, em 1945, durante a Conferência de São Francisco, foi assinada a Carta das Nações Unidas, documento constitutivo da Organização das Nações Unidas (ONU).

O tratado apontava os objetivos, princípios e funções da

organização, e estabelecia uma estrutura com seis órgãos principais, um dele especialmente devotado para a identificação de ameaças à segurança internacional e a implementações de ações para a restauração da paz: o Conselho de Segurança nas Nações Unidas (CSNU). Entretanto, apesar das decisões do órgão terem abrangência global, a composição do Conselho comporta um número reduzido de Estados e confere a cinco países o status de membro permanente. Além da presença constante no CSNU, aos membros permanentes cabe também a prerrogativa de barrar qualquer decisão contrária aos seus interesses, o que ficou conhecido como poder de veto. A permanência foi estendida aos grandes vencedores da guerra, idealizadores da ONU, que dominaram o processo de elaboração da Carta desde o início do processo negociador: Estados Unidos, União Soviética (hoje Rússia), Reino Unido, França e China.

Como a Carta da ONU define que cabe ao Conselho não só a identificação de ameaças como também a decisão sobre medidas cabíveis, não é um exagero afirmar que o CSNU atua como o grande soberano nas relações internacionais

contemporâneas (Rossone de Paula; Albuquerque, 2020a). Ao lado do estatuto da legítima defesa, a provação do CSNU é a única forma legítima de uso da força no sistema internacional, fato que torna a política de poder no órgão essencial para a definição de quais conflitos receberão intervenções, quais serão objeto de sanções, e quais nem comporão a agenda de debates. No entanto, a autoridade do órgão é acompanhada de inúmeras contradições, que minam sua legitimidade e credibilidade e, por vezes, esvaziam a capacidade de prevenção de conflitos.

Entre esses elementos que reduzem a previsibilidade e aumentam a politização estão os métodos de trabalho do órgão. Desde a primeira sessão de debates do CSNU, em 1946, o Conselho opera a partir de regras de procedimento provisórias, que mantêm o caráter de transitoriedade mesmo após mais de 70 anos de funcionamento. As regras foram emendadas e alteradas por diversas vezes, muitas vezes para contemplar a inclusão de métodos informais de negociação. Com isso, os membros permanentes, além do poder de veto, possuem a vantagem da memória institucional para adequar as mudanças das regras de procedimento aos seus interesses (Albuquerque, 2020a; Baccharini, 2017).

Ao longo das décadas de exercício da ONU e do CSNU, essa flexibilidade também trouxe vantagens, pois permitiu que o órgão respondesse com mais dinamismo a conjunturas não previstas e, portanto,

não contempladas nas regras rígidas da Carta da ONU. A pandemia de Covid-19, intensificada no ano de 2020, enquadra-se como uma dessas situações imprevisíveis, nas quais o órgão poderia – e deveria – rapidamente utilizar sua margem de manobra para se adequar tanto às necessidades de isolamento quanto na atuação contra possíveis ameaças decorrentes da crise de saúde pública.

A hipótese desse artigo, entretanto, vai na contramão dessa afirmação inicial. Considero que, como a aplicação dos métodos de trabalho decorre da concordância entre os cinco membros permanentes, a polarização entre Estados Unidos e China vêm causando uma demora injustificada na inclusão dos temas relacionados à Covid-19 na agenda do CSNU, neutralizando as possíveis vantagens da capacidade de adaptação de normas flexíveis e informais. Para cumprir o objetivo de analisar como o CSNU respondeu à crise sanitária e apontar conclusões preliminares, o artigo utilizará como metodologia a análise dos documentos aprovados sobre os novos métodos de trabalho e as negociações acerca das resoluções direcionadas para o nexo entre pandemia e segurança. Como marco teórico, a análise será conduzida a partir das características de diversas vertentes do realismo político.

Para tal, o texto encontra-se dividido em três seções, além dessa introdução. Na primeira seção, será feito um detalhamento da estrutura, das funções e dos métodos de trabalho

do Conselho de Segurança. O objetivo será evidenciar como a assimetria entre membros permanentes e não permanentes é aprofundada com a provisoriedade dos métodos de trabalho, o que amplifica os obstáculos negociadores em casos nos quais há polarização entre as grandes potências. Na segunda seção, será feita uma avaliação do funcionamento do CSNU no período da pandemia de Covid-19.

A dificuldade imposta pela necessidade de interação virtual foi consideravelmente ampliada pelo impasse gerado pela ausência de concordância entre Estados Unidos e China. Por fim, a terceira seção trará algumas considerações finais iniciais. Por ser um evento em andamento, a conclusão também apontará agendas de pesquisa futuras a serem desenvolvidas a partir do panorama apresentado neste artigo.

Estrutura e funções do Conselho de Segurança das Nações Unidas

Conforme foi apresentado preliminarmente na introdução, a ONU foi criada, em partes, para corrigir os erros e aprofundar os compromissos assumidos na Liga das Nações. No pós-Primeira Guerra, quando a Liga foi criada, diversos autores apontam que imperava um sentimento de otimismo, motivado pela narrativa de que aquela teria sido a última das guerras (Milza, 2006). Para muitos, no entanto, a euforia da cordialidade mascarava a realidade da convivência intrinsecamente conflitiva entre os

Estados, que possuiriam a própria sobrevivência como objetivo nacional.

