



Kassius Diniz da Silva Pontes é diplomata de carreira, bacharel e mestre em Direito pela Universidade de Brasília e mestre em Diplomacia pelo Instituto Rio Branco.

Em Brasília trabalhou na Divisão do Mercosul (2005-2009), na Secretaria de Planejamento Diplomático (2015-2016) e atualmente está lotado no Gabinete do Ministro de Estado das Relações Exteriores. Serviu na Missão do Brasil junto às Nações Unidas (2009-2013), ocasião em que integrou a delegação do Brasil ao Conselho de Segurança no biênio 2010-2011, e na Embaixada em Lima (2013-2015). No Instituto Rio Branco foi agraciado com os Prêmios Rio Branco, medalha de prata, e Araújo Castro. Publicou, pela FUNAG, o livro “Euclides da Cunha, o Itamaraty e a Amazônia” (2005).

Sua tese “Do Dever de Escutar à Responsabilidade de Decidir: o Conselho de Segurança das Nações Unidas e os seus métodos de trabalho” foi aprovada com louvor no Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco em 2017.

A presente obra tem como objeto os métodos de trabalho do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). O estudo constitui, em linhas gerais, uma apreciação crítica do funcionamento do órgão, a partir do conjunto de regras e práticas que disciplinam o seu funcionamento interno e a sua interação com atores externos. São cinco os seus objetivos principais: a) no plano conceitual, sustentar a ideia de que a legitimidade do CSNU depende de uma síntese adequada entre efetividade e transparência; b) destacar que a associação entre reforma do CSNU e métodos de trabalho existe, o que não impede, porém, que as práticas do colegiado sejam aperfeiçoadas mesmo em sua estrutura atual; c) sublinhar que problemas de transparência perpassam a história do CSNU desde o início, mas que o debate sobre os métodos de trabalho ganhou impulso apenas mais recentemente, apesar da resistência dos cinco membros permanentes (P-5); d) realizar um estudo de métodos de trabalho selecionados, com ênfase naqueles que propiciam maior “abertura” ou “fechamento” do CSNU; e, por fim, e) avaliar a posição do Brasil sobre o tema, à luz de seus interesses normativos e operacionais nas Nações Unidas.



ENTRE O DEVER DE ESCUTAR E A RESPONSABILIDADE DE DECIDIR

O CSNU e os seus métodos de trabalho

Kassius Diniz da Silva Pontes

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

O Curso de Altos Estudos (CAE) é mantido pelo Instituto Rio Branco como parte integrante do sistema de treinamento e qualificação na Carreira de Diplomata, com o objetivo de atualizar e aprofundar os conhecimentos necessários ao desempenho das funções exercidas pelos Ministros de Primeira e Segunda Classes, sendo a posse do diploma requisito indispensável à progressão funcional a Ministro de Segunda Classe.

O candidato inscrito no CAE prepara e apresenta tese, a qual é submetida à Banca Examinadora, para arguição oral.

Ao final das arguições, o Diretor-Geral do Instituto Rio Branco publica no Diário Oficial da União e no Boletim de Serviço do Ministério das Relações Exteriores portaria de divulgação dos nomes dos diplomatas aprovados no CAE, destacando os aprovados “com louvor”.

A Fundação Alexandre de Gusmão (Funag) tem prioridade para a publicação das teses recomendadas pela Banca Examinadora do CAE e aprovadas pelo Conselho Editorial.

A relação dos trabalhos da coleção já publicados pela Funag encontra-se no final desta publicação.



ENTRE O DEVER DE ESCUTAR E A RESPONSABILIDADE DE DECIDIR

O CSNU e os seus métodos de trabalho

Kassius Diniz da Silva Pontes

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



ENTRE O DEVER DE ESCUTAR E A RESPONSABILIDADE DE DECIDIR

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado	Aloysio Nunes Ferreira
Secretário-Geral	Embaixador Marcos Bezerra Abbott Galvão

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente	Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima
------------	--

Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais

Diretor	Ministro Paulo Roberto de Almeida
---------	-----------------------------------

Centro de História e
Documentação Diplomática

Diretor	Embaixador Gelson Fonseca Junior
---------	----------------------------------

Conselho Editorial da
Fundação Alexandre de Gusmão

Presidente	Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima
------------	--

Membros	Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg Embaixador Jorio Dauster Magalhães e Silva Embaixador Gelson Fonseca Junior Embaixador José Estanislau do Amaral Souza Embaixador Eduardo Paes Saboia Ministro Paulo Roberto de Almeida Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto Professor Eiiti Sato
---------	---

A Fundação Alexandre de Gusmão, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Kassius Diniz da Silva Pontes

ENTRE O DEVER DE ESCUTAR E A RESPONSABILIDADE DE DECIDIR

O CSNU e os seus métodos de trabalho



Brasília, 2018

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@funag.gov.br

Equipe Técnica:

André Luiz Ventura Ferreira
Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Luiz Antônio Gusmão

Projeto Gráfico e Capa:

Yanderson Rodrigues

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P814 Pontes, Kassius Diniz da Silva.

Entre o dever de escutar e a responsabilidade de decidir : o CSNU e os seus métodos de trabalho / Kassius Diniz da Silva Pontes. – Brasília : FUNAG, 2018.

395 p. – (Curso de altos estudos)

Trabalho apresentado originalmente como tese, aprovada no LXII Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, em 2017.

ISBN: 978-85-7631-762-3

1. Nações Unidas (ONU). Conselho de Segurança - história. 2. Política externa - Brasil. 3. Cooperação internacional. 4. Organização internacional. I. Título. II. Série.

CDD 341.11302

Depósito legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.
Bibliotecária responsável: Kathryn Cardim Araujo, CRB-1/2952

Para Andressa, com amor.



If the source of power lies neither in the physical nor in the moral qualities of him who possesses it, it must evidently be looked for elsewhere – in the relation to the people of the man who wields the power (...). Power is the collective will of the people transferred, by expressed or tacit consent, to their chosen rulers.

There are many laws but no one to carry out the old ones. Nowadays everybody designs laws, it is easier writing than doing.

Leon Tolstoy, War and Peace



Sumário

Lista de tabelas e gráficos	13
Lista de abreviaturas e siglas.....	15
Prefácio	17
<i>Gelson Fonseca Jr.</i>	
Introdução	25
1. Os métodos de trabalho e a legitimidade do CSNU	37
1.1. Efetividade e transparência do CSNU.....	39
1.2. Considerações sobre a legitimidade do CSNU: a busca de uma síntese entre transparência e efetividade	46
1.3. O “locus” do debate sobre métodos de trabalho: centralidade ou exclusividade do CSNU?	52

2. Métodos de trabalho do CSNU: evolução histórica...59

2.1. A experiência da Liga das Nações..... 60

2.1.1. A Conferência de Paz de 1919: o choque entre grandes potências e países com “interesses limitados” 60

2.1.2. O Pacto da Liga das Nações e as atribuições da Assembleia e do Conselho Executivo 63

2.2. O debate sobre os métodos de trabalho quando da criação do CSNU..... 69

2.3. Os métodos de trabalho do CSNU durante a Guerra Fria 74

2.4. O pós-Guerra Fria 79

2.4.1. O revigoração do CSNU 79

2.4.2. A primeira fase (1992-1995): grandes expectativas, resultados modestos 82

2.4.3. A “década perdida” (1996-2005): paralisia e avanços pontuais 88

2.4.4. A terceira etapa (2005-2015): retomada 91

3. Os métodos de trabalho e o processo de reforma do CSNU97

3.1. Métodos de trabalho e reforma do CSNU: trilhos independentes? 98

3.2. O aspecto estrutural: membros permanentes e não permanentes 102

3.3. A atuação de grupos de interesse 107

3.3.1. O G-4 (Brasil, Alemanha, Índia e Japão) 107

3.3.2. O *Uniting for Consensus* (UfC) 111

3.3.3. O Grupo Africano 112

3.3.4. O <i>Small Five</i> (S-5)	115
3.3.5. <i>Accountability, Coherence and Transparency</i> (ACT)	117
4. O estado atual dos métodos de trabalho do CSNU	121
4.1. Os métodos de trabalho do CSNU nos últimos 25 anos.....	122
4.1.1. Natureza e quantidade de reuniões do CSNU	122
4.1.2. Natureza e quantidade das decisões adotadas pelo CSNU	128
4.1.3. Implementação das resoluções do CSNU	137
4.1.4. Estudo de caso: o CSNU como “quase legislador” em sua política contraterrorismo	141
4.2. Resistências e tendência ao fechamento	148
4.2.1. As Consultas Informais	149
4.2.2. O direito de veto	153
4.2.3. Países-líderes (<i>penholderships</i>) e presidência dos órgãos subsidiários.....	164
4.2.4. Interação com a Assembleia Geral	173
4.2.5. Interação com o Conselho Econômico e Social	183
4.2.6. Interação com países contribuintes de tropas e policiais.....	185
4.2.7. Interação com a Comissão de Consolidação da Paz	190
4.3. Avanços recentes e tendência à abertura.....	195

4.3.1. Sessões de encerramento (<i>wrap-up sessions</i>)	196
4.3.2. Diplomacia preventiva e <i>horizon-scanning</i> ...	198
4.3.3. A interação com organizações não governamentais e com indivíduos por meio da “Fórmula Arria”	202
4.3.4. Os diálogos interativos informais	206
4.3.5. As viagens do CSNU	210
4.3.6. As declarações à imprensa	211
4.3.7. A seleção do secretário-geral das Nações Unidas	214
5. O Brasil e os métodos de trabalho do CSNU	221
5.1. Histórico da posição brasileira	222
5.2. Temas centrais para a atuação brasileira	230
Conclusões	257
Referências	265
Anexos	289
Anexo A - Carta das Nações Unidas (1945)	291
Anexo B - Regras de Procedimento Provisórias do CSNU (1946)	333
Anexo C - Nota Presidencial 507/2017	347

