



Organizações internacionais e covid-19: a (in)ação do Conselho de Segurança das Nações Unidas durante a pandemia

Sergio Luiz Cruz Aguilar^a ■ Julia Mori Aparecido^b

Resumo: este artigo discute o papel das organizações internacionais (OIs) em tempos de crise a partir da atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) ante a pandemia ocasionada pela COVID-19. O argumento central é que houve uma dificuldade do CSNU em se posicionar no tocante à pandemia por conta de suas dinâmicas internas de interesses e competição. O estudo de caso com abordagem qualitativa utiliza conceitos que tratam de burocracias, autonomia, legitimidade, competição e cooperação, entre outros, obtidos da literatura que aborda as OIs, e fontes documentais e secundárias, para apoiar os argumentos. Como a pandemia ainda persiste, o recorte temporal abrange seu primeiro ano a partir da declaração oficial dessa situação sanitária em março de 2020. As evidências permitem afirmar que, no caso da resposta da Organização das Nações Unidas à pandemia, a competição se sobrepôs à cooperação entre alguns membros permanentes do CSNU; nesse cenário de disputa, os membros eletivos ocuparam posição marginal no processo de aprovação de resoluções, e a paralisia do Conselho levou o secretário-geral a tomar iniciativas na busca por soluções com relação aos efeitos da pandemia na paz e na segurança internacionais. Dessa forma, a politização da pandemia combinada com as dinâmicas de interesses e competição no CSNU afetaram a tomada de decisões com relação à crise. Sendo a pandemia um problema novo que ainda se encontra em andamento, o artigo é por si só inovador e, embora não tenha o objetivo de apresentar conclusões generalizáveis, ele abre caminho para outras pesquisas no campo da segurança e das OIs.

Palavras-chave: COVID-19; organizações internacionais; Conselho de Segurança das Nações Unidas; pandemia; segurança internacional

Recibido: 15/04/2021 **Aceptado:** 02/09/2021 **Disponible en línea:** 31/12/21

Cómo citar: Cruz Aguilar, S. L., & Mori Aparecido, J. (2021). Organizações internacionais e a COVID-19: a (in)ação do Conselho de Segurança das Nações Unidas durante a pandemia. *Revista De Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad*, 16(2), 21-38. <https://doi.org/10.18359/ries.5718>

-
- a** Libre Docente en Seguridad Internacional. Profesor Asociado de la Universidad del Estado de São Paulo (UNESP), Campus de Marília-SP, Brasil. Es becario de Productividad en Investigación del CNPq. Correo electrónico: sergio.aguilar@unesp.br. ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4757-4426>.
- b** Estudiante de grado en Relaciones Internacionales en la Universidad del Estado de São Paulo (UNESP), Campus de Marília-SP, Brasil. Fue becada del PIBIC/CNPq y es becaria de formación técnica de la FAPESP. Correo electrónico: julia.mori@hotmail.com. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6386-3634>.

International Organizations and COVID-19: The (In)Action of the United Nations Security Council during the Pandemic

Abstract: This article discusses the role of international organizations (IOs) in times of crisis from the action of the United Nations Security Council (UNSC) against the COVID-19 pandemic. It is argued that the UNSC had difficulties positioning itself amidst the pandemic due to its internal dynamics of interests and competition. The case study with a qualitative approach uses concepts related to bureaucracies, autonomy, legitimacy, competition, and cooperation taken from the literature on IOs and documentary and secondary sources to support our arguments. As the pandemic persists, the studied period covers the first year since the official declaration of this health emergency in March 2020. The evidence confirms that, in the case of the United Nations' response to the pandemic, competition overcame cooperation between some permanent members of the UNSC. In this dispute, the elected members occupied a marginal position in approving resolutions. The Council's paralysis caused the Secretary-General to search for solutions to the effects of the pandemic on peace and international security. Thus, the politicization of the pandemic and the UNSC's interests and competition have affected decision-making regarding the crisis. As the pandemic is a new problem underway, the article is groundbreaking and, while not intending to present generalized conclusions, gives room to other security and IO studies.

Keywords: COVID-19; international organizations; United Nations Security Council, pandemic; international security

Organismos internacionales y COVID-19: la (in)acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas durante la pandemia

Resumen: El artículo discute el rol de los organismos internacionales (OIs) en tiempos de crisis desde la actuación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) ante la pandemia ocasionada por la COVID-19. Se argumenta que hubo una dificultad del CSNU en posicionarse en cuanto a la pandemia debido a sus dinámicas internas de intereses y competencia. El estudio de caso con enfoque cualitativo utiliza conceptos que tratan de burocracias, autonomía, legitimidad, competencia y cooperación, entre otros, retirados de la literatura que aborda los OIs, y fuentes documentales y secundarias para sostener los argumentos. Como la pandemia aún persiste, el recorte temporal abarca su primer año desde la declaración oficial de esta situación sanitaria en marzo del 2020. Las evidencias permiten afirmar que, en el caso de la respuesta de la Organización de las Naciones Unidas a la pandemia, la competencia se sobrepuso a la cooperación entre algunos miembros permanentes del CSNU. En este escenario de disputa, los miembros electivos ocuparon posición marginal en el proceso de aprobación de resoluciones, y la parálisis del Consejo llevó al secretario general a tomar iniciativas en la búsqueda de soluciones en relación con los efectos de la pandemia en la paz y la seguridad internacionales. De este modo, la politización de la pandemia junto con las dinámicas de intereses y competencia en el CSNU han afectado la toma de decisiones en cuanto a la crisis. Al ser la pandemia un problema nuevo que aún se encuentra en marcha, el artículo es por sí solo innovador y, si bien no tenga el propósito de presentar conclusiones generalizadas, abre espacio para otras investigaciones en el campo de la seguridad y de los OIs.

Palabras clave: COVID-19; organismos internacionales; Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pandemia; seguridad internacional

Introdução

A COVID-19 foi declarada pandemia global pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em março de 2020 (WHO, 2020a). Essa emergência sanitária evidenciou vulnerabilidades do sistema internacional e tornou ainda mais desafiadora a chamada “governança global”. O multilateralismo baseado principalmente nas organizações internacionais (OIs) foi novamente colocado à prova. Nesse quadro de crise global, as OIs se tornaram importantes objetos de observação uma vez que se esperavam ações eficazes endereçadas à pandemia.

No âmbito do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), a OMS, enquanto principal agência na área da saúde, foi a protagonista no gerenciamento da pandemia, como já havia acontecido em crises sanitárias anteriores, como o HIV/e o ebola. No entanto, tratando-se de uma crise global, com consequências imediatas e futuras em vários campos de atividades, era de se esperar que outras instituições especializadas (por exemplo, Organização para a Alimentação e a Agricultura, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, entre outras) e programas e fundos da ONU (por exemplo, o Programa de Desenvolvimento, o Programa Mundial de Alimentos, o Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância, entre outros) se engajassem em ações e propostas de soluções para a pandemia e seus efeitos. Sendo o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) responsável pela manutenção da paz e da segurança mundial, seria normal a união de seus membros para adotar resoluções no seu âmbito de competência.

Entretanto, verificou-se uma demora inicial e até uma certa inércia do CSNU em lidar com a crise. A iniciativa em torno de medidas relacionadas com a pandemia veio do secretário-geral da ONU, iniciado por um apelo de cessar-fogo nos conflitos em andamento no mundo e um alerta para que o CSNU agisse. Apenas em julho de 2020, após mais de três meses da declaração da COVID-19 como pandemia, o CSNU aprovou sua primeira resolução específica sobre a crise, que exigiu a cessação geral das hostilidades e instou as partes dos conflitos armados a iniciarem uma pausa de 90 dias. A paralisia inicial

do CSNU pode ser atribuída às discordâncias entre dois membros permanentes, quando o presidente dos Estados Unidos da América responsabilizou a China pela pandemia e a OMS por não ter lidado corretamente com a COVID-19 no seu início (Coronavirus..., 2020).

Entendemos, portanto, que o estudo da postura do CSNU diante da pandemia da COVID-19 é relevante para os campos das OIs, da segurança internacional e das relações internacionais em geral. Nesse sentido, argumentamos que 1) a competição entre membros permanentes do CSNU (China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia), chamados “P5”, ainda se sobrepõe à cooperação; 2) num quadro de competição entre membros do P5, os membros eleitos (E10) — naquele momento, África do Sul, Alemanha, Bélgica, Estônia, Indonésia, Níger, República Dominicana, São Vicente e Granadinas, Tunísia e Vietnã — ficam ainda mais desprovidos de força para avançar as decisões; e 3) a dificuldade do CSNU em decidir num quadro de crise impele o secretário-geral da ONU a apresentar soluções no exercício de sua autoridade legal e moral.