Essa foi a tônica das controvérsias teóricas e epistêmicas entre as correntes do realismo e do liberalismo políticos. Derivadas das teorias políticas baseadas, principalmente, nos escritos de Thomas Hobbes e Maquiavel, por um lado e Immanuel Kant, por outro, a disputa de narrativas entre realistas e liberais promoveu, no entreguerras, o fenômeno que ficou conhecido como primeiro debate das relações internacionais. Do lado liberal, destaca-se a contribuição de Norman Angell que, baseado em Kant, defendeu que a racionalidade do homem o levaria a tomar decisões racionais baseadas em seu livre-arbítrio, minorando a necessidade de interferência dos Estados. A guerra passaria a ser uma “grande ilusão” a partir do momento que os Estados percebessem as benesses do comércio, e a prosperidade gerada por este diminuiria as chances de ocorrência de novos conflitos (Angell, 2002). Estaríamos, nesse caso, em um jogo de soma positiva, na qual é possível construir cenários nos quais todos sejam beneficiados.

Já para os realistas, a racionalidade humana seria sujeita a falhas de interpretações e à primazia da luta pela sobrevivência. Com isso, na ausência de um soberano forte, a disputa pelo poder inviabilizaria a convivência social. Nesse caso, estaríamos em um cenário de jogo de soma zero, no qual o ganho de um

Estado implica em uma perda proporcional a outro ou a um conjunto de países. Por essa visão, a política seria um campo autônomo, no qual não recaem os mesmos critérios de moralidade aplicados na vida privada, e na qual os Estados traduzem seus interesses nacionais por meio da busca pelo poder. Entre os principais autores realistas do primeiro debate estavam Edward Carr e Hans Morgenthau.

Para Carr (2001), a Segunda Guerra Mundial decorreu das fraquezas do pensamento liberal. Segundo o autor, as negociações de paz em Versalhes foram direcionadas por uma crença utópica na harmonia de interesses entre os Estados. Essa visão seria derivada do pensamento liberal sobre a mão invisível e a inevitabilidade do bem coletivo pelo somatório das ações racionais dos indivíduos. Para o autor, essa convicção seria o resultado de uma má interpretação da realidade sócia, pois “fazer da harmonização de interesses o objetivo da ação política não é o mesmo que postular que a natural harmonia de interesses existe” (Carr, 2001, p. 70). Baseada nessa suposição equivocada, a criação da Liga já teria edificado seu próprio fracasso, ao supor que os Estados conseguiriam decidir sempre por consenso e que mecanismos de sanções seriam dispensáveis, uma vez que uma nova guerra seria improvável. Poucos anos após sua criação, a persistência dos conflitos assentou as bases para a Segunda Guerra Mundial, que decretou o fim da Liga e provocou a

emergência do pensamento realista.

Durante o desenrolar na Segunda Guerra, havia uma convergência de visões entre as grandes potências de que as lacunas da Liga poderiam ser contornadas, e que uma nova organização, remodelada, sujeita à realidade e consciente das capacidades diferenciadas de poder entre os Estados, seria o sustentáculo da nova ordem. Essa visão já estava presente nas conferências realizadas durante a guerra, como na Conferência de Moscou (1943), em que os EUA, a URSS, o Reino Unido e a China assinaram a Declaração das Quatro Nações, por meio da qual formalizavam a intenção de criar uma nova organização no pós-guerra.

A decisão foi aprofundada em reuniões posteriores, com destaque para a Conferência de Dumbarton Oaks (1944), na qual os quatro elaboraram o primeiro rascunho do tratado que fundaria a organização, e para a Conferência de Ialta (1945), na qual decidiram que temas de segurança não poderiam ser aprovados à revelia das grandes potências, já que estas arcariam com o ônus da ação militar, e que caberia a elas e à França a prerrogativa de vetar decisões contrárias aos seus interesses (Garcia, 2011) [2]. Esse ponto se coaduna com o argumento de Ikenberry (2001), segundo o qual momentos de reconstrução e acomodação da ordem, após grandes traumas, são propícios para que as grandes potências assumam o papel de liderança e

consolidem um formato que as favoreça. Com a direção das grandes potências e a autoatribuição de centralidade na nova ordem, vemos que a crença na harmonia de interesses deu lugar a uma visão pragmática sobre status, responsabilidades e autoridade, próxima às concepções realistas sobre natureza humana e sobre interesses traduzidos em luta pelo poder (Morgenthau, 2003).

O pragmatismo realista foi fortificado em 1945, quando a Conferência de São Francisco foi convocada exclusivamente para a negociação da criação da ONU, após o fim das hostilidades da guerra. Durante diversas rodadas negociadoras, 50 países se reuniram para debater o rascunho preparado em Dumbarton Oaks, cujo resultado foi a elaboração da Carta das Nações Unidas. Destarte, a Carta corrigiu os dispositivos da Liga das Nações que eram baseados na harmonia de interesses, que se mostrou inviável. Apesar do processo decisório variar entre os órgãos da ONU, a decisão por consenso foi afastada, vigorando um sistema de maioria qualificada, geralmente de 2/3. Além disso, o CSNU foi estabelecido como um órgão especialmente delineado para o monitoramento de ameaças internacionais, com poder de sanção para punir potenciais violadores, inclusive por meios militares.

As inconsistências da Liga foram corrigidas preliminarmente, portanto, desde a origem da ONU. O

tratado constitutivo da organização apresenta um formato de carta, destinada aos povos das Nações Unidas. Com isso, todos os objetivos e propósitos expressos em seu texto são direcionados para a proteção das pessoas, e não para salvaguardar interesses de Estados. O documento, subdividido em capítulos, aponta que a organização está voltada para a manutenção da paz e da segurança, a busca de cooperação entre os membros e o desenvolvimento de relações amistosas (Carta das Nações Unidas, 1945).