Lista de tabelas e gráficos

Tabela 1 – Número de participantes dos debates abertos do CSNU sobre métodos de trabalho (1994-2016) (<i>Excluídos os membros do CSNU</i>)	95
Gráfico 1 – Número de reuniões do CSNU – Evolução histórica (1946-2015)	125
Tabela 2 – Número de reuniões do CSNU (2001-2015)	126
Gráfico 2 – Número de decisões tomadas pelo CSNU (1990-2015)	129
Tabela 3 – Número de resoluções total / Resoluções do Capítulo VII	131
Gráfico 3 – Número de resoluções não consensuais (adotadas ou vetadas) (1990-2015)	132
Tabela 4 – Número de resoluções <i>versus</i> número de declarações presidenciais (1946-2015)	135
Tabela 5 – Número de vetos no CSNU por país (1946-2015)	156

Tabela 6 – Países-líderes (<i>penholders</i>) no CSNU (2016)	167
Tabela 7 – Discrepância entre <i>penholders</i> e presidências de órgãos subsidiários – Exemplos selecionados (2016)	170
Tabela 8 – Número de sessões de encerramento por ano (2000-2016).....	197
Tabela 9 – Número de sessões de <i>horizon-scanning</i> por ano (2000-2016).....	201
Tabela 10 – Fórmula Arria: número de reuniões em anos selecionados (1992-2014).....	205
Tabela 11 – Diálogos Interativos Informais (2009-2016)	207
Tabela 12 – Número de Declarações à Imprensa do CSNU em anos selecionados	212
Tabela 13 – Compilação de propostas do Brasil para aperfeiçoar os métodos de trabalho do CSNU.....	227

Lista de abreviaturas e siglas

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas
ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
CIJ – Corte Internacional de Justiça
CCP – Comissão de Consolidação da Paz
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
E-10 – Membros eleitos do Conselho de Segurança das Nações Unidas
G-4 – Grupo dos Quatro (Alemanha, Brasil, Índia e Japão)
GRULAC – Grupo da América Latina e Caribe
MINUSTAH – *Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en Haiti* (Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti)
MONUSCO – *Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en RD Congo* (Missão de Estabilização na República Democrática do Congo)
ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

P-3 – Membros permanentes ocidentais do Conselho de Segurança das Nações Unidas (Estados Unidos, França e Reino Unido)

P-5 – Cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia)

S-5 – *Small Five* (Costa Rica, Jordânia, Liechtenstein, Singapura e Suíça)

SGNU – Secretário-Geral das Nações Unidas

TCCs – *Troop Contributing Countries* (Países Contribuintes de Tropas)

TPI – Tribunal Penal Internacional

UfC – *Uniting for Consensus*

UNTSO – *United Nations Truce Supervision Organization* (Organização das Nações Unidas de Supervisão da Trégua)

UNOC – *United Nations Operations in the Congo* (Operação das Nações Unidas no Congo)

Prefácio

O livro de Kassius Diniz da Silva Pontes, *Entre o Dever de Escutar e a Responsabilidade de Decidir: o Conselho de Segurança das Nações Unidas e os seus métodos de trabalho*, enriquece o amplo e valioso acervo de teses apresentadas ao Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco e publicados pela FUNAG. As teses tratam de vários aspectos das atividades do Conselho de Segurança, como a história da participação do Brasil no Conselho e os esforços para reformá-lo, as operações de paz, a ação multilateral na primeira Guerra do Golfo, a intervenção no Iraque e seus desdobramentos. Algumas das teses se tornaram referência obrigatória para quem estuda o Conselho e são frequentemente referidas em artigos acadêmicos. Mais do que isto, lidas em conjunto, constroem o que constitui o pensamento diplomático brasileiro sobre a segurança internacional e de que maneira as instituições multilaterais, especialmente o Conselho, devem lidar com as ameaças à paz.

Kassius acrescenta a esse repertório o tema dos métodos de trabalho, talvez menos visível do que outros, porém essencial para a compreensão da posição do Conselho na estrutura da ONU e da extensão do poder e da influência dos cinco membros permanentes. Assim, o primeiro mérito da contribuição de Kassius é justamente a

escolha de um tema que estava ausente da bibliografia brasileira. E, se a contribuição vale por levantar o tema, vale mais ainda pela qualidade com que o aborda, de forma clara, coerente, reveladora, formando a base de consistentes sugestões para a política externa.

Mas de que trata exatamente o livro? Kassius define os métodos de trabalho como “o conjunto de regras (escritas e consuetudinárias) que determinam o funcionamento interno do Conselho e sua interação com atores externos (Estados-Membros, organizações internacionais e entidades não governamentais)”. Lembra que é o Conselho que tem o poder de editá-las e, conseqüentemente, de reformá-las ou mantê-las. Acrescenta que, em vista de suas implicações, até hoje os métodos de trabalho são regulados por um regimento provisório editado em 1946. Ora, em qualquer instituição, as regras sobre o processo de tomar decisões têm evidentes implicações sobre os resultados da decisão, sobre sua legitimidade e eficiência. No caso do Conselho, não há dúvidas, o poder de decidir e de decidir como se decide está ancorado – e solidamente – na mão dos cinco membros permanentes, os P5. A Carta cria assim um desequilíbrio fundamental: embora decisões do Conselho sejam obrigatórias para todos, boa parte dos membros não tem participação direta na elaboração dos métodos de trabalho, já que 35% deles jamais serviu no Conselho e, mesmo quando servem, na condição de eleitos, a capacidade de influenciar os rumos das deliberações é limitado.

É nesse quadro que se delineia o cerne da reflexão de Kassius, voltada para examinar os esforços dos Estados-Membros para reformar os métodos de trabalho, se não revertendo, ao menos atenuando os seus “defeitos” mais evidentes, como a baixa intensidade de interlocução com os próprios Estados-Membros, o que, em última instância, vai afetar a legitimidade de suas decisões. O argumento central dos reformistas se funda, portanto, em ideias para fortalecer o Conselho, não diminuí-lo. E os P5 as entendem como instrumentos para constrangê-los... O título da tese é perfeito: se os membros permanentes escutassem, certamente decidiriam melhor.

Ao examinar os fatores que ampliariam a legitimidade e eficiência do Conselho, Kassius discute, com base em Habermas, a necessidade de transparência dos órgãos de representação na esfera pública, e afirma que “é apenas a por meio da publicidade e do acesso à informação que essa esfera pública (entendida como o conjunto da comunidade internacional, aí incluídos os Estados-membros e as organizações não governamentais) poderá exercer uma avaliação adequada do trabalho do CSNU”. As questões intrincadas da síntese entre transparência e efetividade são tratadas com profundidade e equilíbrio, e soluções simplistas são descartadas.

Questão importante e preliminar é a da competência para propor reformas. O Conselho, especialmente pela voz dos membros permanentes, sempre se considerou *master of its own rules*. Kassius lembra que “jamais uma iniciativa da AGNU sobre métodos de trabalho chegou sequer a ser votada, mesmo tendo caráter exclusivamente recomendatório” (p.55). Isto não impediu que vários movimentos tentassem usar a Assembleia para propor reformas. A impossibilidade de levá-las adiante deixa ainda mais claro o fato de que, na ONU, o poder dos P5 vai muito além de suas deliberações sobre ameaças à paz.

Outra contribuição do trabalho é a história dos mecanismos de veto na Liga das Nações e como foram herdados e “corrigidos” na ONU. O que era, na Liga, um direito universal, passa a ser em 1945 um direito restrito aos membros permanentes. As limitações evidentes da Liga são reveladas no curso de conflitos em que as potências são protagonistas e sabemos de que maneira aquela organização perdeu legitimidade e qualquer capacidade de influenciar na solução de conflitos. Na esfera internacional, bons princípios e boas regras valem pouco diante dos interesses de poder. A solução imaginada para o Conselho de Segurança supunha, para funcionar, um acordo entre os aliados na II Guerra Mundial que simplesmente se desfez com a Guerra Fria. Porém, como mostra a retrospectiva que Kassius faz da *performance* do Conselho, especialmente no período pós-Guerra Fria o resultado de suas ações é

mais ambíguo, tem bons exemplos de soluções efetivas, como na criação de condições de governabilidade no Timor, e fracassos retumbantes, quando não impede o genocídio em Ruanda. Também com resultados ambíguos, é o alargamento de suas competências, com a criação de tribunais para julgar violações maciças de direitos humanos e as decisões de alcance legislativo no caso do terrorismo,

Examinando o retrospecto das ações do Conselho, desenha-se talvez a motivação fundamental para a reforma dos métodos de trabalho: existe, nas condições atuais, a hipótese de que o Conselho possa cumprir os objetivos da Carta. Mas isso não ocorre sempre, e às vezes ele age até mesmo contra o que parece ser o sinal claro de legitimidade oferecido pela comunidade internacional. Daí a expectativa de que regras novas e uma composição (novos membros) possam transformar, de forma constante, aquela hipótese em realidade. A partir dos anos 90, se articulam, então, as propostas de diversos grupos para reformar os métodos de trabalho. Vale destacar o que se autointituiu *Small Five*, constituído pela Costa Rica, Jordânia, Liechtestein, Singapura e Suíça, que se voltava exclusivamente para a reforma. É interessante lembrar o que tentou fazer o grupo e sua frustração diante das dificuldades que teve, em 2012, de levar adiante um projeto de resolução sobre o tema, em parte pela resistência direta do P5 e em parte por boicote do próprio Secretariado.

Para sustentar a análise e entender as suas implicações, Kassius desenvolve, no capítulo IV, uma síntese impecável de como o Conselho funciona. Esclarece, com rigor, os processos deliberativos, concentrados nas chamadas “consultas informais”, explica a natureza das decisões do Conselho, distinguindo os efeitos das resoluções, das notas e declarações presidenciais, e de como se dá o processo de sua implementação. Examina a competência dos “países líderes” para elaborar resoluções, o trabalho dos chamados “órgãos subsidiários”, o alcance da “fórmula Arria”, instrumento informal criado para que o Conselho ouça atores externos. Completa a análise com um exame do alcance do direito de

veto, apresentando as modalidades de interação do Conselho com a Assembleia Geral, o ECOSOC, com a Comissão de Consolidação da Paz e com o grupo de países contribuintes de tropas. O capítulo se enriquece com quadros altamente esclarecedores (p.e., o número de vetos por país entre 1946 e 2016 ou o número de resoluções e declarações presidenciais) e tem-se, assim, completa a anatomia do Conselho de Segurança.

