

2.3 • As Relações Internacionais em contexto de pandemia

COVID-19 E AS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

**Sergio Luiz Cruz Aguilar
Julia Mori Aparecido**

Texto entregue em Setembro de 2020

AS CRISES INTERNACIONAIS APRESENTAM uma grande oportunidade para que as Organizações Internacionais (OI) se tornem mais ativas e, com isso, aumentem sua legitimidade no sistema internacional. A epidemia global causada pela COVID-19 apresentou uma exigência para que as OI encontrassem soluções coletivas. Durante a pandemia, a Organização Mundial da Saúde (OMS) esteve na vanguarda das ações, estabelecendo normas, fornecendo informações e conselhos para as questões de saúde internacional, e desenvolvendo programas relacionados à COVID-19. Mas, além das questões de saúde, a manutenção da paz e segurança global está entre os desafios que exigem ações multilaterais da Organização das Nações Unidas (ONU).

Os principais órgãos da ONU incluem o Conselho de Segurança (CSNU), a Assembleia Geral (AGNU) e o Secretariado, embora só o primeiro seja o responsável pela manutenção da paz e da segurança mundiais. As decisões do CSNU permitem que a ONU mobilize tropas multinacionais para operações de manutenção da paz, por meio das quais a Organização atua para reduzir a violência, mitigar crises humanitárias e gerenciar/resolver conflitos ao redor do mundo. No início de 2020, treze operações estavam desdobradas na África, Ásia, Europa e Oriente Médio, as quais foram impactadas pela pandemia.

Medidas adotadas e impactos nas operações de campo

No final de 2019, a Representação da OMS na República Popular da China captou uma declara-

ção na mídia da Comissão Municipal de Saúde de Wuhan sobre casos de uma nova 'pneumonia viral'. 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. Em 11 de março, a OMS declarou a pandemia devido aos níveis alarmantes de propagação e severidade do vírus¹.

“
No final de 2019, a Representação da OMS na República Popular da China captou uma declaração na mídia da Comissão Municipal de Saúde de Wuhan sobre casos de uma nova 'pneumonia viral'.”

No nível político, a primeira resposta da ONU foi em 19 de março por meio de um discurso do Secretário Geral (SGNU), no qual ele definiu áreas críticas de ação para enfrentar a emergência sanitária, o impacto social, a resposta e a recuperação econômica². Alguns dias depois, apelou para um cessar-fogo geral em todos os conflitos ao redor do mundo³. As ações subsequentes do SGNU 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 segurança internacional⁴.

Em 2 de abril, a AGNU aprovou uma resolução clamando o sistema ONU para trabalhar com todos os atores relevantes por uma resposta global coordenada para a pandemia⁵. Mas, apenas em 1 de julho de 2020, o CSNU conseguiu aprovar a Resolução 2532 relativa ao tema⁶. Apesar da urgência, a aprovação da resolução não foi uma tarefa fácil para os Estados envolvidos. Muitas negociações foram necessárias a partir da primeira iniciativa de proposta feita em 18 de março pela Estônia. Durante as considerações preliminares, o primeiro confronto entre China e EUA foi sobre a denominação e origem do vírus, o que provocou uma pausa nas discussões. A França incitou discussões entre os cinco membros permanentes do Conselho para construir um projeto de resolução. Na sequência, a Tunísia apresentou um projeto. Em abril ocorreu a primeira videoconferência fechada com os membros do Conselho para tratar as implicações da COVID-19.

Enquanto isso, os EUA suspenderam o financiamento e, posteriormente, encerraram sua relação com a OMS, o que acrescentou uma nova discussão entre a China e os EUA a respeito da menção da OMS na resolução. Os esforços continuaram nos dois meses seguintes até que, em 28 de junho, a minuta franco-tunisiana da resolução foi colocada para apreciação⁷.