A Carta também apresenta a estrutura da ONU, composta por seis órgãos principais: a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), o Conselho Econômico e Social (ECOSOC, da sigla em inglês), o Conselho de Tutela, o Secretariado, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) e o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). O último, foco do presente artigo, é regido, principalmente, por quatro capítulos da Carta, o V, o VI, o VII e o VIII. O Capítulo V descreve as funções, a composição, as atribuições e o processo decisório do órgão. De acordo com Albuquerque (2020a, p. 31-32):

(...) a Carta detalha o funcionamento do órgão que possui como função tratar de temas que constituam ameaças à paz e à segurança internacionais. Inicialmente, ele era composto por 11 membros, sendo cinco membros permanentes e seis membros não permanentes, eleitos regionalmente para mandatos de dois anos. Em 1965, aumentou para dez o

número de membros não permanentes (E10, do inglês elected ten), totalizando 15 membros. Os membros permanentes são os cinco Estados definidos pelos Quatro Policiais durante as Conferências preparatórias: Estados Unidos, Reino Unido, França, Rússia e China. (...) Cabe ao CSNU indicar o nome do Secretário-Geral, participar da escolha dos juizes da Corte Internacional de Justiça (CIJ) e aprovar resoluções vinculantes sobre temas de segurança, cujo descumprimento é passível de retaliação. O procedimento decisório exige concordância de nove dos 15 membros, sob a condição de que entre eles estejam incluídos os cinco membros permanentes no caso da aprovação de questões substantivas. Não há essa exigência adicional para questões procedimentais. Decorre dessa necessidade de convergência entre os membros permanentes o chamado poder de veto, proveniente da Fórmula de Ialta, pois o voto contrário de um deles impede a aprovação de uma resolução [3].

Apesar das correções normativas de imperfeições da Liga das Nações, com a retirada do consenso, que gerava intensa paralisia decisória, e a introdução de mecanismos de sanções, que viabiliza a punição de comportamentos desviantes, o CSNU não é alheio a inúmeras críticas. Entre elas, podem-se destacar a falta de transparência no processo de tomada de decisões e a existência de reuniões fechadas, a baixa prestação de contas das negociações para os outros órgãos

da ONU, a politização e o uso político do veto, as lentas respostas a crises urgentes e a falta de representatividade, decorrente da composição dos membros permanentes (Rosas, 2005). Argumenta-se que as relações de poder foram transformadas desde 1945, e que seria necessário realizar reformas na composição e no processo decisório do Conselho, para torná-lo mais democrático e mais afeito a uma ordem multipolar (Valle, 2005).

Entretanto, há um enorme obstáculo para a realização de reformas, uma vez que o procedimento de alteração da Carta da ONU possui diversas etapas de negociação e votação e necessita, em última instância, da concordância dos cinco membros permanentes [4]. Estados Unidos, Rússia, China, Reino Unido e França não possuem opinião convergente sobre a necessidade da mudança, sobre a quantidade de novos membros nem sobre a nova composição, fato que impossibilitou que as propostas de reforma fossem colocadas em votação.

Mesmo sem modificações estruturais, não se pode afirmar que o CSNU manteve os mesmos mecanismos de funcionamento de 1945. As mudanças vieram por meio das alterações nos métodos de trabalho do órgão, que são regidas, até hoje, por Regras de Procedimento Provisórias (S/96) [5], revisadas periodicamente. Com as mudanças, foram criados novos formatos de reunião para o CSNU, muitos dos quais

permitem a participação de organizações da sociedade civil, de representantes de outros órgãos ou outras organizações, de países que contribuem com tropas para as operações da ONU e de Estados diretamente afetados pela matéria em votação, mesmo que não estejam cumprindo mandato no CSNU naquele momento (Security Council Report, 2019).

Por um lado, a flexibilidade permitiu que impasses nas negociações fossem superados com mais dinamismo, pois “os processos informais de negociação podem oferecer caminhos alternativos para escapar dos dilemas multilaterais do Conselho de Segurança da ONU, reduzindo a probabilidade de impasse institucional (Prantl, 2010, p. 209; tradução própria [6]). Com as reuniões informais, os países negociam com antecedência os termos das resoluções, gerando uma redução expressiva na quantidade de vetos e um aumento das decisões por unanimidade (Wallesteen; Johansson, 2016).

Por outro lado, o aumento da informalidade acarretou a diminuição da previsibilidade jurídica e a intensificação concentração de poder na mão dos membros permanentes. Por estarem presentes no CSNU de forma perene, os cinco dominam as regras de procedimento e possuem memória institucional da jurisprudência, além de terem maior poder de barganha para elaborar os rascunhos das resoluções (método

conhecido como penholder) e nomear os representantes para as chefias de comissões, departamentos e lideranças de operações militares (Baccarini, 2017; Von Einsiedel *et al*, 2016). De acordo com Baccarini (2017), a aparência de democratização que os métodos informais, ao permitir participações de outros atores, camufla o fato de que as decisões substantivas são tomadas privadamente pelas grandes potências. Progressivamente, os membros permanentes se reúnem antecipadamente e levam à votação apenas os temas nos quais já há concordância prévia ou não há interesse direto, o que restringe sobremaneira a possibilidade – já diminuta – de que os membros não permanentes possam interferir nos rumos da negociação.