Para fundamentar os argumentos, levantamos e contrapomos as principais ações do CSNU, do secretário-geral da ONU e da Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU). Em seguida, buscamos explicar as divergências que resultaram na paralisia do Conselho e as ações tomadas pelo secretário-geral da ONU para fazer frente aos desafios impostos pela pandemia. Como a crise ainda se encontra em andamento, o recorte temporal engloba o primeiro ano da pandemia, a partir de sua declaração em março de 2020. A abordagem qualitativa se faz por meio de bibliografia secundária e documentos das Nações Unidas. O caso é estudado a partir de percepções extraídas de estudos anteriores das OIs, especialmente as que tratam de burocracias, competição e cooperação, legitimação e capacidade. Não há a intenção de generalizar as conclusões, mas explicar a postura específica do CSNU em determinado contexto e ilustrar como a politização da pandemia e a discordância na tomada de decisões do Conselho afetaram direta e negativamente a resposta à COVID-19 e, dessa forma, abrir caminho para pesquisas futuras.

O texto está dividido em quatro seções: a primeira apresenta o quadro conceitual teórico sobre OIS que forneceu subsídios para a análise; a segunda é descritiva e apresenta de maneira cronológica as ações do CSNU, do secretário-geral da ONU e da AGNU direcionadas para a pandemia; a terceira procura explicar a atuação/inação desses órgãos considerando a autonomia e as dinâmicas internas da organização; a última apresenta as conclusões.

O papel das OIS em resposta a pandemias

A maioria das OIS, conceituada como uma organização intergovernamental, nos termos do artigo 2º (§ 1, i) da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (Brasil, 2009), foi constituída a partir da Segunda Guerra Mundial com a finalidade de buscar interesses comuns por meio da cooperação entre os membros. Com o tempo, essas organizações foram sendo associadas ao desenvolvimento de atividades cruciais de governança global, bem como em âmbitos de ação regional ou sub-regional. Na realidade, as organizações “fornecem o núcleo central da máquina multilateral formal que constitui a ‘arquitetura de governança global’” (Karns *et al.*, 2015, p. 25, tradução nossa).

No geral, essas organizações promovem objetivos socialmente valorizados, prestam assistência ao desenvolvimento, mediam acordos de paz (Barnett & Finnemore, 2004), entre outras atividades. Atualmente, o multilateralismo engloba atores estatais e não estatais, e o mundo se tornou mais complexo e menos centrado no Estado-nação (Karns *et al.*, 2015). A existência de uma enorme variedade de assuntos e problemas que requerem governança e um grande rol de interesses comuns “motivam os estados a cooperar em assuntos que diretamente os afetam” (Karns *et al.*, 2015, p. 12, tradução nossa). Ou seja, os Estados criam OIS porque acreditam que elas lhes serão úteis e, normalmente, lhes dão autonomia para que os ajudem a alcançar seus interesses (Barnett & Finnemore, 2004). A autoridade e as responsabilidades conferidas às OIS, aliadas à possibilidade de alcançarem áreas que seriam inacessíveis aos Estados e encontrarem soluções que não seriam possíveis aos seus

membros individualmente, conferem importância a essas organizações em tempos de crises.

As OIS são burocracias, “uma forma social distinta que exerce autoridade de maneiras particulares” (Barnett & Finnemore, 2004, p. 9, tradução nossa) e, assim, “tendem a desenvolver suas próprias culturas organizacionais” que podem “influenciar como elas definem os problemas e quais tipos de soluções políticas recomendam” (Karns *et al.*, 2015, p. 14, tradução nossa). Seus funcionários (membros dos secretariados), por exemplo, “desempenham papéis essenciais, mas muitas vezes invisíveis, em persuadir os Estados a agir, coordenando os esforços de diferentes grupos, fornecendo as habilidades diplomáticas para garantir acordos e eficácia dos programas” (Karns *et al.*, 2015, p. 13, tradução nossa). As OIS permitem “a centralização das atividades coletivas por meio de uma estrutura organizacional concreta e estável e de um aparato administrativo de apoio”, os quais “aumentam a eficiência das atividades coletivas e aumentam a capacidade da organização de afetar os entendimentos, o ambiente e os interesses dos estados” (Abbot & Sinidal, 1998, pp. 4-5, tradução nossa). Além disso, elas “afetam os Estados-membros, estabelecendo agendas internacionais e, portanto, nacionais, e forçando os governos a tomar posições sobre as questões” (Karns *et al.*, 2015, p. 27, tradução nossa).

A resposta eficaz a uma crise indica que todas as instituições e as forças disponíveis devem cooperar, uma vez que as atividades são multifatoriais, multifacetadas e transversais. Ainda, a tomada de decisão deve ser reflexiva e baseada nas circunstâncias que se apresentam (Karkoszka, 2005). Pandemias indicam interesses comuns e a necessidade de cooperação se torna verdadeiramente global em escopo (ver Karns *et al.*, 2015). Dessa forma, durante as pandemias é esperado que as OIS exerçam “agência”, termo utilizado neste artigo no sentido de ser capaz de realizar atividades direcionadas a uma meta com base em uma avaliação prática das opções e das oportunidades que surgem para elas (ver Wilson & Shpall, 2016).

Logicamente que a OMS, como a mais alta autoridade mundial de direção e coordenação para “a obtenção do mais alto nível de saúde possível” por

todos os povos na área da saúde (WHO, 2006, artigo 1º, tradução nossa), uma instituição especializada independente, mas vinculada à ONU segundo os artigos 57 e 62 de sua Carta (ONU, 1945), esteve na linha de frente das ações coletivas de enfrentamento da pandemia. No entanto, sendo a ONU a grande organização de âmbito global no campo da paz e da segurança internacionais, era esperada sua liderança em arranjos e atividades cooperativas de resolução de problemas que envolvem a pandemia e os conflitos, em curso ou potenciais, de modo a servir a propósitos comuns e suprir deficiências nessas situações, tanto dos Estados envolvidos nos conflitos como da própria organização. Isso porque, no início da pandemia, a ONU tinha desdobradas 21 operações de paz e missões políticas especiais em áreas conflitivas ou instáveis, especialmente na África e no Oriente Médio (ONU, 2020k). Havia a preocupação de essas operações e missões enfrentarem dificuldades operacionais com a infecção de seus membros e a diminuição da capacidade de continuar operações críticas. Os *peacekeepers* poderiam se tornar um vetor de contágio nos países em que estavam atuando. Além disso, deveriam ajudar na proteção das comunidades vulneráveis dos territórios em que se encontravam como parte da implementação dos mandatos das operações (Guterres, 2020b). Havia, ainda, a indicação de efeitos negativos da pandemia como a piora das perspectivas econômicas, deixando menos recursos para resolver os conflitos em andamento, e o aumento dos riscos de novos conflitos, especialmente por conta do impacto sobre os indicadores-chave como nas áreas de saúde, bem-estar socioeconômico e de segurança alimentar. Nesse sentido, levantes sociopolíticos decorrentes do choque econômico poderiam resultar em conflitos violentos. Além disso, grupos armados nas áreas de conflito poderiam prejudicar, e até impedir, ações de prevenção e combate à covid-19, o que acarretaria sérios prejuízos à população civil (ver Day, 2020; Guterres, 2020b).

A reação a certas situações pode ser mais rápida ou demorada dependendo da organização e das circunstâncias. A experiência adquirida em crises anteriores, a princípio, auxilia na maneira como uma OI reage a uma determinada crise. Dessa

forma, o processo decisório das OIs é determinante na ação ou na inação dessas com relação a um determinado tema (ou crise).

A política global contemporânea é caracterizada pela multipolaridade com uma “constelação na qual várias ‘grandes potências’ interagem de maneiras que oscilam entre competição (e às vezes conflito total) e cooperação” (Schunz *et al.*, 2018, p. 1, tradução nossa). Entendendo que as OIs são também arenas de competição e cooperação, o exercício de poder, no sentido tradicional de ‘capacidade de exercer influência’ (Cox & Jacobson, 1973, p. 3), especialmente num quadro de assimetria no processo decisório, como é o caso do CSNU, pode ser usado para explicar a postura de seus órgãos e suas decisões e ações em determinadas crises.

Na década de 1970, Cosgrove e Twitchett (1970) inventaram o termo “*actorness*” para trabalhar o conceito de “capacidade do ator”. Sjöstedt (1977) identificou três conjuntos de condições necessárias para *actorness*: (a) capacidade de articular interesses e mobilizar recursos para objetivos comuns, (b) capacidades para a tomada de decisões, especialmente em condições de urgência, e (c) uma rede de agentes de implementação para levar a cabo a vontade da entidade. Mas, a maneira como uma organização articula seus objetivos e como especifica os comportamentos de seus membros e órgãos a fim de atingir esses objetivos é mais importante que adotar decisões (ver Thomas, 2010). Quanto maior a capacidade da OI de conceber posições coletivas, mais coesão existe na organização (Juppille & Caporaso, 1998), ou seja, quanto mais os Estados-membros concordarem sobre como deve ser a política da OI, mais coesas serão suas ações externas (ver Rhinard & Sjöstedt, 2019). Assim, os interesses e as preferências existentes entre os membros da organização e/ou de seus órgãos são fatores primordiais para sua coesão.