O trabalho conclui com propostas para a posição brasileira sobre o problema dos métodos de trabalho. Kassius inicia a sua análise com um esclarecimento fundamental. A posição brasileira não pode ser dissociada do processo mais amplo de reforma da composição do Conselho e da consideração de que novos métodos não seriam suficientes para que o órgão se torne efetivamente mais transparente e mais inclusivo. Esse seria o primeiro pilar da posição que se completaria com dois outros, o da necessidade de maior abertura, com melhoria da interação do Conselho com outros órgãos da ONU, contribuintes de tropa, ONGs, etc; e maior transparência, com maior número de reuniões públicas, melhor circulação de documentos, etc. Procurando levar adiante esses objetivos, o país tem sido um ativo participante no trabalho de reforma e também em medidas que iriam além da estrita compreensão dos métodos, como no caso do projeto sobre a responsabilidade ao proteger. A respeito, Kassius elabora uma cuidadosa compilação das intervenções brasileiras nas diversas instâncias que se abriram para o debate (p. 227).

Assinala, porém, que a posição brasileira de que alterações pontuais “são meramente paliativas advém da experiência recente do CSNU: as principais inovações do órgão tendentes à abertura acabaram não se consolidando ou se tornaram exercícios meramente simbólicos” (p. 222). Não obstante, as reformas valem em si, serviriam para melhorar o desempenho e a legitimidade do Conselho e, ainda que insuficientes, atenderiam, dentro de limites, à necessidade de que o Conselho ganhe legitimidade. Assim, a contribuição maior de Kassius é organizar as propostas, ainda dispersas, dar-lhes coerência, indicar prioridades, demonstrar que vale a pena trabalhar por elas. Apresenta vários

argumentos para defender o engajamento, a começar pelo fato de que, em vista do perfil reformista que o país tem, da defesa de instituições mais democráticas de governança global, o Brasil não pode resignar-se a acompanhar de maneira acessória os debates sobre métodos. Ademais, ampliar o acesso à informação sobre as deliberações do Conselho, dada a obrigatoriedade de suas decisões para todos os Estados, inclusive para que possam defender seus interesses. É possível ainda, sugere Kassius, que a reforma dos métodos possa contribuir para a reforma estrutural, na medida em que se reconheça que a maior participação, mesmo controlada e limitada, possa levar a que as decisões ganhem legitimidade e fortaleçam a efetividade do órgão.

Assim se completa o trabalho que vale muito pelo que oferece como plataforma para ação diplomática em temas evidentemente relevantes para aperfeiçoar a qualidade do trabalho do Conselho de Segurança. Mas, de uma certa maneira, o trabalho de Kassius vai além disto. É uma excelente dissertação sobre o exercício de poder no marco das Nações Unidas. Não é surpresa que os membros permanentes tenha uma influência decisiva em tudo que se refere às atividades do Conselho, mas o que o trabalho demonstra é que o “conservadorismo” dos P5, quando se trata de defender sua autonomia, chega a limites que beiram o incompreensível. Explico: é possível admitir que, para manter sua plena autonomia no uso do poder, os P5, não aceitem qualquer regra que restrinja o uso do veto, afinal a marca maior de sua diferença dentro da ONU. Mas é incompreensível que resistam a ampliar o diálogo para dentro da ONU, com os contribuintes de tropas ou com a Comissão de Consolidação da Paz, ou dar, nas *wrap up sessions*, informações sobre o que já decidiram. Obviamente isto, por qualquer argumento, não significaria restrição a seus poderes, talvez um leve constrangimento... Então por que resistem mesmo a mudanças menores nos métodos de trabalho? A resposta mais simples seria: resistem porque podem e querem manter a distinção claríssima entre as duas categorias de membros da ONU. A explicação se completa porque, ao lado de

desavenças e conflitos (que se acentuaram, aliás, nos últimos anos) são os métodos de trabalho um fator de união dos P5.

Hans Morgenthau dizia, ainda nos anos 40, que as Nações Unidas eram uma “utopia maquiavélica”, pois criavam expectativas democráticas e de respeito ao direito, mas tinham um desempenho autocrático e fundado no poder. Era a sua maneira de ver o contraste entre a Assembleia e o Conselho. É evidente que o contraste existe, criou obstáculos e dificuldades para que se imaginassem alternativas para o fortalecimento da legitimidade das ações multilaterais no campo da segurança. Mas, a inspiração democrática continua viva e é o ponto de partida necessário para criticar procedimentos e indicar caminhos para reformá-los. E isto vale mesmo para os métodos do Conselho pois, como mostra Kassius, alguns avanços não menores ocorreram, com a fórmula Arria e, mais recentemente, com a renovação do processo de eleição do Secretário-Geral das Nações Unidas. Assim, justifica-se a tese central do livro. Avanços são possíveis e o Brasil pode ter um papel a desempenhar no processo. Com as propostas de Kassius, certamente será mais fácil organizar e levar adiante as posições brasileiras.

Embaixador Gelson Fonseca Jr.
Diretor do Centro de História e Documentação
Diplomática (CHDD)



Introdução

Em abril de 2016, o conflito na Síria já contava mais de cinco anos, com dramático impacto humanitário. Naquele mesmo mês, o Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, declarava em entrevista que

(...) the Security Council has a special responsibility to ensure that conflicts of this nature, that can be centrifugal (...) be brought to an end. And clearly the fact that it hasn't over the last five years is a demonstration that the Security Council has failed"¹. *Meses antes, em setembro de 2015, o ex-secretário-geral das Nações Unidas Kofi Annan afirmava: I firmly believe that the Council should be reformed: it should not continue as it is. The world has changed and the UN should change and adapt*².

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) teria falhado na prevenção, na busca de uma solução rápida e pacífica para a guerra e nas tentativas de conter o seu agravamento. O caso da Síria tornou-se apenas o mais recente exemplo das sérias divisões no órgão e de suas

1 Entrevista à agência *Euronews*. Disponível em: < <http://www.euronews.com/2016/04/21/syria-is-an-example-of-un-security-council-s-failure-says-unhcr-chief>>. Acesso em: 13/10/2016.

2 Entrevista ao jornal *The Guardian*. Disponível em: < <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/23/un-security-council-must-be-revamped-or-risk-irrelevance-kofi-annan-warns>>. Acesso em: 8/11/2016.

dificuldades em lidar com graves conflitos, especialmente aqueles que afetam os interesses de seus membros permanentes. A disseminação da ideia de inoperância ou de fracasso do CSNU em situações críticas não se deve apenas ao que Walter Mead denominou em 2014 de “retorno da geopolítica”: uma política internacional à moda antiga, com ênfase em disputa por territórios e poder militar entre grandes potências³, que dificultaria a busca de consenso em foros multilaterais. Resulta também de um conjunto de fatores inerentes à maneira como funciona o CSNU: a polarização entre os membros permanentes, com a ameaça ou uso efetivo do veto; uma composição defasada, com ausência de atores capazes de construir consensos; a pouca transparência de seu processo deliberativo; e as travas de acesso ao órgão por parte de Estados-membros com interesse e capacidade de contribuir para a reflexão sobre os temas de sua agenda.

Esses aspectos guardam um elemento em comum: dizem respeito aos métodos de trabalho e aos procedimentos de funcionamento do CSNU. O presente trabalho é justamente uma apreciação crítica do funcionamento do órgão.

a) Objeto do trabalho: o Conselho de Segurança das Nações Unidas

O CSNU é um dos principais órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU), ao lado da Assembleia Geral, do Conselho Econômico e Social, da Corte Internacional de Justiça e do Secretariado⁴. Cabe a ele lidar com ameaças à paz e à segurança internacionais, podendo, se for o caso, lançar mão do uso da força e da imposição de sanções. Trata-se do único órgão da ONU que pode editar normas de observância obrigatória⁵.

3 MEAD, Walter Russell. The Return of Geopolitics. *Foreign Affairs*, vol. 93, n. 3, p. 69, May/Jun. 1993.

4 Dos seis principais órgãos previstos na Carta da ONU, apenas o Conselho de Tutela (*Trusteeship Council*) é hoje considerado obsoleto, em razão do fim do processo de descolonização. Cf. HANHIMAKI, Jussi M. *The United Nations – A very short introduction*. New York: Oxford University Press, 2008, p. 27.

5 Para as competências do CSNU, consultar o capítulo V da Carta da ONU, em especial o artigo 24.

A composição do CSNU é restrita: apenas 15 países, dos quais 5 membros permanentes (P-5: China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia) e 10 membros eleitos com mandato de dois anos, sem direito à recondução.

A latitude de atuação do CSNU expandiu-se ao longo do tempo, especialmente após o fim da Guerra Fria. O órgão passou a assumir cada vez mais poderes legislativos, adotando também normas sobre questões de natureza transversal, como contraterrorismo; não proliferação de armas de destruição em massa; mulheres, paz e segurança; e crianças em conflitos armados. Desenvolveu também poderes “quase judiciais”, ao conceber uma série de regimes de sanções que afetam governos, indivíduos e entidades. O impacto de suas ações sobre os Estados-membros acentuou-se consideravelmente, o que amplificou os chamados por maior transparência e diálogo com países que não têm assento no órgão.

b) Objetivos e escopo do trabalho: os métodos de trabalho do CSNU

O presente trabalho se debruça especificamente sobre os métodos de trabalho do CSNU. São cinco os seus objetivos principais: a) demonstrar sua relevância; b) traçar sua evolução histórica; c) discorrer sobre sua relação com os debates sobre a reforma do CSNU; d) realizar uma avaliação crítica do funcionamento do CSNU por meio do estudo de um conjunto selecionado de métodos de trabalho; e e) comentar a posição do Brasil a respeito.

Do ponto de vista temporal, nossa análise abrangerá os primeiros 70 anos de existência do CSNU, de 1946 a 2016. A ênfase recairá, no entanto, nos últimos 25 anos, período em que ganha relevo o debate sobre a atuação desse colegiado em diversos campos (operações de manutenção de paz, sanções e contraterrorismo, por exemplo).

Os métodos de trabalho são, numa definição geral, o conjunto de regras (escritas ou consuetudinárias) que determinam o funcionamento interno do CSNU e sua interação com atores externos (Estados-membros, organizações internacionais e entidades não governamentais).