A inevitabilidade da manutenção da política de poder e da prevalência dos interesses assimétricos das grandes potências constituiu, para o realista Mearsheimer (1994), a “falsa promessa das organizações internacionais”. Para o autor, o relacionamento entre as potências no campo da segurança demonstra que não há evidências empíricas de que as instituições internacionais são capazes de mudar o comportamento dos Estados. Seguindo a linhagem do pensamento realista os Estados colocariam seu autointeresse em primeiro lugar, aceitando negociar internacionalmente apenas aquilo que lhe trará vantagens, ou que trará prejuízos calculados. Nessa linha, “as organizações são fundamentalmente

instrumentos usados pelos Estados mais poderosos para atingir os seus objetivos” (Herz; Hoffmann, 2004).

No entanto, as décadas de funcionamento da ONU nos permitem afirmar que a organização tem méritos na prevenção, solução e mitigação de novos conflitos, além de ter ensejado o aumento da cooperação funcional entre Estados em uma agenda temática variada, que perpassa temas como direitos humanos e meio ambiente. No campo da segurança, a institucionalização das operações de paz, apesar de passível de críticas que fogem ao escopo desse texto, permitiram que o CSNU atuasse em transições políticas e contribuísse para a reconstrução de Estados após conflitos civis. Nas demais agendas, é inegável a vanguarda da organização em promover acordos universais sobre mudanças climáticas e saúde pública, por meio de agências funcionais como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Organização Mundial da Saúde (OMS). Este último tema recebeu atenção redobrada, recentemente, após as diversas críticas que a ONU recebeu por sua atuação na pandemia da Covid-19. A próxima seção será dedicada a analisar a resposta do CSNU ao cenário de crise sanitária internacional.

O funcionamento do Conselho de Segurança durante a pandemia

No final de 2019, autoridades chinesas informaram oficialmente à OMS sobre a proliferação de uma

doença viral não identificada, que causava problemas respiratórios graves e apresentava alta possibilidade de contágio. Com o acometimento da função respiratória, em poucas semanas o vírus casou sobrecarga no sistema de saúde da China, devido ao aumento exponencial de internações para pacientes que demandavam respiradores artificiais. Em 05 de janeiro, a OMS se pronunciou publicamente e publicou o primeiro boletim oficial com as poucas informações já coletadas sobre o vírus, ainda desconhecido. Na semana seguinte, em 12 de janeiro, a China divulgou que havia concluído a codificação genética do vírus, pertencente à família dos coronavírus, ao qual a equipe técnica da OMS nomeou de Sars-Cov-19; já a doença recebeu o nome oficial de Covid-19.

Em poucas semanas, a situação escalonou em uma dimensão inesperada. Em 13 de janeiro, foi notificado o primeiro caso fora da China, na Tailândia, mas já havia estudos de que o vírus poderia ter iniciado a propagação bem antes da identificação da nova doença. Em 30 de janeiro, a OMS declarou que a Covid-19 consistia em uma situação e emergência global e mobilizou um Comitê de Emergência. Com a propagação das infecções pelos outros continentes, em 11 de março a OMS declarou que havíamos atingido o status de pandemia. Pela alta transmissibilidade, os protocolos de prevenção e mitigação de contágio envolviam o isolamento social e o uso

de equipamentos de proteção individual.

Com o isolamento, diversas organizações precisaram readaptar suas atividades para o trabalho remoto, e a ONU seguiu a tendência. Cabe mencionar, ainda, que a suspensão das atividades presenciais já vinha sendo precedida por uma grave crise financeira e orçamentária, que causou redução do horário de utilização das sedes e cortes de serviços internos. A mudança para o sistema de home office, portanto, causou um duplo desafio, pois foi organizada em um momento no qual a organização não estava operando em plenas condições.

O primeiro dos órgãos principais da ONU a reagir à conjuntura foi a Assembleia Geral. No dia 03 de abril, foi adotada a resolução “Solidariedade Global no combate à Covid-19” (A/RES/74/270) [7], em que o órgão reforçava a importância da cooperação e do multilateralismo para lidar com o contexto de crise, bem como reforçava o papel central da ONU na resposta global. O documento também expressou condolências às famílias das vítimas e demonstrou apoio aos profissionais de serviços essenciais, além de afirmar a necessidade de conter o avanço da doença de forma condizente com o respeito aos direitos humanos, à não discriminação e às metas de desenvolvimento sustentável. Apesar das resoluções da AGNU terem caráter recomendatório, e desta em especial ter sido adotada por consenso, os

debates mais intensos foram acerca da menção à OMS no texto do documento, ponto que será retomado adiante. Cabe mencionar, preliminarmente, que os EUA se opuseram às menções à agência, da qual anunciou sua retirada. O artigo que comporta a referência recebeu a seguinte redação, na qual a subjetividade do termo “relevantes” abarcaria as preferências individuais de cada Estado:

[A Assembleia Geral] apela a uma cooperação internacional intensificada para conter, mitigar e derrotar a pandemia, inclusive trocando informações, conhecimentos científicos e melhores práticas e aplicando as diretrizes relevantes recomendadas pela Organização Mundial da Saúde. (A/RES/74/270; tradução própria)[8]

Em relação ao Conselho de Segurança, a última reunião presencial antes da suspensão das atividades ocorreu de 12 de março, momento no qual a doença começou a se espalhar pelos Estados Unidos, atingindo particularmente a cidade de Nova York, onde se localiza a sede principal da ONU. Quando da interrupção, o Conselho já havia aprovado a agenda de trabalho do mês, na qual constava temas como a situação no Sudão do Sul, a crise na Síria, Afeganistão, Iêmen, República Democrática do Congo e Coreia do Norte (Security Council Report March 2020 Programme of Work, 2020).