No caso da ONU, foi utópica a ideia de que no pós-Guerra Fria ela conseguiria desempenhar efetivamente o seu papel de manter a paz e a segurança internacional por conta da possível concordância e da cooperação entre os membros do CSNU. Apesar de diversas situações em que a concordância foi possível e a organização resolveu questões importantes no cenário mundial, a política de poder e

a permanência de conflitos de interesses, dentro e fora da ONU, ainda se faz presente, principalmente quando interesses centrais ou vitais dos Estados estão em jogo. Berdal (2003) usou as divisões entre os membros permanentes (P5) a respeito da invasão do Iraque para afirmar que o CSNU podia ser ineficaz em certos aspectos, mas, acima de tudo, ele permaneceria como indispensável.

A ONU é útil para os líderes nacionais, “serve como um instrumento para a legitimação coletiva da ação estatal” e fornece um mecanismo ao P5 para avançar os seus próprios interesses, garantir concessões e desviar críticas internacionais sobre políticas em vigor ou ações unilaterais (Berdal, 2003, p. 9, tradução nossa). Essa política de poder levou a várias crises de credibilidade do CSNU, por exemplo, nos casos de Kosovo (1999), Iraque (2002), Síria (2013), entre outras. Apesar disso, o CSNU concede legitimidade às ações dos Estados ou a um grupo deles como nenhuma outra organização já foi capaz de fazer (Berdal, 2003).

No âmbito do P5, o Reino Unido e a França tradicionalmente se posicionam em defesa da centralidade do Conselho, muito mais pelo prestígio e pela influência que gozam por serem membros permanentes do que por suas potencialidades atuais (Berdal, 2003). O crescimento do poder e da assertividade da Rússia e da China, e o trabalho em conjunto que eles passaram a desenvolver no CSNU têm resultado no aumento das tensões no P5 (Einsiedel *et al.*, 2015). Enquanto a China tradicionalmente se posiciona contra qualquer ação que ameace o princípio de não intervenção nos assuntos internos dos Estados-membros, a Rússia tem usado cada vez mais seu poder para afetar decisões sobre áreas de seu interesse, como no caso da Síria. Enquanto isso, os Estados Unidos, por conta da superioridade militar, econômica e política, têm tradicionalmente uma percepção limitada do valor e da utilidade do CSNU, o que abre espaço para o questionamento da real relevância da ONU para o país. Contudo, utilizam a ONU para legitimar suas ações (Einsiedel *et al.*, 2015).

O Secretariado, como qualquer outra burocracia internacional, tem tanto interesses institucionais, que levam seus funcionários a preferir expandir as tarefas da organização, como políticos, que

os levam a trabalhar para o sucesso da OI razões pessoais e ideacionais (Pollack, 2003; Dijkstra, 2016; Von Billerbeck, 2020). O secretário-geral da ONU, como chefe do Secretariado, exerce um grau significativo de independência em relação aos Estados-membros sob a justificativa que ele e sua equipe, em muitos casos, não agem de forma política, mas sim aplicam as regras e princípios da organização. Os secretários-gerais da ONU têm se envolvido de forma ativa na diplomacia de bastidores em questões de paz e segurança. O reconhecimento deles como intérpretes da Carta da ONU os habilita a reinterpretar suas disposições e ampliá-las para cobrir novas situações e ideias. Suas declarações e ações não se baseiam na neutralidade tecnocrática, mas sim numa autoridade moral. A capacidade de ação independente para o bem geral e as tentativas de persuasão são auxiliadas pelo grau de influência que ele exerce sobre os Estados-membros e pela plataforma organizacional da ONU, mas também pelo interesse que os membros têm no seu bom funcionamento (Rushton, 2008).

Além de ter que prestar contas para os membros, o secretário-geral da ONU necessita a aprovação dos membros permanentes do CSNU para manter seu mandato institucional e, dessa forma, normalmente não se coloca em colisão com os membros do P5 (Einsiedel *et al.*, 2015). Assim, os limites do ativismo do secretário-geral da ONU dependem das suas relações com os Estados-membros e o seu principal teste é conseguir dizer não aos Estados-membros quando necessário e se, em face da indiferença internacional a uma crise, consegue persuadi-los a se envolver (Chesterman, 2007).

Tendo em vista o já reconhecido impacto da pandemia provocada pela COVID-19 nos conflitos internacionais (em curso ou potenciais), seria essencial a atuação da ONU e de seus órgãos para o gerenciamento da crise, por dispor de autoridade e ser capaz de alcançar soluções coletivas para questões que os Estados de forma individual dificilmente alcançariam. Nesse campo, os principais órgãos da ONU incluem o CSNU, o Secretariado e a AGNU, sendo que o primeiro tem a responsabilidade primária de manter a paz e a segurança globais. Assim, as decisões políticas do CSNU permitem que a organização atue na redução da violência,

mitigue crises humanitárias e gerencie conflitos, especialmente por meio das operações de paz.

Nesse sentido, a seção seguinte apresenta as iniciativas do CSNU durante a pandemia. Entendendo que houve uma certa paralisia desse órgão, ela apresenta também as ações empreendidas pelo secretário-geral e as decisões da AGNU.

A (in)ação do CSNU

Em 30 de janeiro de 2020, o diretor-geral da OMS declarou o novo surto da covid-19 como uma emergência de saúde pública de preocupação internacional, o mais alto nível de alarme e, em 11 de março, foi declarada a pandemia devido aos níveis de propagação e de severidade do vírus (WHO, 2020a). A primeira resposta da ONU foi em 19 de março por meio de um discurso do secretário-geral da ONU, no qual ele definiu áreas críticas de ação para enfrentar a emergência sanitária, o impacto social, a resposta e a recuperação econômica (Guterres, 2020c). Alguns dias depois, o secretário-geral da ONU apelou para um cessar-fogo geral em todos os conflitos ao redor do mundo (Guterres, 2020a). Suas ações subsequentes incluíram o lançamento do Plano global de resposta humanitária, o Relatório sobre os impactos socioeconômicos da COVID-19, várias reuniões sobre diferentes tópicos e com outras instituições, e a solicitação pelo engajamento do CSNU para mitigar as implicações da pandemia na paz e na segurança internacionais (Guterres, 2020b).

No âmbito do CSNU, a primeira iniciativa foi feita em março pela Estônia ao propor uma reunião para discutir a propagação da COVID-19 e uma declaração à imprensa, o que foi rejeitada pela China, que ocupava naquela ocasião a presidência do Conselho (Awasthi, 2020). Durante as considerações preliminares, o primeiro confronto entre a China e os Estados Unidos foi sobre a denominação e a origem do vírus, o que provocou uma pausa nas discussões (What's in Blue, 2020a). Enquanto isso, em 2 de abril, a AGNU aprovou a Resolução 74/270 que clamou o sistema ONU a trabalhar com todos os atores relevantes por uma resposta global coordenada para a pandemia e reconheceu o papel crucial desempenhado pela OMS na resposta global à pandemia (ONU, 2020a).

Em abril, ocorreu a primeira videoconferência fechada com os membros do CSNU para tratar as implicações da COVID-19, incentivada pela Alemanha a pedido de nove membros não permanentes (Virus..., 2020; Nichols, 2020). No dia 14 daquele mês, os Estados Unidos suspenderam o financiamento da OMS e, em maio, encerraram sua relação com aquela organização. Ao mesmo tempo, a China insistia que a OMS fosse mencionada na resolução do CSNU (What's in Blue, 2020a). Os esforços continuaram com a França incitando discussões entre os cinco membros permanentes do Conselho para construir um projeto de resolução (What's in Blue, 2020a), enquanto a Tunísia obtinha apoio dos membros não permanentes. O trabalho desses dois membros resultou na apresentação da proposta franco-tunisiana. Em maio, Alemanha e Estônia apresentaram uma proposta parecida, demandando cessar-fogo, excluindo dessa situação as operações militares contra o Estado Islâmico, a Al Qaeda e os grupos extremistas a ela filiados (Lederer, 2020). Finalmente, em 28 de junho, a minuta franco-tunisiana foi colocada para apreciação e, em 1 de julho de 2020, foi aprovada a Resolução 2.532 relativa ao tema (Guterres, 2020c).

A Resolução 2.532 exigiu a cessação geral e imediata das hostilidades em todas as situações da agenda do Conselho e uma pausa humanitária de 90 dias nos conflitos armados e solicitou ao secretário-geral da ONU que reorientasse as operações de paz a auxiliar os países hospedeiros na contenção da pandemia de modo a facilitar o acesso humanitário aos mais vulneráveis (ONU, 2020b). Além disso, lembrou a Resolução da AGNU de 2 de abril sobre “Solidariedade global para combater a doença coronavírus 2019 (COVID-19)”, que considerava a OMS enquanto órgão crucial no combate a pandemia (ONU, 2020a). Como a votação seguiu um protocolo diferente, com pronunciamentos por correio eletrônico, a Alemanha organizou os *briefings* e as declarações em um documento específico (ONU, 2020d).