Contemplam tanto regras escritas como um conjunto de práticas informais que se consolidaram ao longo do tempo. Aliás, num reflexo das suscetibilidades geradas pelo tema, as regras de procedimento do CSNU são ainda hoje provisórias, tendo sido adotadas em 1946 e nunca submetidas a uma revisão substantiva.

A relevância do tema se explicita no fato de que, embora as decisões do CSNU sejam de observância obrigatória, a quase totalidade dos Estados-membros (178 de 193) não tem participação direta em sua elaboração. Aproximadamente 35% dos países-membros da ONU nunca serviram no órgão⁶. Muitas das censuras à atuação do CSNU estão, por essa razão, relacionadas diretamente ao seu *modus operandi*. Eis alguns exemplos:

- i) o processo decisório do CSNU ocorre a portas fechadas e as reuniões públicas são meramente protocolares, em geral para a adoção de textos já acordados;
- ii) o trabalho do CSNU é virtualmente dominado pelos membros permanentes, que controlam a atribuição de redigir decisões e manifestações públicas do órgão (*penholderships*). Há um “fosso” entre os P-5 e os membros eleitos;
- iii) o uso do veto alimenta impasses e está desvirtuado, ao servir não para proteger interesses vitais dos P-5, mas simplesmente para fazer valer posições nacionais e insuflar a polarização entre os P-3, de um lado, e China e Rússia, de outro;
- iv) Estados-membros diretamente interessados em questões da agenda do CSNU têm dificuldade de acesso ao órgão e de contribuir com a formulação de decisões;

6 Dado extraído de pronunciamento do presidente da AGNU, Mogens Lykketoft, no debate aberto sobre métodos de trabalho do CSNU. NAÇÕES UNIDAS. Documento S/PV.7539, em 20 de outubro de 2015, p. 4. A lista de países que nunca serviram no CSNU está disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/members/notelectad.asp>>. Acesso em: 30/9/2016.

- v) a interação entre o CSNU e outros órgãos do sistema ONU, como a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e a Comissão de Consolidação da Paz⁷ (CCP), deixa a desejar em termos de substância e frequência; e
- vi) a prestação de contas (*accountability*) do CSNU aos demais membros é deficiente. O único instrumento formal para tanto – o relatório anual – tem natureza burocrática. O número de “briefings” e de sessões de avaliação é reduzido.

A essas críticas contrapõem-se argumentos em defesa de supostos avanços que teriam sido logrados pelo CSNU no pós-Guerra Fria:

- i) a publicidade das atividades do órgão é cada vez maior. A divulgação de sua agenda é rotineira e há um número crescente de declarações à imprensa;
- ii) houve um aumento no número de mecanismos para interação com Estados-membros. Exemplos: debates abertos; diálogos interativos informais; viagens a países da agenda do CSNU; e contatos (ainda que informais) com organizações não governamentais. Os países mais envolvidos em determinadas questões são, em geral, consultados, mesmo que não participem oficialmente de reuniões do colegiado;
- iii) o número de resoluções e de operações de manutenção da paz do CSNU cresceu substancialmente após a Guerra Fria. O CSNU tornou-se, logo, mais efetivo;
- iv) o uso do veto caiu drasticamente na última década e meia; e
- v) o diálogo com outros órgãos da ONU é estimulado, mas o CSNU tem competência primária sobre temas de paz

7 O termo em inglês é *Peacebuilding Commission*. Em português há diferentes versões nos documentos oficiais do Ministério das Relações Exteriores e da Organização das Nações Unidas, como “Comissão de Construção da Paz”, “Comissão para Consolidação da Paz” e “Comissão de Consolidação da Paz”. Optamos pela última formulação.

e segurança. O contato com a AGNU, o ECOSOC e a CCP deve ocorrer quando for necessário e quando houver um foco temático bem demarcado, sob pena de burocratizar as discussões e procrastinar a tomada de decisões.

A análise dos métodos de trabalho do CSNU indica que no futuro próximo mudanças significativas na atuação do órgão deverão ser endógenas – de dentro para fora. As mais diversas tentativas de aperfeiçoamentos empreendidas nas últimas décadas ou não tiveram êxito ou não se consolidaram, notadamente em razão da resistência dos P-5. Daí o argumento esgrimido por países como o Brasil de que o CSNU tenderá a ser mais efetivo e mais transparente com a inclusão de atores que possam, a partir de seu interior, incentivar mudanças em seu funcionamento.

c) Aspectos que não serão tratados no presente trabalho

O foco do presente trabalho são os métodos de trabalho do CSNU. O presente estudo não é um estudo sobre a reforma do órgão: por sua amplitude e complexidade, esse tema nos interessará apenas na medida em que tenha relação direta com o debate sobre métodos de trabalho.

Tampouco é nosso intuito empreender uma exposição descritiva do que estabelecem cada uma das regras de procedimento do CSNU. O estudo não pode ser visto, por isso, como um *manual* de procedimentos e métodos de trabalho. O objetivo é tratar dos *aspectos centrais* desse debate e discorrer sobre os temas que têm maior impacto na promoção da transparência e efetividade. Esses temas foram selecionados em razão de sua relevância para demonstrar as tendências ao “fechamento” ou à “abertura” do órgão.

Tendo em conta o exposto, e por escaparem à delimitação temática do presente trabalho, não serão tratados em detalhes os seguintes temas: i) o funcionamento (métodos de trabalho) de outros órgãos principais das Nações Unidas (AGNU e ECOSOC); ii) a história do CSNU, que será apresentada apenas em linhas gerais e na medida em que ofereça elementos pertinentes à reflexão sobre os métodos de trabalho; iii) a evolução e natureza dos debates sobre reforma do CSNU; iv) a questão

das contribuições financeiras às atividades relacionadas ao CSNU, como as operações de manutenção da paz; v) análise abrangente dos regimes de sanções das Nações Unidas (exceção feita aos regimes no campo do contraterrorismo, haja vista suas repercussões mais amplas no debate sobre os métodos de trabalho); vi) descrição detalhada da estrutura do CSNU e das competências de seus órgãos subsidiários; vii) relações com atores não governamentais, dada a ausência de mecanismos formais para que isso ocorra – o tema será examinado apenas no contexto da chamada “fórmula Arria” (que não consubstancia reunião oficial do CSNU); viii) os métodos de trabalho dos órgãos subsidiários do CSNU – entendemos que os princípios de transparência e abertura aplicáveis ao CSNU contemplarão também os seus órgãos subsidiários; e ix) relações com a Corte Internacional de Justiça.

d) Estrutura do trabalho

O trabalho estará dividido em cinco capítulos.

No capítulo 1 será apresentado o quadro conceitual em que ocorre o debate sobre métodos de trabalho, tendo como referência as ideias de *transparência e efetividade*. De um lado, sustenta-se que o CSNU foi concebido como um órgão executivo de tamanho reduzido, capaz de tomar decisões céleres e responder eficazmente às ameaças à paz e à segurança internacionais. Esse é o argumento da efetividade. Ao mesmo tempo, o CSNU age em nome de todos os Estados-membros e a Carta da ONU prevê patamares mínimos de publicidade – estabelece, por exemplo, que reuniões públicas devem ser a regra e que Estados-membros com interesse direto nos temas em discussão devem ser ouvidos. Aqui temos a ideia de transparência. Esses dois valores não são dicotômicos e sua combinação adequada é requisito necessário para o fortalecimento da própria *legitimidade* do CSNU.

O capítulo 2 traça a evolução histórica da discussão sobre os métodos de trabalho. A experiência da Liga das Nações é importante, em razão da influência que veio a ter na conformação da estrutura e do direito de veto no CSNU. Em seguida será realizada uma exposição

panorâmica das atividades do Conselho durante e após a Guerra Fria. A ênfase recairá, como dito, nos últimos 25 anos, período em que o CSNU tornou-se mais ativo e em que teve início a reflexão sobre o aperfeiçoamento de seus procedimentos.

O capítulo 3 está voltado especificamente às inter-relações entre os métodos de trabalho e a discussão mais ampla sobre a reforma do CSNU. São dois trilhos separados, mas que se sobrepõem em diversos pontos. No cerne do debate está a posição brasileira, compartilhada por outros países, de que os métodos de trabalho têm um limite no que podem fazer em prol de maior transparência e inclusão: apenas uma reforma estrutural, com a criação de novos assentos, poderia tornar o órgão efetivamente mais representativo. Ao mesmo tempo, as negociações sobre reforma têm como um de seus itens, nos termos da Decisão 62/557 da AGNU, o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho, o que engendra uma imbricação nem sempre desejável entre os dois temas. Serão apontadas as virtudes e problemas que derivam dessa vinculação, comentando como diferentes grupos de interesse, ou coalizões de países, lidam especificamente com os métodos de trabalho.

O capítulo 4 traz um estudo dos principais métodos de trabalho do CSNU, a partir da análise de casos selecionados. Os procedimentos serão divididos entre aqueles tendentes a propiciar um maior “fechamento” do órgão (como o veto e a proliferação de consultas informais) e aqueles que tendem a promover maior abertura e transparência (como as iniciativas de interação com atores externos). Há claras evidências de que diversas medidas recentes em prol de maior abertura não se consolidaram.

O capítulo 5 tem por objeto a análise da posição do Brasil sobre os métodos de trabalho do CSNU. A atuação brasileira não pode ser dissociada de sua tradicional defesa de uma reforma abrangente dessa instituição. Apesar disso, a compilação das propostas sobre métodos de trabalho já defendidas publicamente pelo país indica uma posição claramente ambiciosa. Também serão listados, neste capítulo, temas que podem compor uma agenda prioritária para a atuação brasileira.

e) Metodologia

O presente trabalho versa sobre um tema situado primariamente no terreno da política internacional. Nossa análise não será, por isso, estritamente jurídica – não ambicionamos realizar uma exegese pormenorizada da Carta da ONU ou das regras de procedimento do CSNU, exceto quando indispensável.