Apesar do CSNU já ter operado em regimes especiais, como após os ataques de 11 de setembro, e em

outros contextos de pandemia, notadamente a do Ebola, a introdução do trabalho remoto gerou situações sem precedentes, apesar de prevista legalmente. De acordo com o artigo 30 da Carta da ONU, cabe ao próprio CSNU estabelecer suas regras de procedimento, conforme apresentado na seção anterior. A Carta também prevê, em seu artigo 28, que “Conselho de Segurança poderá reunir-se em outros lugares, fora da sede da Organização, e que, a seu juízo, possam facilitar o seu trabalho” (Carta das Nações Unidas, 1945). As Regras de Procedimento Provisórias reafirmam essa possibilidade, ao explicitar que “qualquer membro do Conselho de Segurança ou o Secretário-Geral podem propor que o Conselho de Segurança se reúna em outro local. Se o Conselho de Segurança aceitar qualquer proposta, decidirá sobre o local e o período em que o Conselho se reunirá neste local” (S/96; tradução própria) [9]. O CSNU já se reuniu fora da sede da ONU em quatro ocasiões: em Adis Abeba (1972), Panamá (1973), Genebra (1990) e Nairobi (2004).

Nas semanas seguintes à paralisação de reuniões físicas, os membros do Conselho iniciaram extensos debates acerca dos métodos de trabalho durante a quarentena. A necessidade de resolver a forma de reunião também era uma demanda proveniente da Carta da ONU e das Regras de Procedimento Provisórias. Enquanto o artigo 28 da Carta prevê que o CSNU funcione de maneira

contínua, as regras estabelecem que não pode haver um intervalo superior a 14 dias entre as reuniões.

O requisito, entretanto, não solucionou as dúvidas e incertezas dos Estados-membros. Havia desconfianças sobre o uso de plataformas digitais para debater assuntos sensíveis, sob o risco de cyber ataques e invasões de privacidade, mas o ponto central das preocupações era sobre os procedimentos decisórios. Entre os questionamentos estavam a oficialidade (ou não) das reuniões conduzidas em formato virtual, a forma de circulação dos rascunhos das resoluções e a divulgação de datas, horários e transmissão por videoconferência das reuniões públicas (What’s In Blue, 2020).

Durante as contendas sobre procedimentos, as atividades do Conselho ficaram invisíveis por dias, operando com base na informalidade, sem divulgação e sem a possibilidade de acesso externo às reuniões. A reação à falta de transparência veio por parte do grupo Accountability, Coherence and Transparency (ACT), composto por 25 Estados que advogam pela democratização e publicidade dos métodos de trabalho do CSNU. De acordo com carta enviada ao presidente do Conselho de Segurança (S/2020/252) [10], o grupo afirma que:

(...) o Grupo ACT está preocupado com o fato de as reuniões do Conselho que ocorreram desde que a crise impossibilitou reuniões físicas na câmara do Conselho não terem sido

incluídas no programa de trabalho, oficialmente anunciado ou transmitido pela web. Isso compromete a capacidade do Conselho de funcionar continuamente e o cumprimento de seu mandato de acordo com a prática estabelecida. Se não for corrigida, a atual maneira de operar também corre o risco de prejudicar os progressos realizados ao longo dos anos no fortalecimento da transparência, inclusão e responsabilidade do Conselho em relação à participação mais ampla das Nações Unidas, conforme refletido nas atualizações mais recentes dos métodos de trabalho decididos pelo Conselho e pelos mais prática recente do Conselho. (S/2020/252; tradução própria) [11]

Após outras rodadas negociadoras, a decisão foi que as transmissões seriam publicadas na página oficial do órgão, que as negociações prévias e justificativas de votos seriam feitas por escrito, que as reuniões de adoção de resoluções seriam conduzidas por videoconferência e que todos os documentos aprovados teriam a mesma validade que aqueles adotados presencialmente (Security Council Report, 2020). Desde então, a solução tem sido renovada mensalmente, e continua válida até a redação deste texto, em julho de 2020.

Contudo, os desafios ao Conselho não vieram apenas de questões procedimentais. Em 16 de maio, o embaixador Tijjani Muhammad-Bande, presidente da AGNU, declarou que o mundo estaria

passando pela maior crise desde a Segunda Guerra Mundial, e que a Covid-19 “representa uma séria ameaça à manutenção de paz e segurança - potencialmente levando a um aumento da agitação social e violência que minaria a capacidade de combater a doença” (Statement of the PGA, 2020).

Com o alastramento da pandemia, o Secretário-Geral da ONU, António Guterres, seguiu a linha do nexos entre pandemia e segurança para demandar ao CSNU e aos membros da ONU a aprovação de um cessar-fogo global e a coordenação de esforços para prover ajuda humanitária aos locais em maior vulnerabilidade (Secretary General Press Release, 2020). Na declaração, Guterres apontou diversas ameaças à segurança internacional provocadas pela pandemia: enfraquecimento das instituições públicas, tensões políticas causadas pelo inevitável adiamento de processos eleitorais, crescimento de grupos de poder paralelo ou terroristas em locais de maior vulnerabilidade, risco do uso de armas biológicas ou de bioterrorismo, e desafios à garantia dos direitos humanos (Secretary-General's remarks to the Security Council on the COVID-19 Pandemic, 2020).