O tema das pandemias e os desafios da manutenção da paz voltaram a ser tratados em 12 de agosto, em um debate aberto organizado pela Indonésia (ONU, 2020e), o qual incluiu os impactos secundários das pandemias e o acesso desigual às vacinas como potencial gerador de conflitos

(What's in Blue, 2020b). No dia 9 de setembro, aconteceu a primeira reunião do CSNU sobre a implementação da Resolução 2.532, solicitada por seus *penholders*, França e Tunísia (What's in Blue, 2020c), na qual o pronunciamento dos Estados Unidos focou novamente na responsabilidade da China por suas ações e nas falhas da OMS, incluindo sua falta de independência, transparência e responsabilidade (What's in Blue, 2020d). No final do mês, uma nova reunião do Conselho discutiu a convergência em direção à paz e à segurança sustentáveis e a necessidade de uma reforma da governança global (What's in Blue, 2020d). Ainda em setembro, a AGNU aprovou a Resolução 74/306, que reconheceu, novamente, o papel-chave desempenhado pela OMS na coordenação da resposta, apoiou o trabalho das operações de paz e o apelo pelo cessar-fogo do secretário-geral da ONU, e clamou pela “intensificação da cooperação internacional e da solidariedade para conter, mitigar e superar a pandemia e as suas consequências” (ONU, 2020g, p. 5, tradução nossa).

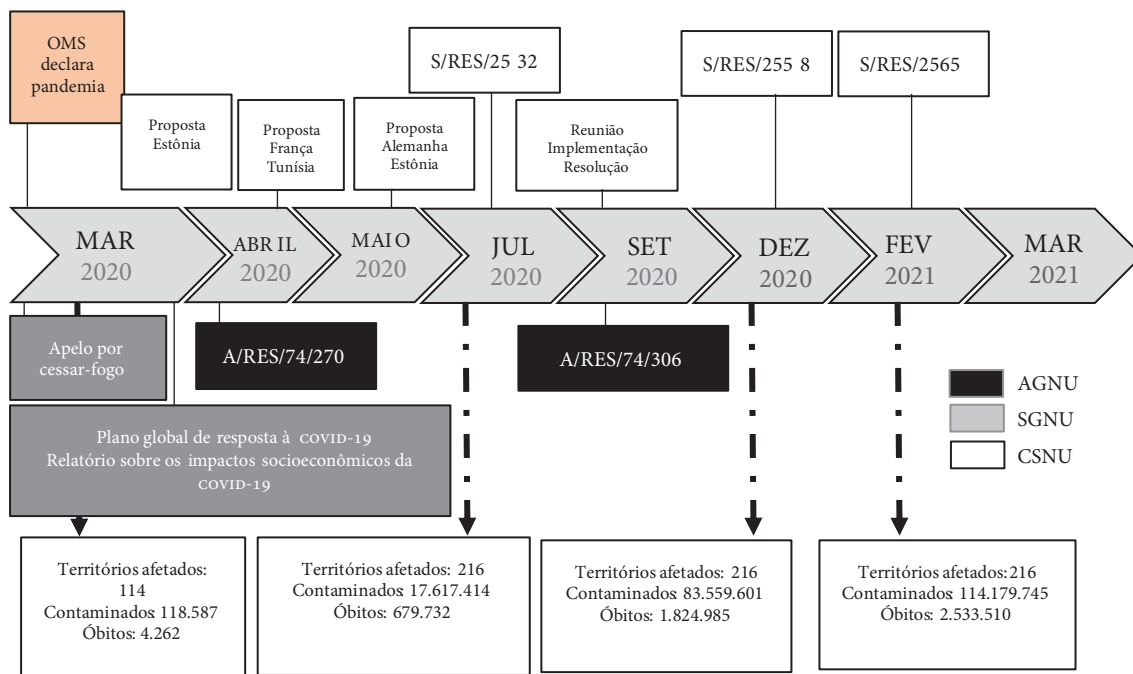
Em 25 de novembro, foi realizada uma reunião no âmbito da Fórmula de Arria copatrocinada por África do Sul, China, Níger, Rússia e São Vicente e Granadinas (ONU, 2020i; ONU, 2020h). Apesar de se tratar de um procedimento informal, que ocorre sem a obrigação de cumprir os requisitos das reuniões formais, por exemplo, sem a obrigatoriedade da presença de todos os membros do CSNU, as reuniões sob esse modelo são importantes por abrirem um espaço de diálogo entre o Conselho e representantes de Estados não membros, OIS, organizações não governamentais e da sociedade civil (ONU, 2019). A reunião em questão abordou a necessidade de acabarem com as medidas coercitivas unilaterais, como as sanções (ONU, 2020i). A Rússia e a China constantemente reiteraram suas posições contrárias às sanções, sobretudo àquelas impostas unilateralmente, uma vez que afetavam o combate à pandemia (What's in Blue, 2021a). Em dezembro, o CSNU reconheceu possíveis prejuízos aos objetivos e as metas da Agenda para o Desenvolvimento Sustentável 2030, bem como uma reversão nos ganhos já obtidos com a construção da paz e do desenvolvimento como resultado da pandemia, por meio da Resolução 2.558 (ONU, 2020i).

No início de 2021, no contexto do lançamento de várias vacinas, do retorno dos Estados Unidos à OMS e da demonstração de interesse do seu novo presidente em ingressar na Covax Facility¹ (ONU, 2020j), realizou-se um novo *briefing* sobre a implementação da Resolução 2.532 quando o secretário-geral da ONU foi solicitado a apresentar os esforços da organização em resposta à pandemia nos Estados em situação de conflito armado ou afetados por crises humanitárias, bem como sobre o seu impacto nas operações de paz e missões políticas especiais (What's in Blue, 2021b).

O CSNU realizou um debate aberto em fevereiro para discutir o papel do Conselho, de seus membros e da ONU em emergências, incluindo maneiras para permitir a vacinação em áreas de conflito (What's in Blue, 2021c). Na sequência, foi aprovada a Resolução 2.565 que destacou o papel da cooperação e solidariedade internacional no combate à COVID-19, o acesso equitativo dos Estados aos imunizantes e exigiu que todas as partes dos conflitos se engajassem em uma pausa humanitária para facilitar “a entrega equitativa, segura e desimpedida das vacinas da COVID-19 em áreas de conflito armado” (ONU, 2021, p. 3, tradução nossa). A Resolução determinou que o secretário-geral da ONU informasse sobre sua implementação, incluindo os empecilhos ao acesso à vacina e a resposta à pandemia em países em situação de conflito armado e/ou emergências humanitárias complexas (ONU, 2021). Solicitou relatórios mais frequentes que os habituais que têm periodicidade de 90 dias, com a intenção de permitir ao Conselho o exame mais rápido das situações destacadas pelo secretário-geral da ONU sobre locais em que as hostilidades ou os grupos armados impossibilitavam a aplicação dos imunizantes (What's in Blue, 2021d). O gráfico a seguir apresenta as principais iniciativas e decisões no âmbito da ONU, conforme descrito nesta seção. Salienta também a situação sobre a pandemia (territórios afetados, número de contaminados e de óbitos), que é apresentada na discussão a seguir.

1 Mecanismo multilateral administrado pela OMS, que busca ampliar a distribuição e o desenvolvimento dos imunizantes de maneira justa e global, aliada à iniciativa Aliança Global de Vacinação para garantir vacinas aos países mais pobres.

Gráfico 1. Ações do CSNU, da AGNU e do secretário-geral da ONU com relação à pandemia



Fonte: elaboração própria.²

Dinâmicas e interesses na resposta à pandemia

Tendo reconhecido o impacto da pandemia da COVID-19 no campo da segurança internacional e a dificuldade do CSNU em adotar resoluções que ajudassem em ações coletivas para mitigar seus efeitos, é importante a busca de explicações para sua atuação. A análise a seguir, que se apoia nas colocações provenientes de estudos acadêmicos apresentadas na primeira seção do artigo, destaca as experiências anteriores do CSNU em crises sanitárias, as dinâmicas de interesses e competição no processo decisório do Conselho, e o papel do Secretariado.

As experiências anteriores de crises sanitárias

A experiência adquirida pelo CSNU e pela ONU em geral, na atuação em crises anteriores, deveria auxiliar na tomada de decisões. Como o CSNU tomou

decisões nas crises de saúde pública relacionadas com HIV/aids e ebola, era de se esperar que esse histórico influenciasse positivamente no caso da COVID-19. Em julho de 2000, o CSNU adotou a Resolução 1.308 que tratou do impacto prejudicial da epidemia do HIV/aids na saúde do pessoal das operações de paz. Patrocinada pelos Estados Unidos, foi a primeira resolução do Conselho sobre uma questão de saúde (ONU, 2000). Em 2011, o CSNU novamente reconheceu o impacto negativo da propagação do HIV na sociedade e que os impactos podem ser sentidos de forma mais profunda em situações de conflito e pós-conflito (ONU, 2011).

Em setembro de 2014, o CSNU aprovou a Resolução 2.177, declarando o ebola como ameaça à paz e segurança internacionais (ONU, 2014). Os primeiros casos do ebola foram reportados em março de 2014. Em agosto, depois de mais de mil mortos, a OMS declarou situação de emergência (Gostin & Friedman, 2014). A resposta da OMS foi considerada lenta e inadequada, tanto por analistas externos à organização (WHO, 2015a) como pela burocracia da ONU, como o Departamento de

² Territórios afetados, número de contaminados e de óbitos baseados em WHO, 2020b; Pires *et al.*, 2021; Dong & Gardner, 2020.