A bibliografia sobre métodos de trabalho ainda é incipiente, mas nos beneficiamos da leitura de diferentes textos que vão da história da ONU à análise da atuação específica do CSNU. De particular relevância foram os estudos do *Security Council Report* – organização não governamental que tem prestado valioso trabalho na divulgação e promoção da transparência das atividades das Nações Unidas. Amparamo-nos não apenas na leitura crítica da bibliografia disponível, mas também em dados sobre as atividades do CSNU – número de reuniões e decisões, por exemplo. O levantamento quantitativo, realizado a partir de fontes primárias e secundárias, teve função instrumental: serviu de pano de fundo para sustentar a tese de que, embora seja mais ativo do que no passado, o CSNU ainda é marcado pela opacidade e pelo insulamento, já que muitas das inovações recentes em seus métodos de trabalho não se consolidaram ou não cumpriram seu propósito original.

Por sua natureza, o tratamento do tema não pode prescindir do recurso a fontes primárias, principalmente de transcrições de reuniões da ONU, de decisões do CSNU e também, na seção histórica, de material de arquivo. Muitos dos documentos estão disponíveis em páginas da internet, mas outros tiveram de ser obtidos no arquivo das Nações Unidas, por meio do valioso apoio da “Dag Hammarskjöld Library”.

O recurso às comunicações telegráficas entre o Ministério das Relações Exteriores e a delegação junto à ONU foi, por sua vez, fundamental na identificação dos interesses centrais do país nos debates sobre os métodos de trabalho do CSNU.

Por fim, a entrevista com diferentes interlocutores, inclusive diplomatas brasileiros, contribuiu para a compreensão da evolução das

principais posições do Brasil e de outros países. Nas notas de rodapé, optamos por não citar nominalmente os entrevistados, de forma a preservar o caráter reservado das conversas.

f) Relevância do tema

Os métodos de trabalho do CSNU ilustram as deficiências de funcionamento daquele que é o mais importante colegiado sobre temas de paz e segurança no mundo.

Não há registro de obra em língua portuguesa com uma análise abrangente dos métodos de trabalho do CSNU. Busca-se, dessa forma, suprir uma lacuna bibliográfica relevante para os estudos sobre as Nações Unidas no Brasil.

O tema não pode ser subestimado por países como o Brasil. Engajar-se na defesa de um melhor funcionamento do CSNU é tarefa premente, e o Brasil tem uma visão reformista sobre o CSNU que remonta à própria criação da ONU. Esse discurso de mudança não pode estar descolado justamente das medidas que determinam o bom ou mau funcionamento do CSNU: os seus métodos de trabalho. Afinal, como salienta o embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, “em política externa, discurso e ação na verdade se complementam e se sobrepõem. Frequentemente o discurso é a ação e a ação é o discurso”⁸.

Mesmo que apenas uma reforma estrutural do CSNU seja capaz de tornar o órgão plenamente representativo e democrático, mudanças pontuais nos métodos de trabalho podem ocorrer desde já. Para um país sem assento permanente e com interesses normativos e operacionais nos temas em exame no CSNU, é fundamental insistir em melhores condições de interlocução com o órgão. O Brasil tem sido um importante contribuinte de tropas para operações de manutenção da paz, é um dos países mais envolvidos nas atividades da Comissão de Consolidação da Paz, tem sólida visão conceitual sobre temas de paz e segurança e é

8 SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe. Introdução à primeira edição. In: Seixas Corrêa, L. F. (org.). *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília: FUNAG, 2007, p. 23.

o segundo país com maior número de mandatos como membro eleito do CSNU. Identificar aspectos prioritários no campo dos métodos de trabalho é, portanto, de seu interesse imediato, qualquer que seja o encaminhamento futuro dos debates sobre reforma do CSNU.

O título deste trabalho foi inspirado nas palavras do então representante permanente da Argentina junto à ONU, Emilio Cárdenas, que em debate aberto no CSNU em 1995 assinalou não haver conflito “between the desire to listen and the responsibility of taking decisions”⁹. O que se deseja, em última instância, é um CSNU que tome decisões eficazes, mas que não se esquive de seu dever de escutar os demais Estados-membros.

Como todo o debate sobre reforma, há aqui uma disputa entre perspectivas utópicas e realistas, na linha do que sugeria E. H. Carr há quase oitenta anos. Todavia, como esse mesmo pensador assinalou, “no political utopia will achieve even the most limited success unless it grows out of political reality”¹⁰. As aspirações de reforma e de aperfeiçoamento dos métodos de trabalho do CSNU têm um componente utópico, mas se deve avançar nesse terreno com um sentido de realidade: é conhecendo a natureza das relações de poder no órgão que se poderá desenvolver melhor uma estratégia de mudança.

Aperfeiçoar a engenharia de funcionamento do CSNU é parte de uma mudança de mentalidade mais ampla, em que a vontade das grandes potências, mesmo que continue prevalecente, passe a ser temperada por valores – inclusão, transparência, prestação de contas e publicidade – relegados hoje a um plano secundário. Ajudar a conhecer melhor essa dinâmica é a pretensão fundamental deste trabalho.

9 NAÇÕES UNIDAS. Documento S/PV.3611, 20 de dezembro de 1995, p. 38.

10 CARR, E. H. *The Twenty Years Crisis: 1919-1939*. London: Papermac, 1995, p. 9.



Capítulo 1

Os métodos de trabalho e a legitimidade do CSNU

A reflexão sobre os métodos de trabalho do CSNU exige, de antemão, uma moldura conceitual que ilustre os dilemas de um órgão que foi criado para representar todos os Estados-membros da ONU, mas acabou, com o tempo, tornando-se um reduto dominado por cinco países. E que, embora tenha surgido para pôr fim ao exercício da diplomacia secreta tão rejeitada no imediato pós-Segunda Guerra, resvalou, ele mesmo, para uma crescente opacidade.

Em janeiro de 1918, nos estertores da Primeira Guerra Mundial, o então presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson, apresentou um conjunto de propostas que ficaram conhecidas como os “quatorze pontos para a paz”. O primeiro deles tinha relação direta com questões de abertura e transparência:

(...) Open covenants of peace, openly arrived at, after which there shall be no private international understandings of any kind but diplomacy shall proceed always frankly and in the public view¹¹.

11 THE AVALON PROJECT. *President Woodrow Wilson's Fourteen Points*. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp>. Acesso em: 14/9/2016.

Quase um século depois, a formulação de Wilson apresenta grandes semelhanças com a discussão atual sobre os métodos de trabalho do CSNU: o que está em jogo é a capacidade do órgão de chegar a decisões de “maneira franca” e “sob o olhar público”.

O argumento central deste capítulo é o de que a percepção da legitimidade do CSNU depende de uma adequada combinação entre as aspirações de *efetividade* e *transparência*. É necessário que o órgão tome decisões tempestivas e hábeis a prevenir ou solucionar ameaças à paz e à segurança internacionais. Aí reside sua efetividade. Por outro lado, é desejável que o faça com o respaldo e acompanhamento dos Estados-membros interessados – destinatários finais de suas decisões – e sob o escrutínio da opinião pública internacional. Sobressai aqui a ideia de transparência. Numa formulação simplificada, quanto mais eficaz e transparente for a atuação do CSNU, maior tenderá a ser sua legitimidade.

O capítulo está estruturado em três seções. A primeira trata dos conceitos de efetividade e transparência no contexto de organizações internacionais. A segunda analisa como a ideia de legitimidade se aplica ao CSNU e como os métodos de trabalho podem contribuir para reforçar, entre os Estados-membros, a percepção de que o órgão atua de maneira legítima. A terceira seção versa sobre o espaço em que deve evoluir o debate sobre os métodos de trabalho do CSNU: apenas no próprio CSNU ou também na AGNU? A resposta a essa questão é relevante, dada suas conexões com a percepção de legitimidade. Os P-5 argumentam que o CSNU é o “senhor” de seus próprios métodos de trabalho; por outro lado, muitos Estados-membros, com esteio na Carta da ONU, advogam que a AGNU – o foro mais “democrático” das Nações Unidas – também pode apresentar recomendações sobre o tema. Esse impasse é representativo da centralidade dos P-5 no debate sobre a concentração de poder na ONU.

1.1. Efetividade e transparência do CSNU

A Carta das Nações Unidas é produto de um delicado equilíbrio de posições entre as potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial. Ao mesmo tempo em que consagra a igualdade jurídica entre Estados, estabelece, no âmbito do CSNU, um grupo exclusivo de cinco membros permanentes com direito de veto.

A justificativa para essa contradição é pragmática: o consenso das grandes potências foi visto pelos membros fundadores da ONU como indispensável para uma ação coletiva em caso de violação da paz. Outra formulação desse argumento – a de que essas mesmas potências exercem papel relevante na manutenção da paz e da ordem internacional – pode ser questionada. Como frisou um importante comentarista da Carta da ONU, tal concepção contrasta com o fato de que as grandes potências mostram-se ainda mais empenhadas na promoção de seus próprios interesses nacionais¹².

O fato é que o CSNU foi concebido como uma exceção à igualdade soberana entre os países-membros. É ele que tem, aliás, a atribuição mais sensível dentre aquelas enumeradas na Carta da ONU: a responsabilidade primária pela manutenção da paz e da segurança internacionais, atuando *em nome de todos os Estados-membros*, conforme estipulado no Artigo 24 (1) do documento fundador da ONU:

(...) A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a responsabilidade principal na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança aja em nome deles¹³.

12 SIMMA, Bruno (ed.). *The Charter of the United Nations – A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 1995, p. 89.

13 Todas as traduções da Carta da ONU em português são aquelas constantes do Decreto no. 19.841, de 22 de outubro de 1945. Versão original em inglês do Artigo 24: “In order to ensure prompt and effective action by the United Nations, its Members confer on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and agree that in carrying out its duties under this responsibility the Security Council acts on their behalf”. O texto original em inglês da Carta da ONU encontra-se no Anexo A do presente trabalho.

O Artigo 24 está assentado, como se vê, em três alicerces principais: o CSNU tem a “responsabilidade principal” (*primary responsibility*) pela manutenção da paz e da segurança internacionais; seu propósito é assegurar uma ação “pronta e eficaz” (*prompt and effective*) por parte das Nações Unidas; e ao fazê-lo, ele age não em nome próprio, mas em nome de todos os Estados-membros da Organização.