Apenas em 09 de abril, três semanas após a suspensão das atividades presenciais, o CSNU convocou a primeira reunião sobre o tema, quando a AGNU já havia aprovado uma resolução e outros órgãos, como o Conselho de Direitos Humanos, já negociavam outros

documentos. Esta reunião inicial não produziu resultados concretos, mas evidenciou a polarização que se erguia entre China e Estados Unidos, tendência que se acentuou desde a eleição de Donald Trump nos países norte-americanos. A ausência de concordância contribuiu ainda mais para o atraso na coordenação de posições no Conselho. Quando, em 22 de abril, a França e a Tunísia apresentaram a primeira proposta concreta de rascunho, reafirmando a necessidade de coordenação e acatando o pedido de Guterres da declaração de cessar-fogo, a negociação esbarrou em pontos-chave da disputa sino-americana. De acordo com Albuquerque (2020b, p. 13):

Para além de preocupações com a saúde global, a pandemia de Covid-19 desnudou outros aspectos em ebulição no sistema internacional: a consolidação da rivalidade entre Estados Unidos e China, e a declaração de guerra de governos conservadores ao multilateralismo. Em relação ao primeiro ponto, os EUA culpam a China pela origem do vírus, inclusive com a publicação de suspeitas sobre a criação do vírus de forma intencional em laboratório. O presidente dos EUA, Donald Trump, passou a usar o termo “Chinese Virus” para se referir à doença, em uma simbólica atribuição de culpa. Trump também questionou o governo chinês sobre a omissão e manipulação de dados para minimizar o papel do país na cadeia de transmissão do vírus, e colocou em dúvida a imparcialidade da OMS. Em

relação ao segundo ponto, Trump e outros governos conservadores também passaram a culpar a OMS pela demora na resposta. Desde sua campanha eleitoral, Trump questionou enfaticamente as organizações internacionais, defendendo que os EUA dispõem de muitos recursos e não recebem retorno, tendo, inclusive, seus interesses imediatos contrariados pelas decisões coletivas.

Outra questão que dividiu os Estados foi a manutenção ou a suspensão dos regimes de sanção em vigor. O argumento da Rússia, por exemplo, ao defender a retirada temporária das restrições a países como Venezuela, Irã e Síria, é permitir que estes direcionem os recursos congelados ao combate à doença. Os Estados Unidos, por sua vez, argumentam que estes países poderiam aproveitar a situação para aplicar os fundos nas atividades que geraram as sanções, como programa nuclear e violação de direitos humanos (Security Council Report, 2020).

A falta de concordância perdurou até o dia 01 de julho, quando o CSNU aprovou a primeira resolução sobre o tema, mais de quatro meses depois da decretação do status de emergência global. O documento, adotado por consenso, não faz alusão direta à OMS, por oposição expressa dos EUA, mas diz estar fundamentada nos dispositivos da resolução da AGNU, que fez referência ao trabalho da agência especializada. O texto demanda o início de um cessar-fogo de ao menos 90 dias consecutivos a todas

as partes em conflito, mas faz uma exceção: as tropas que estejam engajadas no combate a grupos não estatais. Dessa forma, podem permanecer ativas as operações que se destinam a neutralizar o Estado Islâmico, a Al Qaeda e o Al Nusra, entre outros grupos designados terroristas pelo órgão (A/RES/2532) [12].

Cabe ressaltar, no entanto, que as disputas internas entre os Estados e a demora na formalização dos métodos de trabalho remotos não são os únicos desafios à segurança internacional que a pandemia tem o potencial de causar. Para além dos tópicos ressaltados pelo Secretário-Geral em sua declaração, como as instabilidades institucionais e o uso do bioterrorismo, é necessário pensar também na manutenção das atividades de campo da ONU, que não podem ser feitas de forma remota. Um exemplo são as tropas que atuam nas operações de paz, que não só estão expostas ao vírus como podem se transformar em vetores, pelo contato direto que possuem com a população e com o sistema de serviços dos locais em que estão alocados. Também estão em risco as populações refugiadas e deslocadas internas, sobretudo as que vivem nos assentamentos, áreas de grande concentração demográfica e com serviços de saúde e meios de prevenção restritos.

Outro ponto importante é a contenção da circulação de pessoas e produtos por fronteiras, que podem impactar na prestação de serviços humanitários e gerar atrasos nos envios de provimentos médicos e

econômicos para regiões afetadas. Contribui para a piora do cenário de médio e longo prazo a inevitável crise econômica que já afeta os Estados. A ONU trabalha com a noção de que segurança está atrelada ao desenvolvimento, conforme expresso na própria Carta da ONU e em compromissos posteriores, como a Agenda 2030. Infelizmente, a necessidade de suporte da ONU aos países em maior necessidade vem exatamente no momento no qual a organização vive sua maior crise financeira da história.

Considerações finais

Criado para funcionar como o baluarte do sistema de segurança coletiva do pós-Segunda Guerra Mundial, o Conselho de Segurança das Nações Unidas é, ao lado da legítima defesa, a única forma possível de emprego do uso da força no sistema internacional. Construído em um contexto de falência dos postulados do liberalismo e emergência do pensamento realista, a composição do Conselho solidificou um status quo assimétrico, que garantiu uma posição preponderante aos cinco grandes vencedores da guerra. Desde 1945, Estados Unidos, União Soviética/Rússia, China, Reino Unido e França ocupam o assento permanente no órgão, o que lhes garante o poder de impedir a aprovação de resoluções que contrariem seus interesses, prerrogativa conhecida como poder de veto.