Operações de Paz que conduzia missões na Libéria e na Costa do Marfim, países afetados pelo vírus (United Nations Ebola Emergency Response — UNMEER, 2017). Houve certa relutância em engajar o sistema de *clusters* da ONU, no qual o apoio do Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários teria sido fundamental. Com o engajamento logo no início do surto, e uma abordagem mais holística da resposta, haveria tanto recursos disponíveis como um sistema conhecido e com expertise funcionando (WHO, 2015a; 2015b). Como isso não ocorreu, a questão foi levada ao CSNU e o secretário-geral da ONU informou a decisão de estabelecer uma operação de resposta emergencial em 17 de setembro de 2014, uma vez que a crise do ebola já havia se tornado multidimensional. A missão tinha a finalidade principal de colocar todos os atores da ONU sob uma estrutura operacional unificada para garantir uma resposta rápida e eficaz. A proposta foi seguida imediatamente da Resolução 2.177 que incumbiu o secretário-geral da ONU de acelerar a resposta ao surto. Cinco dias depois, a Resolução 69/1 da AGNU concordou com o estabelecimento da UNMEER, que foi imediatamente estabelecida nos moldes de uma operação de paz e permaneceu ativa até 15 de julho de 2015 (WHO, 2015a; UNMEER, 2017).

Esses casos podem ser enquadrados no alargamento do significado de ameaça à paz e à segurança pelo CSNU. Acadêmicos e praticantes no campo da segurança internacional indicaram a possibilidade de a postura adotada pelo Conselho nas crises do HIV/aids e do ebola apontar para uma tendência de securitização de questões de saúde (ver Koenig, 2015; UNMEER, 2017). Independentemente das discussões, o caso do ebola evidenciou uma postura bem diferente da adotada na pandemia da COVID-19. Apesar de as crises do ebola e da COVID-19 serem bastante diferentes em termos de abrangência, número de infectados e mortos, entre outros fatores, a iniciativa do secretário-geral da ONU para responder ao ebola na África foi prontamente atendida tanto no CSNU como na AGNU. Cerca de um mês após a declaração da situação como emergência de saúde, não apenas os dois órgãos tinham tomado decisões sobre a resposta da ONU, como também aprovado a criação da

primeira e única operação voltada para esse tipo de emergência. As resoluções aprovadas e a criação da UNMEER marcam a convergência da necessidade de uma resposta coletiva e da disposição dos membros do CSNU e da ONU em geral em responder adequadamente à crise. No entanto, a possibilidade de que a resposta dada pelo CSNU naquela questão de saúde poderia pavimentar ações futuras no mesmo caminho (ver Snyder, 2014) não se confirmou no caso da COVID-19. Como se percebe no Gráfico 1, os mais de 100.000 casos da COVID-19 confirmados em 114 territórios, já em março de 2020, não foram suficientes para uma decisão do Conselho, enquanto anos antes a UNMEER, como resposta coletiva do CSNU, tinha sido criada quando, segundo Koenig (2015), havia 3.083 mortos decorrentes de 6.553 casos confirmados em 10 países e três continentes. Quando a primeira resolução relacionada com a pandemia foi aprovada no CSNU, em julho de 2020, já havia no mundo mais de 17 milhões de casos da COVID-19, em 216 territórios e com cerca de 680.000 mortes.

Dinâmicas de interesses e competição no processo decisório do CSNU

A ONU tem autonomia em relação aos Estados, indivíduos e outros atores internacionais, pois, como burocracia, não é apenas servidora dos seus Estados-membros, mas também autoridade em seu Direito. Como as OIs em geral, a ONU influencia os resultados criando transparência, aplicando normas e regras e monitorando seu cumprimento e, dessa forma, provê incentivos para a ação dos Estados. Ou seja, como autoridade, a ONU pode usar seu conhecimento para alterar o comportamento de outros atores (estatais e não estatais) (Barnett & Finnemore, 2004). No entanto, sua autonomia pode ser maior ou menor dependendo de variáveis externas (Rhinard & Sjöstedt, 2019).

No caso da pandemia, o CSNU teve dificuldades em tomar decisões e uma explicação está no processo decisório e no jogo de poder praticado pelos seus membros permanentes (P5). O processo de condução dos trabalhos do CSNU envolve etapas e uma série de reuniões formais e informais.

As decisões são classificadas em questões processuais e substantivas ou não processuais. As questões processuais dizem respeito a suspender uma reunião, convocar uma sessão de emergência da AGNU, convidar especialistas para participar das reuniões e adicionar ou remover itens da agenda do Conselho. A provação, nesse campo, requer nove votos afirmativos, indistintos entre membros permanentes ou não. Já as questões substantivas abarcam os demais assuntos e necessitam de nove votos afirmativos, incluindo os dos membros permanentes, sendo que as abstenções não têm caráter de veto (ONU, 2019).

As determinações do Conselho são publicadas em documentos formais sendo que, enquanto as declarações presidenciais e as resoluções têm caráter decisório, as notas e as cartas do presidente não. Além disso, as resoluções têm caráter de cumprimento obrigatório e seus projetos podem ser enviados por qualquer membro da ONU, mas só são colocadas em votação a pedido de um membro do CSNU (ver regra 38 em ONU, 2019). Nesse sentido, a aprovação de uma resolução referente à pandemia seria esperada e importante no campo da segurança internacional.

Na prática do CSNU, há a figura do *penholder*, qualquer membro do Conselho que domina o assunto em pauta ou tem interesse nele, o qual prepara um primeiro rascunho e exerce papel central no processo de aprovação como convocar reuniões, organizar debates e liderar missões de verificação, se for o caso (ONU, 2019). A partir do final dos anos 2000, o chamado “P3” (Estados Unidos, França e Reino Unido) passou a reivindicar o monopólio da apresentação das propostas de resolução (Einsiedel *et al.*, 2015). A proposta da Estônia, feita em meados de março, não passou das discussões iniciais. A África do Sul e a China questionaram pontos que faziam referência à economia global e que estariam fora do alcance do mandato do Conselho (What’s In Blue, 2021d). Foi preciso a França assumir a condição de *penholder* e orientar a proposta na cessação geral e imediata das hostilidades nos conflitos para reunir os membros do P5.

O processo decisório no CSNU envolve a circulação do projeto, a verificação das posições dos membros, a solicitação de inclusão/retirada de termos,

entre outros. Quando se percebe que o projeto de resolução pode ser aprovado, ele é colocado em “processo de silêncio” (*silence procedure*) por 24 horas para que receba comentários antes de ser “colocado em azul” (*put in blue*), ou seja, compartilhado em caráter provisório antes de ser levado à votação. No geral, essa iniciativa é tomada quando há um acordo informal sobre o documento ou quando é evidente que nenhum outro passo será exigido nas negociações. Por fim, o documento fica em circulação por 24 horas, em média, e pode ser retirado caso nenhum membro tenha manifestado seu voto (ONU, 2019).

Esse processo é parte das (e afetado pelas) dinâmicas que envolvem o grupo dos membros permanentes (P5) e dos E10. A necessidade de obter consenso no P5 para evitar o uso do veto levou à tendência de circular a proposta de resolução entre eles antes de colocá-la em discussão no CSNU como um todo. Além disso, antes de apresentar a proposta ao P5, ela é discutida no âmbito do P3, pois um dos três quase sempre toma a iniciativa. Só depois de se obter um acordo entre os membros do P3 é que se busca o apoio da Rússia e da China. Isso porque, tradicionalmente, esses dois países adotam a estratégia de esperar o que vem do P3 para decidir. De qualquer forma, muito pouco fica para os países do E10 alterarem termos que considerem importantes nas resoluções (Einsiedel *et al.*, 2015).

Roberts (2016) observou que o sistema de segurança coletiva centrado no CSNU seria mais apropriadamente descrito como “segurança seletiva”, tendo em vista que não são critérios objetivos que determinam se e como o Conselho se envolverá em um conflito, mas a interação de cálculos baseados em interesses de seus membros em, além de aliados, potenciais contribuintes com tropas e nos próprios Estados em conflito. A mesma ideia pode ser estendida para situações além dos conflitos armados, como no caso da pandemia. Ou seja, as decisões sobre se e como lidar com a COVID-19 se deram no âmbito dessa “seletividade” resultante de cálculos baseados em interesses, e as preferências em torno de questões políticas específicas durante as tratativas dificultaram a coesão em torno do interesse coletivo.

A discordância entre China e Estados Unidos sobre termos da proposta da Resolução 2.532 fez com que as discussões se arrastassem por cerca de três meses e sua aprovação só foi possível quando sua redação atendeu às imposições dos dois países. A substituição da menção explícita à OMS pela lembrança a Resolução da AGNU que considerava a OMS órgão crucial no combate a pandemia (ONU, 2020a, p. 1) e a não colocação de termos que enjassem a responsabilidade chinesa pelo vírus foram, provavelmente, o que possibilitou sua aprovação unânime (ONU, 2020c).