Os dois últimos pontos são de particular interesse. Em primeiro lugar, ao CSNU cabe garantir uma ação *pronta* – isto é, rápida – e *eficaz*. Isso dá base ao argumento de que o órgão não foi concebido como espaço adequado para a realização de um ideal de democracia, em que todos os Estados-membros tenham direito à voz e ao voto. Por sua composição reduzida, ele teria melhores condições de tomar decisões em menor tempo e, justamente por contar com o respaldo de grandes potências, de fazer com que essas determinações sejam devidamente observadas: a *efetividade* deveria ser um dos aspectos centrais de sua atuação.

Em segundo lugar, o CSNU age em nome de todos os Estados-membros. Não pode, por isso, ser considerado um órgão dotado de plena autonomia: suas decisões representam e vinculam as Nações Unidas¹⁴. A importância que se atribui ao processo decisório – isto é, aos métodos de trabalho – decorre justamente do fato de que as deliberações do CSNU deverão ser implementadas por todos os membros, sendo desejável que contem com o mais amplo respaldo possível. Uma *transparência* mínima de suas atividades é, assim, a contrapartida necessária ao fato de o Conselho de Segurança representar o conjunto dos Estados-membros.

Embora a Carta da ONU não utilize de maneira explícita os termos efetividade e transparência, resta claro que esses princípios estão presentes na interpretação do mencionado Artigo 24 (1), que plasma as principais competências legais do CSNU.

14 Cf. SIMMA, Bruno (ed.), op. cit., p. 407.

Em seus setenta anos de história, o trabalho do CSNU esteve sempre marcado por essa dualidade: de um lado, o argumento de que um órgão com número reduzido de membros e protegido de interferências externas poderia deliberar de maneira mais célere e eficaz; de outro, o argumento de que a criação da ONU respondeu ao desejo de maior democracia e representatividade nas relações internacionais, o que tornaria imperativo que as principais decisões relativas à paz e à segurança fossem alcançadas de maneira aberta e transparente.

O fato de se tratar de um “clube exclusivo” daria amparo ao argumento de que o órgão constitui principalmente um espaço para a articulação de posições entre as grandes potências. Tendo a atribuição de preservar a paz e a segurança, não caberia submetê-lo a amarras capazes de afetar o desempenho eficaz de suas responsabilidades. Como observou um analista, “the first and last geopolitical truth is that states pursue security by pursuing power. Legalist institutions that manage that pursuit maladroitly are ultimately swept away”¹⁵. É por essa mesma razão que se argumenta que o mecanismo de segurança estabelecido no âmbito das Nações Unidas não seria estritamente de “segurança coletiva”¹⁶, já que os membros permanentes, por seu direito de veto, estariam imunes à atuação do próprio Conselho caso viessem a violar a Carta das Nações Unidas. Por sinal, a própria Carta não utiliza o termo “segurança coletiva”, expressão que se desgastara em virtude de sua associação com a malfadada experiência da Liga das Nações.

Não se pretende, no presente trabalho, levar adiante um debate exaustivo sobre os conceitos de efetividade e transparência, mas apenas explicitar o sentido emprestado a cada um desses termos na reflexão aqui realizada.

15 GLENNON, Michael J. “Why the Security Council Failed”. *Foreign Affairs*, maio/jun. 2003, p. 25.

16 Ao menos se por “segurança coletiva” entendermos um sistema regional ou global em que cada um dos Estados-membros considera que a segurança de um é de interesse de todos e concorda em agir coletivamente para combater ameaças ou violações à paz. Cf. LOWE, V. et alii. *The United Nations Security Council and War*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 13.

Nas discussões sobre métodos de trabalho do CSNU os termos *eficácia*, *eficiência* e *efetividade* são no mais das vezes utilizados de maneira indiscriminada, inclusive na língua inglesa (*efficacy*, *efficiency* e *effectiveness*). A diferenciação vem do linguajar de administração de organizações, embora se trate de tema ainda pouco explorado no âmbito específico das organizações internacionais. Os três termos são aqui utilizados para se referir à capacidade do CSNU de adotar decisões adequadas de maneira célere. O termo “eficiência” pode ser usado também em sua acepção mais específica de utilização dos *meios* ou *métodos* de trabalho mais adequados para a consecução de determinados objetivos. Ao longo do trabalho, optou-se pela utilização do termo *efetividade* como formulação mais geral, tendo como foco a capacidade do CSNU de tomar decisões sobre os principais temas de sua agenda tempestivamente (de maneira expedita), lançando mão dos procedimentos mais pertinentes (*eficiência*) e chegando a decisões que sejam consideradas adequadas aos objetivos estipulados (*eficácia*).

O conceito de *efetividade* tem, por conseguinte, duas facetas: uma procedimental, relacionada à própria deliberação do órgão, e uma substantiva, concernente à sua capacidade de garantir que suas normas surtam os efeitos desejados. Refere-se, desse modo, tanto à edição de normas quanto à sua aplicação. O fato de esse conceito ser recorrentemente manejado no âmbito do CSNU é uma demonstração da natureza híbrida do órgão: *quase legislativa*, por tomar decisões e estabelecer normas de observância obrigatória, e *quase judicial*, por dispor dos meios (uso da força ou imposição de sanções) de fazer valer essas mesmas decisões.

O conceito de *transparência* é igualmente amplo e será utilizado aqui também em sua acepção mais corrente. Pode-se defini-lo como o direito de acesso à informação sobre as atividades exercidas por aqueles que detêm poder público. Trata-se de uma cultura, condição, esquema

ou estrutura em que a informação está disponível¹⁷. Embora se possa alegar que *a priori* a transparência não constitui uma exigência do direito internacional, trata-se, sem dúvida, de um princípio de “boa governança” capaz de fortalecer a legitimidade de qualquer processo decisório. Uma norma internacional poderá ser considerada “legítima”, nesse quadro, quando seus destinatários estiverem convencidos de que foi elaborada em consonância com o “devido processo”¹⁸ – no caso específico do CSNU, quando todos os Estados-membros tiverem conhecimento mínimo das condições em que foram produzidas.

Tomando-se emprestando um conceito de Jürgen Habermas, a transparência dos órgãos de representação é fundamental para a existência da *esfera pública* – qualquer compromisso político, para ser legítimo, deve passar por um processo de comunicação pública¹⁹. É apenas por meio da publicidade e do acesso à informação que essa esfera pública (entendida como o conjunto da comunidade internacional, aí incluídos os Estados-membros e organizações não governamentais) poderá exercer uma avaliação adequada do trabalho do CSNU.

Pode-se mesmo arguir que a transparência é não apenas uma diretriz capaz de assegurar a legitimidade das decisões do Conselho de Segurança, mas também uma exigência legal. Além do Artigo 24 (1) da Carta da ONU, há outros dispositivos que embasam essa interpretação, alguns dos quais serão comentados ao longo deste estudo. Consoante o Artigo 48 de suas Regras Provisórias de Procedimento, o CSNU deve, exceto quando decidir o contrário, reunir-se em público²⁰. Uma seção

17 PETERS, Anne. Towards Transparency as a Global Norm. In BIANCHI, Andrea; PETERS, Anne (orgs.). *Transparency in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 534.

18 TZANAKOPOULOS, Antonios. “Transparency in the Security Council”. In: BIANCHI, Andrea; PETERS, Anne (orgs.), op. cit, pp. 5-8. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2088858>. Acesso em: 21/9/2016.

19 HABERMAS, Jürgen. “The Public Sphere: An Encyclopedia Article”. In: *New German Critique*, n. 3, 1974, p. 55.

20 “Unless it decides otherwise, the Security Council shall meet in public”. O texto integral das Regras Provisórias de Procedimento do CSNU encontra-se no Anexo B do presente trabalho.

inteira dessas mesmas regras de procedimento – o capítulo IX – é dedicada à promoção da publicidade de reuniões e registros.

Cumpre destacar, ademais, o Artigo 31 da Carta da ONU:

(...) Qualquer membro das Nações Unidas que não for membro do Conselho de Segurança poderá participar, sem direito a voto, na discussão de qualquer questão submetida ao Conselho de Segurança, sempre que este considere que os interesses do referido membro estão especialmente em jogo²¹.

O acesso de outros países ao CSNU vai além, portanto, do aspecto meramente informativo: eles poderão até mesmo *participar* de reuniões em situações em que seus interesses sejam afetados. Os documentos legais básicos que regem o funcionamento do CSNU estipulam um patamar mínimo de transparência nos seus afazeres. A análise da evolução do trabalho do órgão descortina, porém, um crescente distanciamento entre a promessa vertida nos documentos fundadores e sua prática cotidiana.

É corrente o argumento segundo o qual quanto maior o número de atores envolvidos direta ou indiretamente no processo deliberativo, menor será a capacidade do CSNU de tratar dos temas de sua agenda. A efetividade dependeria, assim, de um órgão de composição reduzida e mais reservado em seu processo de deliberação²². Ter de lidar constantemente com uma “esfera pública” vigilante apenas contribuiria, segundo esse entendimento, para alimentar dissensões e dificultar a tomada de decisões.

Adota-se aqui, todavia, o ponto de vista de que efetividade e transparência não são conceitos que necessariamente se antagonizam na atividade do CSNU. De um lado, é certo que o órgão deve ser capaz

21 “Any Member of the United Nations which is not a member of the Security Council may participate, without vote, in the discussion of any question brought before the Security Council whenever the latter considers that the interests of that Member are specially affected”.

22 Um CSNU “compacto” é frequentemente apresentado pelos membros permanentes como condição para que seja “efetivo” ou “eficiente”. Cf., por exemplo, a síntese dos debates sobre reforma do CSNU realizada em 7/11/2016, em: <<http://www.un.org/press/en/2016/ga11854.doc.htm>>. Acesso em: 17/11/2016.

de agir rapidamente em face de sérias ameaças à paz e à segurança internacionais. Em algumas circunstâncias, admite-se que a urgência do caso venha a justificar uma menor transparência em suas atividades. Tratar-se-ia, porém, de uma *excepcionalidade*. O problema surge quando o argumento da efetividade passa a ser invocado de maneira contumaz para justificar a reiterada falta de transparência e a incapacidade do colegiado de assegurar aos Estados-membros – mesmo aqueles diretamente interessados – um nível adequado de acesso à informação: o *porquê* de uma decisão ter sido tomada e *como* se chegou a ela, dentre as diversas opções possíveis.