AÇÕES DA ONU E OPERAÇÕES DE PAZ EM RELAÇÃO À COVID-19

MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO
<p>11 – OMS declara pandemia</p> <p>18 – Estônia propôs declaração à imprensa pelo CSNU</p> <p>19 – Primeira declaração pública sobre o COVID-19 (define três áreas críticas para ação)</p> <p>23 – Apelo por cessar-fogo global</p> <p>25 – Lançamento do Plano Global de Resposta Humanitária para a COVID-19</p> <p>31 – Lançamento do Relatório sobre os Impactos Sócio-Econômicos da COVID-19</p> <ul style="list-style-type: none"> • Confronto entre China e EUA sobre a origem do vírus • A França incitou a construção de projeto de resolução para cessação global das hostilidades • Tunísia apresentou projeto de resolução em defesa do cessar-fogo do Secretário-Geral 	<p>01 – AGNU aprovou a Resolução “Global solidarity to fight the coronavirus disease 2019 (COVID-19)”</p> <p>03 – Atualização do apelo por um cessar-fogo global</p> <p>08 – Primeira videoconferência com os membros do CSNU sobre as implicações da COVID-19 e discussões sobre a proposta franco-tunisiana de resolução</p> <p>09 – SGNU pede o envolvimento do CSNU</p> <p>14 – EUA anuncia fim da relação com a OMS e origina a principal discussão China-EUA sobre a menção à OMS</p> <p>27 – Reunião virtual do CSNU sobre manutenção da paz e segurança internacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pautas adicionadas no projeto de resolução franco-tunisiano: reconhecimento do papel das mulheres na resposta à COVID-19 e a expansão do cessar-fogo por 90 dias 	<p>08 – Apelo para abordar e combater o discurso de ódio COVID-19</p> <p>20 – Série de diálogos na África sobre COVID-19 e cessar-fogo</p> <ul style="list-style-type: none"> • França continuou no esforço de intermediar um compromisso entre a China e os EUA <p>27 – CSNU debate proteção de civis em conflitos armados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estônia e Alemanha propuseram concentrar a resolução no apelo do SGNU de cessar-fogo • EUA seguiu irredutível quanto a menção à OMS 	<ul style="list-style-type: none"> • Proposta para incluir na minuta consideração sobre a resolução da AGNU <p>28 – Proposta de Resolução franco-tunisiana foi colocada para apreciação</p>	<p>01 – CSNU aprovou por unanimidade a Resolução 2532 sobre a COVID-19</p> <p>02 – Vídeo-conferência aberta do CSNU sobre a manutenção da paz e segurança internacional: implicações da COVID-19</p> <p>07 – Reunião de alto nível da ONU sobre Multilateralismo após a COVID-19</p>

■ SGNU
■ CSNU
■ AGNU

DIRETRIZES DO SECRETARIADO → ADAPTAÇÕES DAS OPERAÇÕES DE PAZ NO TERRENO

Elaboração própria baseado em Guterres, 2020a,b,c; UN, 2020a,b,c; What's In Blue, 2020.

IMPACTOS INICIAIS DA COVID-19 NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

- Suspensão das rotações, repatriações e novos desdobramentos de pessoal militar e policial entre abril e junho de 2020.
- Engajamento de representantes especiais e enviados do SGNU com os atores dos conflitos para garantir cessar-fogo.
- Reorientação das operações no terreno para: apoio as autoridades nacionais em sua resposta à pandemia; proteção dos peacekeepers e manutenção da capacidade de continuar as operações; diminuição da possibilidade do pessoal da ONU ser vetor de contágio; e proteção de comunidades vulneráveis.
- Medidas de distanciamento social e proteção de pessoal nas bases da ONU.
- Adaptação das atividades operacionais para a realidade da pandemia.

No nível estratégico, tendo em vista a dificuldade do CSNU em adotar uma resolução e sob a liderança do SGNU, os órgãos do Secretariado emitiram orientações para as missões de campo. Decisões foram tomadas como a suspensão das rotações, repatriações e novos desdobramentos de pessoal militar e policial até ao final de junho⁸. O Departamento de Operações de Paz (DPO, em inglês) disseminou boas práticas observadas para as operações alcançarem com mais eficácia as comunidades em relação à preparação, prevenção e resposta à pandemia. O Escritório de Estado de Direito e Instituições de Segurança (OROLSI, em inglês) emitiu uma orientação operacional para apoiar a mitigação da propagação, especialmente para uso dos funcionários penitenciários. A Polícia da ONU (UNPOL) delineou procedimentos a serem seguidos pelos policiais em suas operações diárias.

No nível operacional, os representantes especiais e enviados do SGNU foram aconselhados a se envolverem com os atores dos conflitos para garantir que o cessar-fogo geral fosse implementado. As operações de paz foram reorientadas para quatro objetivos-chave: apoiar as autoridades nacionais em sua resposta à pandemia; proteger seu pessoal e sua capacidade de continuar operações críticas; assegurar que seu pessoal não fosse um vetor de contágio; e ajudar a proteger comunidades vulneráveis e continuar a implementar os mandatos⁹. Assim, os componentes de todas as operações receberam novas tarefas relacionadas com a pandemia e reorientaram seu alcance comunitário, especialmente ações de conscientização, prevenção e resposta à COVID-19.

