

Existem limites à atuação do Conselho de Segurança na Pandemia COVID-19?

Paula Wojcikiewicz Almeida

Doutora em Direito Internacional pela École de Droit de la Sorbonne. Diretora do Centro de Excelência Jean Monnet da FGV Direito Rio

Mariana Gouvea de Oliveira

Pesquisadora do Centro de Excelência Jean Monnet da FGV Direito Rio

Registros indicam que as mortes ocorridas em função da pandemia de Covid-19 são 70 vezes maiores do que aquelas causadas por ataques terroristas ocorridos entre 2002 e 2018.¹ Tais números alarmantes fizeram com que muitos Estados “declarassem guerra” contra o vírus, o que impacta a maneira de pensar a relação entre saúde e segurança internacional.

Considerando os efeitos desestabilizadores da pandemia da Covid-19 em questões de segurança, o que multiplica instabilidades já existentes, como situações de conflitos e violações de direitos humanos,² questiona-se: qual é o papel de atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) na emergência de saúde internacional de Covid-19?

Um marco para a discussão da relação entre saúde e segurança internacionais é Resolução 2177/2014³ do CSNU, que, sob o artigo 39 da Carta da ONU, pela primeira vez classificou uma doença infecciosa como ameaça à paz e segurança internacionais, estabelecendo a Missão das Nações Unidas para Resposta de Emergência ao Ebola. Essa ação do Conselho não utilizou

a linguagem típica do Capítulo VII da Carta da ONU, tampouco foi seguida por medidas de uso da força (artigos 40 e 41 da Carta) ou previsão de novas obrigações para os Estados, mas sim por recomendações sob o artigo 40 da Carta.⁴ Cumpriu, assim, sua finalidade de angariar recursos e atenção mundial ao Ebola, especialmente por considerar o valor simbólico da votação a favor pelos cinco membros permanentes do CSNU.

Ressalta-se que antes mesmo da Resolução 2177 já havia esforços da ONU nesse sentido, como por exemplo os relatórios de 2004 e 2005, do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças⁵ e do antigo secretário-geral da ONU (intitulado *In larger freedom*),⁶ respectivamente, que também elencam doenças infecciosas como ameaças à segurança. Além disso, as Resoluções 1308⁷ e 1983⁸ do CSNU quanto à pandemia de HIV/AIDS também reconheceram a relação entre saúde e segurança internacional.⁹

Questiona-se se solução semelhante à tomada pelo CSNU na Resolução 2177¹⁰ seria cabível à pandemia

de Covid-19. O secretário-geral da ONU, António Guterres, em carta do dia 9 de abril de 2020 ao Conselho de Segurança, declarou que a pandemia “também representa uma ameaça significativa para a manutenção da paz e segurança internacionais – potencialmente levando a um aumento da agitação social e da violência que prejudicaria muito nossa capacidade de combater a doença” (tradução das autoras).¹¹

A determinação da pandemia de Covid-19 como ameaça à paz e segurança internacionais poderia trazer benefícios para os Estados, especialmente no sentido de assistência às regiões que necessitam de medidas adicionais.¹² Nesse sentido, Craig D. Gaver e Nishadee Perera enfatizam que um dos benefícios de uma ação coordenada do CSNU seria a habilidade de criar obrigações vinculantes,¹³ de forma a reforçar as medidas da OMS, por exemplo, visto que muitos países têm optado por ações unilaterais e não têm cooperado com a Organização.¹⁴

Contudo, desafios políticos advindos da resistência chinesa e estadunidense¹⁵ impediram a adoção de uma

resolução que apontasse para um Estado em específico. Portanto, um grande empecilho à atuação unificada do Conselho, à semelhança das situações do HIV e Ebola, repousa na tensão política entre China e Estados Unidos,¹⁶ o que contribui negativamente para os esforços de cooperação global no enfrentamento da pandemia.¹⁷

No dia 1º de julho de 2020 foi aprovada a Resolução 2532,¹⁸ redigida pela França e Tunísia, reconhecendo a necessidade de cooperação e solidariedade internacionais no combate à pandemia, bem como considerando que sua extensão “pode constituir ameaça à manutenção da paz e da segurança internacionais” (tradução das autoras). A resolução adotou medidas no sentido de demandar a interrupção das hostilidades, em pausa humanitária, sem que isso se aplicasse a operações militares designadas pelo Conselho contra grupos terroristas. Foi a primeira vez que o Conselho de Segurança declarou um cessar-fogo em pausa humanitária de todos os conflitos armados ao redor do mundo.¹⁹

Assim, demonstrou que pandemias não podem ser endereçadas apenas como uma questão de saúde, pois as comunidades precisam de medidas protetivas nas “múltiplas dimensões da fragilidade – sistemas e saúde de saneamento, redes de segurança social e meios de subsistência” (tradução das autoras).²⁰ Quanto à recém-aprovada Resolução 2532, António Guterres pressionou os delegados presentes quanto ao respeito ao cessar-fogo.