Apesar da Carta das Nações Unidas organizar a estrutura e as funções do CSNU, os debates e os métodos de trabalho são regidos pelas Regras de Procedimento Provisórias. Por um lado, essas regras concentram o poder ainda mais nos membros permanentes, pois estes possuem mais instrumentos para utilizá-las e modificá-las. Por outro lado, a informalidade e a flexibilidade permitiriam que o Conselho se adaptasse com mais rapidez a contextos adversos, como o da pandemia de Covid-19.

A hipótese desse artigo, no entanto, contraria essa expectativa, ao afirmar que a informalidade favorece a politização. Com isso, durante o período de isolamento, o CSNU enfrentou uma demora injustificada para ação, aprovando a primeira resolução sobre onexo entre saúde e segurança quatro meses após a OMS ter declarado que a Covid-19 era uma emergência global. O atraso decorreu não só da dificuldade de obter concordância sobre os métodos de trabalho, mas também da polarização entre EUA e China. Os estadunidenses adotaram uma postura de afastamento do multilateralismo e suspensão das atividades e contribuição na OMS, além de defender a responsabilização da China pela origem da pandemia. O CSNU perdeu semanas em debates sobre termos constantes nos rascunhos de resolução apresentados,

enquanto desafios à segurança se acumulam, a exemplo do regime de sanções, a provisão de assistência humanitária e o desrespeito aos direitos humanos.

Por ser um contexto ainda em andamento, as conclusões preliminares apontam que, mesmo com as demandas globais por cooperação e solidariedade em momentos de tanta incerteza, prevalece no CSNU as diretrizes do pensamento realista, que colocam os Estados em um jogo de soma zero, no qual os interesses particulares imperam em detrimento das soluções coletivas. Como futuras agendas de pesquisa, cabe acompanhar o desenrolar das negociações no CSNU e em outros órgãos da ONU, o impacto nos conflitos em andamento e na situação dos refugiados, e os acordos vindouros sobre a distribuição das vacinas em processo de produção.

Referências bibliográficas

- ACCOUNTABILITY, COHERENCE AND TRANSPARENCY GROUP. *Letter dated 30 March 2020 from the Permanent Representative of Switzerland to the United Nations addressed to the President of the Security Council*. S/2020/252, 2020. Disponível em: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S_2020_252.pdf (acesso em 15 de julho de 2020)
- ALBUQUERQUE, M. *Potências médias emergentes e uso da força: Brasil e Índia no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1946-2012)*. Tese de Doutorado em Ciência Política – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2020a.
- ALBUQUERQUE, M. Globalização da saúde pública: a Organização Mundial da Saúde e a cooperação na América do Sul. *Boletim OPSA*, n. 2, 2020b.
- ANGELL, N. *A grande ilusão*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais/ São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.
- ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Global solidarity to fight the coronavirus disease 2019 (COVID-19)*. A/RES/74/270, 2020. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3863084?ln=en> (acesso em 15 de julho de 2020)
- BACCARINI, M. A evolução dos métodos de trabalho e a emergência do consenso no Conselho de Segurança da ONU: a tomada de decisão por comitês. *Revista Carta Internacional*, v. 12, n. 2, pp. 5-29, 2017.
- CARR, E.H. *Vinte Anos de Crise (1919-1939): uma introdução ao estudo das Relações Internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.
- CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. Regras de Procedimento Provisórias. Disponível em: <https://www.un.org/securitycouncil/content/repertoire/provisional-rules-procedure> (acesso em 15 de julho de 2020)
- CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 2532, 2020. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3870751?ln=en> (acesso em 15 de julho de 2020)
- GARCIA, E. V. *O sexto membro permanente: O Brasil e a criação da ONU*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.
- HERZ, M; HOFFMANN, A.R. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2004.

- IKENBERRY, J. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order After Major Wars*. Princeton: Princeton University Press, 2001. <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/pgs-msg-international-day-of-living-together-in-peace.pdf> (acesso em 15 de julho de 2020)
- MEARSHEIMER, J.J. The False Promise of International Institutions. *International Security*, vol. 19, n. 3, pp. 5-49, 1994.
- MILZA, P. *Les relations internationales de 1918 à 1939*. Paris: Armand Colin, 2006.
- MORGENTHAU, H. *A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Carta das Nações Unidas, 1945.
- PRANTL, J. The Role of Informal Negotiation Processes in Breaking Deadlocks: the UN Security Council. In NARLIKAR, A. (ed.) *Deadlocks in Multilateral Negotiations: Cases and Solutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Statement by Ambassador Tijjani Muhammad-Bande on the International Day of Living Together in Peace, 2020. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20018.doc.htm> (acesso em 15 de julho de 2020)
- SECRETÁRIO-GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Press Release: Secretary-General Calls for Global Ceasefire, Citing War-Ravaged Health Systems, Populations Most Vulnerable to Novel Coronavirus, 2020. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20018.doc.htm> (acesso em 15 de julho de 2020)
- SECRETÁRIO-GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretary-General's remarks to the Security Council on the COVID-19 Pandemic, 2020. Disponível em: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-04-09/secretary-generals-remarks-the-security-council-the-covid-19-pandemic-delivered> (acesso em 15 de julho de 2020)
- SECURITY COUNCIL REPORT. *In Hindsight: Security Council Working Methods in the Time of COVID-19*, 2020. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2020-05/in-hindsight-security-council-working-methods-in-the-time-of-covid-19.php> (acesso em 15 de julho de 2020)
- ROSSONE DE PAULA, F.; ALBUQUERQUE, M. UN Security Council Reform: The Political and the Desire to be Seized of the Matter. *Sul Global*, vol.1, n.1, pp. 14-38, 2020.