As secções de informação pública de todas as operações fizeram extenso uso dos meios de comunicação disponíveis para atingir as comunidades¹⁰. As ações também se relacionaram com as especificidades de cada operação, por exemplo, no Sudão do Sul a UNMISS priorizou os locais de proteção dos civis, na República Democrática do Congo (RDC) a MONUSCO desdobrou bases temporárias para proteger as populações vulneráveis afetadas pela violência intercomunal, enquanto no Mali, a MINUSMA substituiu as patrulhas pela vigilância e dissuasão por meios aéreos¹¹.

Com relação ao apelo geral de cessar-fogo, enquanto um número substancial de partes em conflito expressou sua aceitação, grupos armados continuaram em atividade em diversos países como no Afeganistão, Darfur/Sudão, Iêmen, Líbia, Mali, República Centro-Africana (RCA), RDC e Sudão do Sul, dentre outros. Na África, nos países onde as principais missões de paz da ONU estão desdobradas ocorreram casos de violência armada, a maioria praticada por grupos armados e alguns ataques relacionados com a violência intercomunal.

“
A pandemia não alterou os objetivos estratégicos das missões, mas atividades operacionais foram impactadas.
”

No norte e nordeste da RCA, civis foram mortos e feridos por conta da luta entre facções rivais, na RDC os grupos armados Cooperativa para o Desenvolvimento do Congo (CODECO) e Forças Democráticas Aliadas (ADF) promoveram ataques no leste do país, onde também ocorreram confrontos entre milícias das etnias Hema e Lendu. No Mali, soldados e civis foram mortos em diversos ataques. No Sudão do Sul, conflitos intercomunitários nos estados de Jonglei e Warrap causaram centenas de mortes de civis e militares. Em Darfur/Sudão, conflito entre tribos rivais também deixou dezenas de pessoas mortas¹². Dessa forma, apesar do pedido de cessar-fogo do SGNU foi percebida uma enorme distância entre declarações de apoio e sua real colocação em prática nas regiões em conflito armado.

Algumas Conclusões

A dimensão dos impactos nas operações de paz no terreno e uma possível relação da pandemia com a postura adotada por grupos armados depende de uma análise mais profunda uma vez que a crise ainda se encontra em andamento. No entanto, algumas observações iniciais já são possíveis. Pode-se dizer que, no âmbito da ONU, a iniciativa das ações veio do SGNU, enquanto o SCNU sofreu uma inércia inicial, possivelmente ligada a rivalidade EUA – China. Dessa forma, seguindo a iniciativa do SGNU, os departamentos e escritórios do Secretariado emitiram diretrizes que reorientaram as operações de campo. Em geral, a pandemia não alterou os objetivos estratégicos das missões, mas atividades operacionais foram impactadas. Já em relação ao apelo de cessar-fogo do SGNU, atos de violência continuaram nos países onde as operações multidimensionais da ONU estão desdobradas, a sua maioria na África, tendo como alvo os civis, as forças armadas nacionais e, em alguns casos, os *peacekeepers*. ■

Notas

¹ World Health Organization (WHO). 2020. *Timeline: WHO's COVID-19 response* available at <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/interactive-timeline#1>.

² Guterres, António (2020c). Secretary-General's Opening Remarks at Virtual Press Encounter on COVID-19 Crisis. New York: United Nations Secretary-General available at <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2020-03-19/remarks-virtual-press-encounter-covid-19-crisis>.

³ Guterres António (2020a). *Opening Remarks of the Secretary-General's Appeal for Global Ceasefire*. New York: United Nations Secretary-General available at <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2020-03-23/secretary-general-appeal-for-global-ceasefire>

⁴ Guterres, António (2020b). *Remarks to the Security Council on the COVID-19 Pandemic*. New York: United Nations Secretary-General available at <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2020-04-09/remarks-security-council-covid-19-pandemic>.

⁵ UN (2020a). *A/Res/74/270*. New York available at <https://undocs.org/en/A/RES/74/270>

⁶ UN (2020c). *S/RES/2532*. New York, 1 July available at [https://undocs.org/en/S/RES/2532\(2020\)](https://undocs.org/en/S/RES/2532(2020))

⁷ What's In Blue (2020). *Security Council Resolution on COVID-19* available at <https://www.whatsinblue.org/2020/06/security-council-resolution-on-covid-19.php>

⁸ Guterres, António (2020b).

⁹ *Idem*.

¹⁰ UN (2020b). *Community outreach é COVID-19* available at https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/20200522_peacekeeping_community_outreach_and_covid.pdf.

¹¹ IPI – International Peace Institute (2020). *Prioritization and Sequencing of Peacekeeping Mandates: The Case of MINUSMA*. New York, Jun.

¹² OCI – Observatório de Conflitos Internacionais (2020). Informativos diversos entre março e setembro de 2020. Marília: Unesp available at <https://www.marilia.unesp.br/#1/oci>