Efetividade e transparência nem sempre são termos dicotômicos: é perfeitamente possível que a transparência contribua para a maior efetividade de um órgão decisório, ao reforçar sua capacidade de tomar a melhor decisão possível e de contar com uma pluralidade de perspectivas em suas deliberações. Para os defensores de um CSNU mais transparente, esse argumento é particularmente relevante: efetividade não necessariamente se confunde com reserva. Tanto é assim que mais recentemente o CSNU tampouco tem se mostrado efetivo, mesmo estando aquém dos requisitos ideais de transparência.

Contrapor transparência e efetividade é um equívoco; temos antes de perseguir uma combinação adequada, uma *sintonia fina*, entre esses dois elementos. E os métodos de trabalho do CSNU estão justamente no centro dessa busca. São eles que permitirão uma maior qualidade das deliberações, que se garanta ampla participação dos países-membros e que sejam observados dois princípios que estão presentes na letra e no espírito da Carta da ONU: o da publicidade e o do acesso à informação.

É necessário frisar que se trata, aqui, da busca de uma sintonia, ou composição, entre os dois conceitos. Nenhuma concepção teórica poderá desconhecer a realidade dos fatos: o CSNU foi concebido como um espaço para a articulação entre as grandes potências, de modo a se evitar conflitos de grandes proporções. Embora tenha contribuído para a superação do secretismo da diplomacia pré-guerra, não se pode negar

que certo grau de reserva nas tratativas pode ser essencial para que o órgão desempenhe bem suas funções. O grande desafio que se impõe aos métodos de trabalho é justamente lograr um equilíbrio adequado entre os níveis de transparência e de efetividade²³.

1.2. Considerações sobre a legitimidade do CSNU: a busca de uma síntese entre transparência e efetividade

A legitimidade é um atributo fundamental de qualquer organização internacional e se assenta na crença que têm os governados – no presente caso, o conjunto de membros das Nações Unidas – de que aqueles que editam as normas têm pleno direito de fazê-lo. Trata-se da qualidade de uma instituição que faz com que suas normas e decisões sejam obedecidas. Normas que são percebidas como *procedimentalmente* e *substantivamente* justas tendem a angariar maior observância, mesmo na ausência de mecanismos punitivos ou de pressão²⁴.

O conceito de legitimidade tem, portanto, duas dimensões que se inter-relacionam: a normativa e a sociológica. Uma instituição é legítima no sentido normativo quando detém o *direito de governar* (ou seja, de promulgar normas e assegurar sua observância). No sentido sociológico, quando é *amplamente reconhecida* como tendo esse direito de governar²⁵. Essa formulação sintética não significa que se pode deixar de lado as dificuldades em se transplantar para a realidade internacional um conceito fluido, criado inicialmente para explicar fenômenos da política nacional²⁶.

Uma combinação adequada de efetividade e transparência é crucial para que o CSNU seja visto como legítimo na dimensão sociológica acima

23 KEATING, Colin. *Reforming the Working Methods of the UN Security Council*. New York: Friedrich Ebert Stiftung, 2011, p. 2.

24 JOHNSTONE, Ian. "Legislation and Adjudication in the UN Security Council: Bringing Down the Deliberative Deficit". In: *The American Journal of International Law*, v. 102, n. 2, Abril de 2008, p. 277.

25 BUCHANAN, Allen; KEOHANE, Robert O. "The Legitimacy of Global Governance Institutions". In: *Ethics and International Affairs*, v. 20, ed. 4, 2006, p. 405.

26 FONSECA JR., Gelson. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998, p. 137.

mencionada. Salientou-se anteriormente que uma instituição será tão mais legítima quanto maior a disposição dos destinatários de obedecer aos seus comandos. Trata-se de uma percepção subjetiva²⁷ – daí a própria fluidez do conceito. A crescente participação de outros atores na cena internacional (ONGs, organizações regionais, imprensa e sociedade civil organizada) faz com que a legitimidade do CSNU seja discutida hoje de maneira mais abrangente e frequente. Tem-se aqui uma “esfera pública” numa faceta muito específica: a de uma “sociedade internacional” que exerce vigilância e crítica à atuação da ONU.

Uma vez que a legitimidade se refere à disposição dos destinatários de um comando em acatá-lo, é possível afirmar que, do ponto de vista empírico, quanto mais legítimo o CSNU, maior o seu poder. O inverso também se aplica: quanto menor a percepção de legitimidade do órgão, menor o seu poder²⁸. Isso chama a atenção para os diferentes usos do conceito de legitimidade: ele pode ser manejado tanto pelos que preconizam a estabilidade de certo regime quanto pelos que aspiram a mudanças. A legitimidade pode ser vista tanto pelo lado do poder quanto de baixo para cima²⁹. No debate sobre a legitimidade do CSNU essa duplicidade de uso também se faz presente: os P-5 valorizam a legitimidade como um elemento de estabilidade e de conformação da ordem internacional; seus críticos apontam o descompasso de sua atuação com relação aos valores esposados pela maioria dos Estados-membros.

Além disso, e a reforçar essa dialética entre estabilidade e mudança, deve-se ter em conta que o processo de legitimação não se dá num momento único, numa espécie de ato fundador. A legitimação é um *processo*. No âmbito internacional, constitui uma tentativa permanente

27 HURD, Ian. *After Anarchy*. Princeton: Princeton University Press, 2007, p. 7.

28 Ibidem, p. 2.

29 FONSECA JR., Gelson. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais*, cit., p. 139.

de conciliar as tensões existentes entre normas, valores e interesses que competem entre si num determinado momento histórico³⁰.

Por se tratar de uma *percepção*, o conceito de legitimidade não é unívoco. Qualquer debate sobre a legitimidade do CSNU é, por isso, controverso. Mesmo nas situações que envolvem suposta desobediência de seus comandos, é comum o esforço dos responsáveis em justificá-la ou negar sua ocorrência – atos que carregam, implícita ou explicitamente, um reconhecimento da própria *autoridade* do órgão. Seus mais incisivos críticos costumam reconhecer os seus poderes e estão dispostos, em geral, a cumprir ou a transmitir a imagem de que acatam suas determinações.

O debate sobre legitimidade adquire maior relevância quando se reconhece a capacidade do CSNU de conformar a realidade internacional. A Carta da ONU lhe conferiu poderes únicos para promover a paz e a segurança internacionais. No pós-Guerra Fria, ficou mais evidente a disposição dos Estados-membros de tomar parte dos seus trabalhos e de influenciar o curso de suas ações, deixando de ser meros destinatários de comandos para se tornarem, também, atores no processo decisório.

Em síntese, não basta que se reconheça a legitimidade do CSNU do ponto de vista normativo, é necessário também que essa legitimidade esteja presente sociologicamente, na comunidade daqueles que são afetados por suas decisões. Como assinalam Allen Buchanan e Robert Keohane, a percepção de legitimidade é importante porque, num cenário democrático, as instituições multilaterais vão prosperar apenas se forem vistas como legítimas pelo público³¹. Ou, na formulação de David Caron: a probabilidade de êxito de qualquer ação coletiva no campo da paz e da segurança depende ao menos em parte da percepção de legitimidade do CSNU³².

30 JOHNSTONE, Ian, op. cit., 278.

31 BUCHANAN, Allen; KEOHANE, Robert O., op. cit., p. 407.

32 CARON, David. "The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council". *The American Journal of International Law*. Vol. 87, n. 4, outubro de 1993, p. 554.

As últimas duas décadas têm sido caracterizadas por renovados questionamentos à legitimidade do CSNU. As críticas estão assentadas na tese de que o órgão enfrenta um sério “déficit democrático”, especialmente no momento em que se reforça sua atuação na produção de atos “quase legislativos” (normas de observância geral, como aquelas no campo do contraterrorismo) e “quase judiciais” (autorização do uso da força; imposição de sanções contra indivíduos e entidades). Ao intensificar sua atuação, o CSNU suscitou críticas de que estaria adotando cada vez mais um comportamento “imperial”, tornando-se um veículo para a imposição de um “direito internacional hegemônico”³³ – formulado não por uma interação consensual entre os Estados-membros interessados, mas verticalmente, a partir da decisão tomada por um grupo pequeno de países.

Métodos de trabalho apropriados são indispensáveis para mitigar essa percepção negativa. Adota-se aqui a ideia de que a legitimação de colegiados como o CSNU está diretamente associada à sua capacidade de criar um ambiente propício para debates abertos, racionais e justificados. O conceito de “democracia deliberativa” é uma ferramenta útil para a compreensão desse fenômeno, assentando-se na tese de que um simples processo de votação não é suficiente para legitimar decisões: essas devem ser também *justificadas* aos que serão os seus destinatários³⁴.

O conceito de “democracia deliberativa” é relevante na esfera pública interna, mas igualmente útil para a análise do processo decisório em organizações internacionais. Mesmo que não se possa conceber que todos os países venham a ter voz e voto no CSNU, é possível vislumbrar um ambiente mais “democrático” e suscetível a deliberações que incluam uma maior diversidade de pontos de vista. Discussões mais substantivas e públicas podem mitigar ao menos em parte o “déficit democrático” em instituições internacionais, sem que seja necessário recorrer, como

33 JOHNSTONE, Ian, op. cit., p. 275.

34 Ibidem.

observa Ian Johnstone, a uma visão de democracia global irrealista e insustentável do ponto de vista teórico³⁵.

É insuficiente que o CSNU sustente, portanto, que está agindo em nome de valores universais. Nas palavras de Gelson Fonseca Júnior, “os valores universais, para que tenham sentido autêntico, devem apoiar-se em processos político-institucionais que ampliem os mecanismos de decisão sobre sua aplicação – a universalidade supõe inclusão crescente”³⁶. Não podemos perder de vista, logicamente, as dificuldades que essa concepção apresenta na esfera internacional, em que desníveis de poder colocam obstáculos claros ao que na democracia interna equivale ao princípio de “um homem, um voto”. Por outro lado, tampouco podemos desconsiderar a busca, pelos Estados-membros da ONU, de “níveis adequados de representatividade”³⁷.