Além disso, China e Rússia se mostraram relutantes em aprovar uma resolução sobre a COVID-19 por entenderem que saúde internacional estaria fora do escopo do CSNU. No entanto, havia precedentes de envolvimento do Conselho em crises sanitárias, como na resposta à crise do HIV/aids em 2000 e à do ebola em 2014 (Rezrazi, 2020). Na realidade, se observarmos o comportamento do CSNU nas últimas décadas, podemos afirmar que o conceito de ameaça à paz e à segurança internacional foi alargado pelo próprio Conselho, incluindo abusos de direitos humanos, desastres humanitários e epidemias, entre outros (ver, por exemplo, Sergeev & Lee, 2018), o que invalidaria o pressuposto da pandemia estar fora do seu escopo.

Uma das vantagens dos membros permanentes, e que lhes confere importante superioridade em relação aos demais, é a memória institucional e o domínio dos procedimentos no Conselho (Einsiedel *et al.*, 2015). Nas negociações da Resolução 2.532, por exemplo, a China usou o fato de o CSNU já ter mencionado a OMS em resoluções de crises de saúde pública anteriores, tais como da HIV/aids e do ebola, para fundamentar sua insistência no mesmo sentido (What's In Blue, 2020a). No caso da menção à OMS, esses precedentes foram utilizados para apoiar a posição chinesa.

Assim, o processo de aprovação da Resolução 2.532 ensejou o jogo de interesses e competição que as grandes potências operam no CSNU (no caso, entre os Estados Unidos e a China) e que, por vezes, se sobrepõem aos interesses coletivos do sistema internacional. O caso também reforça que o P3 é fundamental em fazer avançar as discussões no âmbito dos membros permanentes e que o

papel dos membros do E10 ainda é de certa forma marginal. Tanto a combinação entre sete membros do E10, que permite inviabilizar uma resolução a despeito do interesse do P5, como a capacidade de alterar os interesses dos membros permanentes, ainda são raras de acontecer.

Além da resolução aprovada em abril, os esforços no âmbito da AGNU resultaram na aprovação da Resolução 74/306 em setembro, com apenas duas abstenções (Hungria e Ucrânia) e dois votos contra (Estados Unidos e Israel) (ONU, 2020g). A menção à OMS, que já havia sofrido objeções dos Estados Unidos, sob a alegação de a má administração da pandemia ter atrasado o lançamento de um alerta global, provavelmente levou ao voto contra dos estadunidenses. Além disso, o projeto da resolução apelava para a “remoção urgente de *obstáculos injustificados*, a fim de garantir o acesso universal, oportuno e equitativo, e a distribuição justa de [...] tecnologias e produtos essenciais para a saúde [...] exigidos na resposta à COVID-19 pandemia” (ONU, 2020f, p. 8, tradução nossa, grifo nosso), numa clara referência às sanções unilaterais impostas por determinados países. Durante as negociações, o item sofreu alterações e a versão final instou “os Estados a se absterem de promulgar e aplicar quaisquer medidas econômicas, financeiras ou comerciais unilaterais que não estejam em conformidade com o direito internacional e a Carta das Nações Unidas” (ONU, 2020e, p. 8, tradução nossa). O processo de aprovação dessa resolução reforça também o jogo de interesses que é praticado nas OIS. No caso do CSNU, alguns países procuram inserir questões de seu interesse nas entrelinhas das resoluções, o que normalmente resulta em votos negativos de membros que não aceitam esses termos. Um exemplo nesse sentido, conforme indicado acima, foi a tentativa da Rússia, tradicionalmente contrária ao uso de sanções unilaterais, de incluir a frase “remoção urgente de *obstáculos injustificados*” na Resolução e a não aceitação dos Estados Unidos, que fazem uso intensivo dessas sanções.

Por fim, é interessante ressaltar que as Resoluções 2.532 (aprovada em julho de 2020) e 2.565 (aprovada em fevereiro de 2021) se contrastam em alguns pontos. Enquanto na primeira os Estados

Unidos se opuseram a citar a OMS, na última, a organização foi citada várias vezes e se reconheceu o seu papel crucial (ONU, 2021). Diferentemente da primeira, a Resolução 2.565 gerou poucos debates ainda que, inicialmente, houvesse oposições dos Estados Unidos e da Europa à solicitação russa de adição de um parágrafo que reconhecia a atuação do secretário-geral da ONU na resposta à pandemia (ONU, 2021). A posição russa pelo alívio das sanções era compartilhada pela China (What's in Blue, 2021d). O projeto da resolução foi colocado em circulação pelo Reino Unido no dia 18 de fevereiro, quatro dias depois foi debatido por especialistas, “colocado em azul” no dia seguinte após algumas revisões, quando foi iniciado o processo de votação (What's in Blue, 2021d). Pode-se dizer que a mudança da presidência nos Estados Unidos e a postura de Joe Biden em questões relacionadas com a pandemia foram, provavelmente, fatores decisivos na tramitação mais rápida da resolução.

O papel do Secretariado

As OIS se esforçam para preservar a neutralidade com relação aos seus membros. A postura imparcial dos seus funcionários é crucial, mas a sua legitimação em torno do mito de agir de maneira despolitizada é sempre uma fonte de estresse para as organizações (Barnett & Finnemore, 2004), especialmente quando a imparcialidade compromete a execução de suas atribuições ou quando os secretariados têm sua autonomia limitada por força das estruturas e processos decisórios. No caso da ONU, os funcionários do Secretariado, incluindo o secretário-geral da ONU, ao mesmo tempo que devem procurar manter a imparcialidade, precisam cumprir com suas obrigações.

Dessa forma, com o CSNU enfrentando dificuldades em avançar no tema, o secretário-geral da ONU tomou frente em algumas decisões. Em 19 de março, em um discurso, estabeleceu três áreas críticas de ação: enfrentamento da emergência sanitária e do impacto social, resposta e recuperação econômica, e responsabilidade de se “recuperar melhor” (Guterres, 2020c). Pouco depois, apelou para um cessar-fogo geral em todos os conflitos ao redor do mundo (Guterres, 2020a), o que foi reforçado em 3 de abril (Guterres, 2020a). O

secretário-geral da ONU também lembrou o papel crucial desempenhado pelo CSNU anteriormente em resposta às implicações de segurança da HIV/aids e do surto do ebola e solicitou seu envolvimento para mitigar as implicações da pandemia da COVID-19 na paz e na segurança (Guterres, 2020b). A decisão do secretário-geral da ONU de apelar para o cessar-fogo e emitir instruções para as operações de paz já no início de abril pode ser entendida com a de se adiantar e evitar que as tensões entre a China e os Estados Unidos pudessem comprometer ações nesse campo. Suas iniciativas estariam no campo de suas atribuições técnico-administrativo e, assim, não causariam divergências políticas com o P5.

Por conta de processos decisórios diferentes, enquanto interesses individuais de poucos países, mesmo dos mais poderosos, não são suficientes para impedir a aprovação de resoluções na AGNU, visto que cada Estado-membro tem um voto, essa prática no CSNU leva à inação do órgão. Nesse sentido, o esforço do secretário-geral da ONU para aprovar resoluções na AGNU sobre a COVID-19 pode ser entendido não só como exercício de sua autoridade moral, mas também como tentativa de incentivar e até persuadir os membros do CSNU a seguirem o mesmo caminho. O secretário-geral da ONU teria, assim, utilizado a neutralidade tecnocrática e agido de forma independente para o bem geral, sem adotar uma posição de divergência com membros do P5, evitando se envolver em desacordos políticos ou ser colocado dentro das tensões com relação à pandemia cujos pivôs eram os Estados Unidos e a China (ver Rezrazi, 2020).

Se a AGNU ou os demais órgãos, especialmente o CSNU no campo da paz e da segurança internacional, não conseguem adotar e implementar ações, cabe ao secretário-geral da ONU adotar medidas na sua esfera de atribuições, bem como trabalhar para eliminar os fatores que dificultam ou até impedem a tomada de decisões. Nesse sentido, orientados pelo secretário-geral da ONU e movidos pelos seus interesses institucionais e políticos, conforme salientado anteriormente, os funcionários de diversos departamentos e escritórios (por exemplo, Departamento de Operações de Paz, Escritório de Estado de Direito e Instituições de Segurança,

Escritório da ONU para a Coordenação de Assuntos Humanitários, dentre outros) emitiram ordens e diretrizes para as missões de campo independente de decisões do CSNU.