SECURITY COUNCIL REPORT. *Security Council Report March 2020 Programme of Work*, 2020. Disponível em:

<https://www.securitycouncilreport.org/programme-of-work/2020/03/>

(acesso em 15 de julho de 2020)

SECURITY COUNCIL REPORT. *The UN Security Council Handbook: a user's guide to practice and procedure*. 2019.

Disponível em :
<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/the-un-security-council-handbook-by-scr-1.pdf>

(acesso em 15 de julho de 2020)

VALLE, V. A Reforma do Conselho de Segurança da ONU: uma análise sobre a posição brasileira e suas repercussões. *Cadernos Adenauer*, vol. VI, n.1, 2005.

VON EINSIEDEL, S; MALONE, D; UGARTE, B.S "Introduction". In VON EINSIEDEL, S; MALONE, D; UGARTE, B.S. (eds.) *The UN Security Council in the 21st Century*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2016, pp. 1-26.

WALLESTEEN, P; JOHANSSON, P. "The UN Security Council: Decisions and Actions". In VON EINSIEDEL, S; MALONE, D; UGARTE, B.S. (eds.) *The UN Security Council in the 21st Century*. Londres: Lynne Rienner Publishers, pp. 27-56, 2016.

WHAT'S IN BLUE. *New Security Council Working Methods in the midst of COVID-19*, 2020. Disponível em:
<https://www.whatsinblue.org/2020/03/new-council-working-methods-in-the-midst-of-covid-19.php> (acesso em 15 de julho de 2020)

Notas

1- O artigo é baseado na palestra (In)Segurança Internacional em Tempos de Pandemia, realizada no âmbito dos Seminários Virtuais do IRID-UFRJ.

2- A França não participou das conferências, pois o governo estava em exílio após a invasão das tropas nazistas. Em Dumbarton Oaks, no entanto, já havia concordância sobre a integração da França ao grupo.

3- Após a dissolução da URSS, a vaga permanente passou a ser ocupada pela Rússia. Após a revolução comunista em 1949, muitos Estados não reconheceram de imediato a República Popular da China, o que ocasionou a ocupação do assento por Taiwan, até 1972.

4- Para uma descrição detalhada do processo de emenda à Carta da ONU, ver Albuquerque (2020a) e Valle (2005).

5- As regras originais e as emendas posteriores podem ser consultadas em: <https://www.un.org/securitycouncil/content/repertoire/provisional-rules-procedure> (acesso em 14 de julho de 2020).

6- No original: “Informal negotiation processes may offer alternative avenues to escape the multilateral predicament of the UN Security

Council, reducing the probability of institutional deadlock.”

7- A resolução pode ser acessada em: <https://digitallibrary.un.org/record/3863084?ln=en> (acesso em 15 de julho de 2020).

8- No original: “Calls for intensified international cooperation to contain, mitigate and defeat the pandemic, including by exchanging information, scientific knowledge and best practices and by applying the relevant guidelines recommended by the World Health Organization.”

9 - No original: “Any member of the Security-Council or the Secretary-General may propose that the Security Council should meet at another place. Should the Security Council accept any such proposal, it shall decide upon the place and the period during which the Council shall meet at such place.”

10 - O documento pode ser consultado em: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/S_2020_252.pdf (acesso em 14 de julho de 2020).

11- No original: “(...) the ACT Group is concerned that the meetings of the Council that have taken place since the crisis made physical meetings in the Council’s chamber impossible have not been included in the programme of work, officially announced or webcast.

This jeopardizes the Council's ability to function continuously and the discharge of its mandate in accordance with established practice. If not corrected, the present way of operating also risks undermining progress made over the years in strengthening the transparency, inclusion and accountability of the Council towards the wider United Nations membership as reflected in the latest updates in working methods decided by the Council and the most recent Council practice.”

<https://digitallibrary.un.org/record/3870751?ln=en> (acesso em 15 de julho de 2020)

12- A resolução pode ser acessada em:

Resumo

Apesar da relevância no sistema internacional, o Conselho de Segurança das Nações Unidas opera por meio de regras de procedimento provisórias. Como a aplicação dos métodos de trabalho decorre da concordância entre os cinco membros permanentes, a polarização entre Estados Unidos e China vêm causando uma demora injustificada nos debates sobre Covid-19 no CSNU, neutralizando as possíveis vantagens da capacidade de adaptação de normas flexíveis e informais. Para cumprir o objetivo de verificar como o CSNU respondeu à crise sanitária e apontar conclusões preliminares, o artigo utilizará como metodologia a análise dos documentos aprovados sobre os novos métodos de trabalho e as negociações acerca das resoluções direcionadas para o nexo entre pandemia e segurança. Como marco teórico, a análise será conduzida a partir das características de diversas vertentes do realismo político.

Palavras-chave: Organização das Nações Unidas; Conselho de Segurança das Nações Unidas; Segurança Internacional; Pandemia; Covid-19.

Abstract

Despite its relevance in the international system, the United Nations Security Council operates through provisional rules of procedure. As the decision on working methods depends upon agreements between the five permanent members, the current polarization between the United States and China is causing an unjustified delay in the debates about Covid-19 at the UNSC, neutralizing the potential advantages of flexible and informal rules. To fulfill the objective of verifying how the UNSC responded to the health crisis, the methodology consists of a review of documents on the new working methods and the negotiations on resolutions about the pandemic and international security. As a theoretical framework, the analysis will be conducted based on the contribution of Realism.

Keywords: United Nations; United Nations Security Council; International Security; Pandemic; Covid-19.