Em discussão mais recente do Conselho, na reunião do dia 24 de setembro intitulada Manutenção da Paz e Segurança Internacionais: Governança Global pós Covid-19,

O peso político de uma decisão do CSNU produziria, indiretamente, o efeito de reforçar e reconhecer a competência e atuação da OMS

delegados se reuniram com o propósito de debater a necessidade de uma reforma na governança global para fortalecer esforços comuns em prol de paz e segurança globais sustentáveis.²¹ Segundo o Conselho, a pandemia expôs as fraquezas do sistema atual, mas também proveu oportunidade de construir uma nova ordem global, com base em princípios tais quais solidariedade econômica, equidade e *accountability* e cooperação regional. Contudo, nenhuma nova resolução foi adotada.

Por fim, em 25 de janeiro deste ano, 2021, foi realizada a primeira reunião do Conselho para averiguar o cumprimento da Resolução 2532.²²

Paz e segurança

Visto que a Resolução 2534 foi a única aprovada pelo Conselho no contexto da atual pandemia, é oportuno refletir sobre o papel do CSNU durante a pandemia de Covid-19 que, além de conclamar o cessar-fogo, poderia assumir a responsabilidade

de endereçar uma resposta multilateral. Em conjunto com a extensão do conceito de paz e segurança internacionais, isso traria uma expansão da competência de ação do Conselho em medidas de segurança coletiva.²³

Para uma resolução do CSNU, é preciso que ocorra a qualificação de determinada situação como inserida no escopo de competência do Conselho, qual seja, a manutenção da paz e segurança internacionais (artigo 24 da Carta da ONU). Para tanto, tal qualificação ocorre por meio de interpretação teleológica do próprio Conselho quanto a sua competência, sendo esse o primeiro passo para adoção de suas medidas, sejam essas inseridas no Capítulo VI ou VII da Carta. Portanto, na Resolução 2532, o Conselho mais uma vez considerou que pandemias refletem uma questão de saúde pública internacional, como algo que pode ameaçar a paz e segurança internacionais ampliando, assim, sua competência.

Uma vez realizada a qualificação, é essencial a reflexão sobre a natureza legal das medidas adotadas na resolução. Desse modo, investiga-se se essas medidas são de caráter recomendatório ou vinculante, criando uma obrigação internacional aos Estados. Para tanto, considera-se que a linguagem do preâmbulo de que a pandemia “pode constituir ameaça à manutenção da paz e da segurança internacionais”²⁴ é exatamente a mesma do artigo 34 da Carta da ONU,²⁵ que se encontra no Capítulo VI da Carta, o qual trata de solução pacífica de controvérsias.

Dessa forma, a conclusão razoável é de que a resolução age sob o escopo de medidas recomendatórias do artigo 36, não sendo estas vinculantes. Isso

porque não houve intenção explícita nesse sentido na Resolução 2532 ou em declarações quanto a esta, sendo nebuloso definir que o cessar-fogo, mesmo que exigido pelo Conselho, seja vinculante.²⁶ Contudo, o Conselho é certamente apto para adotar outra resolução com base no Capítulo VII para impor seu cumprimento, se assim o optar, o que representaria uma obrigação vinculante aos Estados.²⁷

Percebe-se, então, que o Conselho não agiu com base na competência do Capítulo VII da Carta da ONU. Mesmo que se leve em consideração a atuação do CSNU na epidemia de Ebola, na qual este considerou uma emergência de saúde como questão de segurança internacional, tal resolução não pretendeu estabelecer uma espécie de precedente para futuras ações do CSNU, no qual toda emergência de saúde devesse assim ser considerada.²⁸

Frente aos efeitos da pandemia em questões de paz e segurança internacionais, é inegável o fato de que o CSNU possui um importante papel a desempenhar dentro do escopo de suas competências. Ora, as competências do CSNU não se restringem às medidas obrigatórias sob o manto do Capítulo VII da Carta. Medidas recomendatórias constituem possíveis vias para uma atuação unificada do Conselho. O peso político de uma decisão do CSNU produziria, indiretamente, o efeito de reforçar e reconhecer a competência e atuação da OMS por meio de um fortalecimento de suas normas e recomendações. Uma ação em conjunto entre o CSNU e a OMS teria o condão de incentivar o *enforcement* e *compliance* estatal das diretrizes de saúde, fortalecendo o multilateralismo e assegurando a necessária coordenação entre os atores envolvidos no sis-

tema de governança global da saúde, sobretudo em momentos de crise. ■

¹TARDY, T. COVID-19: shaping future threats and security policies. In: TARDY, T. (Ed.). *COVID-19: NATO in the age of pandemics*. NATO Defense College, 1 mai. 2020, p. 14.

²PAVONE, I. R. L'emergenza da COVID-19 e l'impasse del Consiglio di Sicurezza. *Ordine internazionale e diritti umani*, ISSN 2284-3531, 2020, p. 366.

³UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). Resolution 2177 (2014). *7268th meeting*, S/RES/2177, 18 set. 2014.

⁴PAVONE, I. R. L'emergenza da COVID-19 e l'impasse del Consiglio di Sicurezza. *Ordine internazionale e diritti umani*, ISSN 2284-3531, 2020, p. 366.

⁵UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). A more secure world: our shared responsibility. *Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, A/59/565, 2 dez. 2004.

⁶UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). In larger freedom: towards development, security and human rights for all. *Report of the Secretary-General*, A/59/2005, 21 mar. 2005, p. 24-25, para. 78.

⁷UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). Resolution 1308 (2000). *4172nd meeting*, 17 jul. 2000, S/RES/1308.

⁸UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). Resolution 1983 (2011). *6547th meeting*, S/RES/1983, 7 jun. 2011.

⁹PAVONE, I. R. L'emergenza da COVID-19 e l'impasse del Consiglio di Sicurezza. *Ordine internazionale e diritti umani*, ISSN 2284-3531, 2020, p. 365-366.

¹⁰UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). Resolution 2177 (2014). *7268th meeting*, S/RES/2177, 18 set. 2014.

¹¹UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL (UNSG). Remarks to the Security Council on the COVID-19 Pandemic. *Statements/Reports*, 9 abr. 2020.

¹²SVICEVIC, M. COVID-19 as a threat to international peace and security what place for the UN Security Council. *EJIL: Talk!* – Blog of the European Journal of International Law, 27 mar. 2020.

¹³Ver, por exemplo, artigos 48, 103 e 48 da Carta da ONU.

¹⁴GAVER, C. D.; PERERA, N. COVID-19 Symposium: Will the UN Security Council Act on COVID-19? *OpinioJuris*, 4 abr. 2020.

¹⁵Ver sobre tensões políticas da OMS na atual pandemia de COVID-19: BESSON, S. COVID-19

and the WHO's political moment. *EJIL: Talk!* – Blog of the European Journal of International Law, 25 mai. 2020. Ver também BURCI, G. L. The USA and the World Health Organization what has president Trump actually decided and what are its consequences. *EJIL: Talk!* – Blog of the European Journal of International Law, 5 jun. 2020.

¹⁶Ver, por exemplo, VILLARREAL, P. A. Pandemic intrigue in Geneva: COVID-19 and the 73rd World Health Assembly. *EJIL: Talk!* – Blog of the European Journal of International Law, 22 mai. 2020. Ver também MARQUARDT, A.; HANSLER, J. US push to include 'Wuhan virus' language in G7 joint statement fractures alliance. *CNN Politics*, 26 mar. 2020.

¹⁷MYERS, J.; SHAPIRO, A. U.N. Chief: Security Council gridlock blocks effective Coronavirus response. *National Public Radio*, 9 jun. 2020.

¹⁸UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). Resolution 2532 (2020). *S/RES/2532*, 1 jul. 2020. Disponível em: <[https://undocs.org/en/S/RES/2532\(2020\)](https://undocs.org/en/S/RES/2532(2020))>. Acesso em: 3 jul. 2020.

¹⁹POBIJE, E. COVID-19 as a threat to international peace and security: The role of the UN Security Council in addressing the pandemic.

²⁰UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). COVID-19 'Profoundly Affecting Peace across the Globe', Says Secretary-General, in Address to Security Council. *Press Release*, 2 jul. 2020.

²¹UN WEB TV. Maintenance of international peace and security: Global governance post COVID-19. *Security Council Open VTC*, 24 set. 2020.

²²UN WEB TV. Maintenance of international peace and security: Follow-up on the implementation of resolution 2532 (2020). *Security Council Open VTC*, 25 jan. 2021.

²³POBIJE, E. COVID-19 as a threat to international peace and security: The role of the UN Security Council in addressing the pandemic. *EJIL: Talk!* – Blog of the European Journal of International Law, 27 jul. 2020.

²⁴UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL (UNSC). Resolution 2532 (2020). *S/RES/2532*, 1 jul. 2020, p. 1. Disponível em: <[https://undocs.org/en/S/RES/2532\(2020\)](https://undocs.org/en/S/RES/2532(2020))>. Acesso em: 3 jul. 2020.

²⁵Vide artigo 34 da Carta da ONU.

²⁶POBIJE, E. COVID-19 as a threat to international peace and security: The role of the UN Security Council in addressing the pandemic.

²⁷POBIJE, E. COVID-19 as a threat to international peace and security: The role of the UN Security Council in addressing the pandemic.

²⁸PAVONE, I. R. La pandemia di COVID 19: l'ONU finalmente batte un colpo? *SIDIBlog*, 9 mai. 2020; PAVONE, I. R. L'emergenza da COVID-19 e l'impasse del Consiglio di Sicurezza. *Ordine internazionale e diritti umani*, ISSN 2284-3531, 2020, p. 365.