Conclusões

O artigo procurou discutir o papel das OIs em momentos de crise a partir do caso do CSNU diante da pandemia da COVID-19. As diferentes perspectivas apresentam as OIs como palcos para os Estados agirem em prol de seus interesses e legitimarem suas posições e ações (ver a perspectiva realista, por exemplo, em Gilpin, 1981, e Mearsheimer, 1994/1995, entre outros), como arenas que permitem a cooperação entre os Estados (ver a perspectiva neoliberal, por exemplo, em Keohane, 1984; Oye, 1985; Stein, 1990, entre outros), ou como locais onde princípios e normas são compartilhados e institucionalizados (ver a perspectiva construtivista, por exemplo, em Finnemore, 1993; Barnett & Finnemore, 2004; Oestreich, 2011, entre outros). Dessa forma, a ONU é um palco onde se pratica a diplomacia com vistas à construção de consensos globais em face de conflitos de interesses, divergências e disputas nacionais regionais e multilaterais. No entanto, o multilateralismo praticado pela organização sofre ameaças, normalmente impulsionadas por interesses particulares de alguns de seus membros, por exemplo, as intervenções militares unilaterais da Organização do Tratado do Atlântico Norte em Kosovo (1999) e dos Estados Unidos no Iraque (2003) (ver, por exemplo, Wheeler, 2000; Shinoda, 2000; Lieberfeld, 2005).

No CSNU, a construção de consenso é buscada para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Mas ele ainda se espelha na configuração do sistema internacional pós-Segunda Guerra Mundial. A reconfiguração do poder no sistema, em particular em termos de poder econômico dos Estados, levou a debates nas últimas décadas sobre a necessidade de reforma do CSNU e, da mesma forma, à reformulação do peso dos votos em instituições criadas em Bretton Woods como o Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial (ver, por exemplo, Aguilar, 2009; Tude & Milani, 2013). No entanto, a contestação das normas e dos

padrões existentes ainda não resultou em alterações substantivas nas instituições mencionadas, as quais permanecem com os mesmos processos decisórios assimétricos estabelecidos há mais de 70 anos.

Crises levam os países a tenderem mais para o interno, no sentido de priorizarem ações voltadas para suas populações (incluindo discursos nacionalistas e fechamento de fronteiras, entre outras) em detrimento das de caráter multilateral. Por exemplo, as economias em retração poderiam levar a cálculos financeiros e, apesar de os governos entenderem a necessidade da manutenção da paz internacional, acabariam priorizando as medidas de combate à pandemia dentro dos seus territórios ao invés de dispender recursos e colocar seus nacionais em risco no exterior. Dessa forma, em meio a crises e, no caso específico da pandemia e das suas consequências, esperava-se o exercício da “agência”, a congruência de interesses entre os membros do CSNU, para que medidas coletivas urgentes e proativas fossem tomadas, no esforço para sobrepor medidas multilaterais à tendência do unilateralismo. Além disso, tendo a emergência em saúde provocada pelo ebola no oeste africano, em 2014, resultado numa resposta rápida e inédita do CSNU (em termos do estabelecimento da UNMEER), presumia-se uma reação parecida no caso da pandemia da COVID-19. No entanto, houve uma paralisia do CSNU nos primeiros meses da pandemia. Uma explicação é que a competição e os interesses divergentes entre Estados Unidos e China se sobrepuseram à cooperação necessária. Por conta do processo decisório do CSNU, a divergência entre membros do P5 resulta na dificuldade dos E10 de influenciar nas decisões e paralisa o Conselho. Como em emergências complexas, nas quais a pandemia da COVID-19 se enquadra, a agência e o tempo de reação são importantes, os interesses e as preferências divergentes de alguns membros do P5 e o exercício de poder por eles utilizado, dificultam a tomada de decisão, podendo levar a certa inércia do CSNU. Por conseguinte, a capacidade inicial da ONU de articular interesses coletivos, tomar decisões, mobilizar recursos e implementar ações para fazer ante as consequências da pandemia no campo da paz e da segurança

internacionais ficaram comprometidas, o que levou o secretário-geral da ONU e os órgãos do Secretariado a tomarem iniciativas.

Assim, a politização do tema saúde pública, combinada às divergências entre membros com poder de veto, afetaram a capacidade da ONU de adotar medidas coletivas na área de competência do CSNU, mesmo em contexto de crise. Destarte, a dificuldade do Conselho de aprovar resoluções específicas sobre a COVID-19 faz retornar a discussão de questões antigas como as relacionadas com jogo de poder, interesses individuais e preferências particulares, e seus impactos em decisões multilaterais, bem como processos decisórios que eternizam assimetrias.

Referências

- Abbott, K., & Snidal, D. (1998). Why States Act through Formal International Organizations. *The Journal of Conflict Resolution*, 42(1), 3-32. <http://www.jstor.org/stable/174551>
- Aguilar, S. L. C. (2009). A reforma da Organização das Nações Unidas. *Tensões Mundiais*, 5, 13-37.
- Awasthi, P. (2020, 27 março). China rejects Estonia's proposal to hold UNSC meeting to discuss coronavirus: Report. *The Hindu Business Line*. <https://www.thehindubusinessline.com/news/world/china-rejects-estonia-proposal-to-hold-uns-council-meeting-to-discuss-coronavirus-report/article31180561.ece>
- Barnett, M., & Finnemore, M. (2004). *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Cornell University Press.
- Berdal, M. (2003). The UN Security Council: Ineffective but Indispensable. *Survival*, 45(2), 7-30. <https://doi.org/10.1080/00396338.2003.10321303>
- Brasil. (2009). *Decreto n.º 7.030*, de 14 de dezembro de 2009. Presidência da República.
- Chesterman, S. (2007). Introduction: Secretary or general? Em K. Annan, & S. Chesterman (eds.), *Secretary or General?: The UN Secretary-General in World Politics* (pp. 1-12). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511618680.002>
- Coronavirus: Trump accuses WHO of being a “puppet of China”. (2020, 19 maio). *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/health-52679329>
- Cosgrove, C. A., & Twitchett, K. J. (1970). *The new international actors: The U.N. and the E.E.C.* Macmillan.
- Cox, R., & Jacobson, H. R. (eds.). (1973). *The anatomy of influence: Decision-making in international organization*. Yale University Press.
- Day, A. (2020, 15 setembro). *The future of multidimensional peacekeeping*. Global observatory. International Peace Institute.
- Dijkstra, H. (2016). *International organizations and military affairs*. Routledge.
- Dong E., Du H., & Gardner L. (2020). *An interactive web-based dashboard to track COVID-19 in real time*. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- Einsiedel, S., Malone, D., & Ugarte, B. (2015). *The UN security council in an age of great power rivalry*. Working Paper n. 4. Centre for Policy Research.
- Finnemore, M. (1993). International organizations as teachers of norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and science policy. *International Organization*, 47(4), 565-597.
- Gilpin, R. (1981). *War and change in international politics*. Cambridge University Press.
- Gostin, L. & Friedman, E. (2014). Ebola: A crisis in global health leadership. *The Lancet*, 384(9951):1323-5. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(14\)61791-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(14)61791-8)
- Guterres, A. (2020a). *Opening remarks of the secretary-general's appeal for global ceasefire*. United Nations Secretary-General. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2020-03-23/secretary-general-appeal-for-global-ceasefire>
- Guterres, A. (2020b). *Remarks to the security council on the COVID-19 pandemic*. United Nations Secretary-General. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2020-04-09/remarks-security-council-covid-19-pandemic>
- Guterres, A. (2020c). *Secretary-General's opening remarks at virtual press encounter on covid-19 crisis*. United Nations Secretary-General. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2020-03-19/remarks-virtual-press-encounter-covid-19-crisis>
- Jupille, J., & Caporaso, J. A. (1998). States, agencies and rules: The European Union in global environmental politics. Em C. Rhodes (ed.), *The European Union in the World Community* (pp. 213-230). Lynne Rienner.
- Karkoszka, A. (2005). Crisis management: The transformation of national and international systems of response. *Connections*, 4(2), 33-42. <https://www.jstor.org/stable/26323169>
- Karns, M., Mingst, K., & Stiles, K. (2015). *International organizations: The politics and processes of global governance* (3ª ed.). Lynne Rienner.

- Keohane, R. O. (1984). *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press.
- Koenig, F. (2015). The art of collective response in global health governance: Competing frames, the public sphere and pandemic crises. *odid Working Paper*, 206. Oxford Department of International Development.
- Lederer, E. M. (2020, 13 maio). UN council tries again to agree on covid-19 resolution. *AP News*. <https://apnews.com/article/9f229ec3e785bd5d8742fc94b0d3ac41>
- Lieberfeld, D. (2005). Theories of conflict and the Iraq war. *International Journal of Peace Studies*, 10(2), 1-21. <http://www.jstor.org/stable/41852927>
- Mearsheimer, J. J. (1994-1995). The false promise of international institutions. *International Security*, 19(3), 5-49.
- Nichols, M. (2020, 9 abril). U.N. Security Council meets over coronavirus as it struggles to act. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-un-idUSKCN21R3PB>
- Oestreich, J. E. (2011). Intergovernmental organizations in international relations theory and as actors in world politics. Em B. Reinalda (ed.), *The Ashgate Research Companion to Non-State Actors* (pp. 161-172). Ashgate.
- Organização das Nações Unidas. (1945). *Carta das Nações Unidas*. <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>
- Organização das Nações Unidas. (2000, 17 julho). *Press Release SC/6890*. <https://www.un.org/press/en/2000/20000717.sc6890.doc.html>
- Organização das Nações Unidas. (2011, 7 junho). *S/RES/1983*. [https://undocs.org/S/RES/1983\(2011\)](https://undocs.org/S/RES/1983(2011))
- Organização das Nações Unidas. (2019). *The UN Security Council handbook: A user's guide to practice and procedure*. Security Council Report. <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/the-un-security-council-handbook-by-scr-1.pdf>
- Organização das Nações Unidas. (2020a). *A/RES/74/270*. Resolution adopted by the General Assembly on 2 April 2020. <https://undocs.org/en/A/RES/74/270>
- Organização das Nações Unidas. (2020b). *S/RES/2532*. Resolution adopted by the Security Council on 1 July 2020. [https://undocs.org/en/S/RES/2532\(2020\)](https://undocs.org/en/S/RES/2532(2020))
- Organização das Nações Unidas. (2020c). *S/2020/632*. Letter dated 1 July 2020 from the President of the Security Council addressed to the Secretary-General and the Permanent Representatives of the members of the Security Council. <https://undocs.org/S/2020/632>
- Organização das Nações Unidas. (2020d). *S/2020/663*. Letter dated 8 July 2020 from the President of the Security Council addressed to the Secretary-General and the Permanent Representatives of the members of the Security Council. <https://undocs.org/S/2020/663>
- Organização das Nações Unidas. (2020e). *S/2020/799*. Letter dated 14 August 2020 from the President of the Security Council addressed to the Secretary-General and the Permanent Representatives of the members of the Security Council. <https://undocs.org/S/2020/799>
- Organização das Nações Unidas. (2020f). *A/74/L.92*. Draft resolution submitted by the President of the General Assembly of 10 September 2020. <https://digitallibrary.un.org/record/3880241?ln=en>
- Organização das Nações Unidas. (2020g). *A/RES/74/306*. Resolution adopted by the General Assembly on 11 September 2020. <https://undocs.org/en/A/RES/74/306>
- Organização das Nações Unidas. (2020h). *S/2020/1172*. Letter dated 4 December 2020 from the Permanent Representative of China to the United Nations addressed to the President of the Security Council. https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2020_1172.pdf
- Organização das Nações Unidas. (2020i). *S/RES/2558*. Resolution adopted by the Security Council on 21 December 2020. <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2558>
- Organização das Nações Unidas. (2020j). *COVAX anuncia acordos para acessar vacinas contra a COVID-19 e planeja implantação global a partir do primeiro trimestre de 2021*. <https://brasil.un.org/pt-br/105916-covax-anuncia-acordos-para-acessar-vacinas-contra-covid-19-e-planeja-implantacao-global>
- Organização das Nações Unidas. (2020k). Troops and Police Contributors. https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/04_mission_and_country_25.pdf
- Organização das Nações Unidas. (2021). *S/RES/2565*. Resolution adopted by the Security Council on 26 February 2021. [https://undocs.org/S/RES/2565\(2021\)](https://undocs.org/S/RES/2565(2021))
- Oye, K. A. (1985). Explaining cooperation under anarchy: Hypotheses and strategies. *World Politics*, 38(1), 1-24.
- Pires, L. S., Andrino, B., Llaneras, K., & Grasso, D. (2021, 16 março). O mapa do coronavírus: como aumentam os casos dia a dia no Brasil e no mundo. *El País*. https://brasil.elpais.com/brasil/2020/03/12/ciencia/1584026924_318538.html
- Pollack, M. (2003). *The engines of European integration: Delegation, agency, and agenda setting in the EU*. Oxford University Press.

- Rezrazi, E. M. (2020). *Peacekeeping missions in time of Coronavirus: New configurations and new challenges*. Policy Center for the New South.
- Rhinard, M., & Sjöstedt, G. (2019). *The EU as a global actor: A new conceptualisation four decades after “actorness”*. The Swedish Institute of International Affairs. <https://www.ui.se/globalassets/ui.se-eng/publications/ui-publications/2019/ui-paper-no.-6-2019.pdf>
- Roberts, A. (2016). The use of force: A system of selective security. Em S. V. Einsiedel, D. M. Malone, & B. S. Ugarte (eds.), *The UN Security Council in the 21st Century* (pp. 349-371). Lynne Rienner.
- Rushton, S. (2008). The UN Secretary-General and norm entrepreneurship: Boutros boutros-ghali and democracy promotion. *Global Governance*, 14(1), 95-110. <http://www.jstor.org/stable/27800693>
- Schunz, S., Gstöhl, S., & Langenhove, L. (2018). Between cooperation and competition: Major powers in shared neighbourhoods. *Contemporary Politics*, 24(1), 1-13. <https://doi.org/10.1080/13569775.2017.1408174>
- Sergeev, A., & Lee, J. (2018). From state security to human security: The evolving nature of the United Nations Security Council’s jurisdiction. *Inter Gentes — Journal of International Law & Legal Pluralism*. <https://intergenges.com/from-state-security-to-human-security-the-evolving-nature-of-the-united-nations-security-councils-jurisdiction/#>
- Shinoda, H. (2000). The politics of legitimacy in international relations: A critical examination of NATO’s intervention in Kosovo. *Alternatives: Global, Local, Political*, 25(4), 515-536. <http://www.jstor.org/stable/40644992>
- Sjöstedt, G. (1977). *The external role of the European community*. Saxon House.
- Snyder, M. (2014, 4 dezembro). *Security Council response to ebola paves way for future action*. International Peace Institute. Global Observatory. <https://theglobalobservatory.org/2014/12/security-council-response-ebola-action/>
- Stein, A. A. (1990). *Why nations cooperate: Circumstance and choice in international relations*. Cornell University Press.
- Thomas, D. (2010). Still punching below its weight? Actorness and effectiveness in EU foreign policy. *UACES 40th Annual Conference*, Bruges, (September), 6-8.
- Tude, J. M., & Milani, C. S. (2013). A política externa brasileira em relação ao Fundo Monetário Internacional durante o governo Lula. *rbpi*, 56(1). <https://doi.org/10.1590/S0034-73292013000100005>
- United Nations Ebola Emergency Response. (2017). *World Peace Foundation*. <https://sites.tufts.edu/wpf/files/2017/07/United-Nations-Ebola-Emergency-Response-brief.pdf>
- Virus Resolution Drafted by Tunisia, France Submitted to Security Council. (2020, 23 abril). *Asharq Al-Awsat*. <https://english.aawsat.com/home/article/2248216/virus-resolution-drafted-tunisia-france-submitted-security-council>
- Von Billerbeck, S. (2020). “Mirror, mirror on the wall’: Self-Legitimation by International Organizations”. *International Studies Quarterly*, 64(1), 207-219. <https://doi.org/10.1093/isq/sqz089>
- What’s In Blue. (2020a). *Security Council Resolution on covid-19*. Security Council Report. <https://www.whatsinblue.org/2020/06/security-council-resolution-on-covid-19.php>
- What’s in Blue. (2020b). *Global Governance post-covid-19*. Security Council Report. <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2020-09/global-governance-post-covid-19.php>
- What’s in Blue. (2020c). *Videoconference on covid-19 Pandemic*. Security Council Report. <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2020/09/video-conference-on-covid-19-pandemic.php>
- What’s in Blue. (2020d). *Security Council Summit on post-covid-19 global governance*. Security Council Report. <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2020/09/security-council-summit-on-post-covid-19-global-governance.php>
- What’s in Blue. (2021a). *January 2021 monthly forecast*. Security Council Report. <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2021-01/covid-19.php>
- What’s in Blue. (2021b). *February 2021 monthly forecast*. Security Council Report. <https://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2021-02/covid-19-2.php>
- What’s in Blue. (2021c). *Open debate on covid-19 Vaccines in contexts affected by conflict*. Security Council Report. <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2021/02/94861.php>
- What’s in Blue. (2021d). *Security Council Resolution on covid-19 vaccines*. Security Council Report. <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2021/02/security-council-resolution-on-covid-19-vaccines.php>
- Wheeler, N. J. (2000). Reflections on the legality and legitimacy of NATO’s intervention in Kosovo. *The International Journal of Human Rights*, 4(3-4), 144-163. doi: 10.1080/13642980008406897

- World Health Organization. (2006). *Constitution of The World Health Organization*. who. https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf
- World Health Organization (2015a). Report of the Ebola interim assessment panel. <http://www.who.int/csr/resources/publications/ebola/report-by-panel.pdf?ua=1>
- World Health Organization (2015b). Secretariat response to the report of the Ebola interim assessment panel. <http://www.who.int/csr/resources/publications/ebola/who-response-to-ebola-report.pdf?ua=1>
- World Health Organization (2020a). *Timeline: who's covid-19 response*. <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline>
- World Health Organization (2020b). *Weekly operational update on COVID-19-31 July 2020*. <https://www.who.int/publications/m/item/weekly-update-on-covid-19--31-july-2020>
- Wilson, G., & Shpall, S. (2016) *Action. The Stanford encyclopedia of philosophy*. Stanford University Press.