A ênfase nos aspectos procedimentais que possam eventualmente levar à conformação de um processo deliberativo mais inclusivo é um dos pontos centrais deste trabalho. Cumpre esclarecer, contudo, que melhores métodos de trabalho não resultarão inelutavelmente em decisões mais *justas*. O conceito de legitimidade aqui manejado não pressupõe essa vinculação. A legitimidade como *percepção* significa que uma decisão, *qualquer que seja*, tenderá a ser aceita pela comunidade internacional se se entender que ela resultou de um processo de deliberação transparente, racional e de acordo com as normas.

Não confundir *legitimidade* com *justiça* é importante porque é mais fácil exercer um maior controle sobre a evolução de procedimentos do que chegarmos a um amplo acordo sobre o que é justiça. Além disso, no âmbito de organizações internacionais é difícil conceber uma convergência em torno do curso de ação mais justo fora de um ambiente de democracia deliberativa. Recorremos mais uma vez à formulação de Buchanan e Keohane: o progresso em direção à justiça depende, na

35 JOHNSTONE, Ian, op. cit., p. 275.

36 FONSECA JR., Gelson. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais*, cit., p. 230.

37 Ibidem, p. 231.

verdade, de instituições mais efetivas³⁸. São essas instituições efetivas que, por sua atuação, poderão contribuir para gerar um maior consenso sobre que curso de ação poderá representar com maior propriedade os valores da comunidade internacional.

Cumprir retornar aqui ao debate entre efetividade e transparência: a efetividade não pode ser o único fator a ser considerado. Uma instituição é frágil do ponto de vista deliberativo principalmente quando não conta com procedimentos adequados para assegurar a transparência de suas atividades. Johnstone advoga que o déficit deliberativo que afeta o Conselho de Segurança é, sobretudo, de natureza procedimental. Embora o aperfeiçoamento de procedimentos não possa ser considerado uma panaceia, a criação de condições para um debate racional pode aumentar as chances de se alcançar um acordo substantivo e, quando isso não for possível, também de se aceitar a discordância³⁹.

A argumentação pública e a busca de justificação e de apresentação de razões não necessariamente conduzirão a “respostas corretas” ou poderão impor consensos, mas têm a virtude de produzir e consolidar acordos ao menos até que novos e melhores argumentos sejam apresentados. No caso específico do CSNU, o desafio é o de equilibrar a necessidade de um processo decisório eficiente no âmbito de um grupo mais reduzido, e, por outro lado, de um processo mais inclusivo que tome em consideração os interesses dos afetados⁴⁰.

Nessa mesma linha, entendemos que a aferição da legitimidade do CSNU com base na ideia de “legitimidade deliberativa” pode estar amparada em dois critérios principais: a realização de consultas inclusivas e a justificação pública de decisões. Quanto menor o nível de inclusão das consultas e menos frequente a apresentação da *rationale* das decisões tomadas, menor será a sua legitimidade. Afinal, na ONU como um todo o “primeiro fundamento da legitimidade é processual e

38 BUCHANAN, Allen; KEOHANE, Robert O., op. cit., p. 412.

39 JOHNSTONE, Ian, op. cit., p. 276.

40 Ibidem, p. 282.

nasce da sua condição de foro aberto ao debate de temas supostamente ligados ao bem comum”⁴¹.

Em síntese, um processo que esteja assentado na ideia de democracia deliberativa tende a ser mais legítimo e poderá redundar em decisões mais efetivas. A interação entre quem formula as normas e os seus destinatários é um instrumento fundamental para se garantir a aplicabilidade das decisões e para a percepção de legitimidade do órgão das quais emanam. O direito internacional, inclusive aquele produzido pelo CSNU, é criado e mantido por meio dessas interações. São elas que estão no centro mesmo da ideia de “legitimidade legal” (*legal legitimacy*)⁴². Num cenário em que é crescente a participação de outros atores na cena internacional, o CSNU não pode, hoje, dar-se ao luxo de seguir atuando como no passado, permanecendo indiferente à avaliação pública de sua atuação. O exame do anacronismo de muitas de suas práticas será por esse motivo um dos aspectos centrais do presente trabalho.

1.3. O “locus” do debate sobre métodos de trabalho: centralidade ou exclusividade do CSNU?

Uma vez apresentadas as bases conceituais para a reflexão que será realizada, torna-se necessário chamar a atenção para aquela que talvez seja a primeira das controvérsias relativas aos métodos de trabalho: em que âmbito das Nações Unidas essa discussão deve ocorrer? Exclusivamente no CSNU ou também na AGNU?

O exame da questão deve ter como ponto de partida uma interpretação orgânica da Carta da ONU. São dois os dispositivos que interessam de imediato. O primeiro é o Artigo 30, segundo o qual o Conselho de Segurança adotará seu próprio regulamento interno, que

41 FONSECA JR., Gelson. *O interesse e a regra – ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008, p. 31.

42 BRUNNÉE, Jutta; TOOPE, Stephen J. *Legitimacy and Legality in International Law – An interactional account*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 54.

incluirá o método de escolha de seu presidente⁴³. O segundo é o Artigo 10, que prescreve:

(...) A Assembleia Geral poderá discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da presente Carta ou que se relacionarem com as atribuições e funções de qualquer dos órgãos nela previstos e, com exceção do estipulado no Artigo 12, poderá fazer recomendações aos membros das Nações Unidas ou ao Conselho de Segurança ou a este e àqueles, conjuntamente, com referência a qualquer daquelas questões ou assuntos⁴⁴.

Como se vê, a Carta da ONU atribuiu ao CSNU o poder de adotar as suas próprias regras de procedimento (assim como cabe à própria AGNU estabelecer as suas regras e métodos de trabalho). Já o Artigo 10 consigna à AGNU o poder de formular recomendações sobre quaisquer questões que estiverem dentro das finalidades da Carta ou que se relacionarem com as atribuições e funções dos órgãos nela previstos.

A leitura conjunta desses dois dispositivos embasa a interpretação de que compete ao CSNU *adotar* os seus próprios métodos de trabalho, o que não exclui, porém, a possibilidade de que a AGNU possa formular *recomendações* a respeito. Tem-se aqui duas competências distintas e complementares. Embora a leitura dos dispositivos possa parecer cristalina, um dos argumentos mais presentes nos debates sobre a reformulação dos métodos de trabalho do CSNU é justamente a invocação, por seus membros permanentes, apenas do Artigo 30, com o propósito de rechaçar eventuais iniciativas da AGNU sobre o tema. Conforme expressão utilizada recorrentemente pelos P-5 em debates na ONU, o CSNU seria o “senhor de seus próprios procedimentos”⁴⁵

43 “The Security Council shall adopt its own rules of procedure, including the method of selecting its President”.

44 Versão original em inglês do Artigo 10: “The General Assembly may discuss any questions or any matters within the scope of the present Charter or relating to the powers and functions of any organs provided for in the present Charter, and, except as provided in Article 12, may make recommendations to the Members of the United Nations or to the Security Council or to both on any such questions or matters”. A exceção prevista no Artigo 12 diz respeito a conflitos ou situações que já estejam sendo apreciados pelo CSNU.

45 Embora muito utilizada nos últimos anos, a expressão é antiga e foi invocada pela primeira vez em fevereiro de 1948 pelo então presidente do CSNU, Andrew McNaughton, do Canadá: “the Security Council must remain the complete master of its own procedure”. NAÇÕES UNIDAS, documento S/PV.246.

(*master of its own procedures*), e por isso o tema não poderia ser objeto de deliberações na AGNU.

Mais recentemente, em 2012, grupo de países conhecido como *Small Five* (grupo S-5: Costa Rica, Jordânia, Liechtenstein, Singapura e Suíça) apresentou projeto de resolução na AGNU com recomendações para o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho do CSNU. Um dos principais argumentos dos P-5 para obstar a iniciativa foi justamente o de que o órgão seria o “senhor de seus próprios procedimentos”. O tema voltará a ser examinado em outros pontos do presente trabalho (notadamente nos capítulos 2 e 3), mas por ora interessa salientar essa invocação do Artigo 30 em detrimento do Artigo 10 da Carta.

Para além da simples exegese da Carta, existem precedentes que confirmam a possibilidade jurídica de que a AGNU venha a discutir os métodos de trabalho do CSNU. Em diferentes ocasiões, o próprio CSNU aludiu especificamente a demandas dos Estados-membros para justificar modificações em seus métodos de trabalho⁴⁶. Há até mesmo dois precedentes de atuação da AGNU para preencher “lacunas” no processo decisório do CSNU. Em 1946, por meio da resolução 11 (1), a Assembleia Geral definiu os procedimentos a serem seguidos pelo CSNU na escolha do secretário-geral, tendo em vista o impasse entre os P-5 com relação ao tema. Três anos depois, em 1949, o órgão formulou, por meio da resolução 267 (3), recomendações ao CSNU quanto aos seus procedimentos de votação, elaborando uma lista de assuntos considerados procedimentais por natureza – matéria importante porque o direito de veto não pode ser invocado na votação de questões procedimentais⁴⁷.

A Corte Internacional de Justiça (CIJ) já consagrou o entendimento de que a AGNU também tem responsabilidades no campo da paz e da segurança internacionais. Ao emitir opinião sobre consulta acerca da compatibilidade da declaração de independência do Kosovo

46 SECURITY COUNCIL REPORT. *Security Council Working Methods: a tale of two councils?* Nova York: março de 2014, p. 5.

47 Ibidem.

com o Direito Internacional, a CIJ asseverou que os Artigos 10 e 11 da Carta conferem à AGNU “amplos poderes” para discutir assuntos de competência da ONU. O CSNU teria competência primária, porém não exclusiva, sobre temas relacionados à paz e à segurança internacionais. Consoante esse entendimento, a AGNU pode realizar recomendações e discutir temas que são da alçada do CSNU⁴⁸.

Além disso, a Carta da ONU estabelece, em seus Artigos 15 (1) e 24 (3), que o CSNU deve prestar contas de suas atividades à AGNU por meio de relatório anual e de relatórios especiais⁴⁹, o que sustenta argumentos de que o CSNU não estaria “acima da lei”⁵⁰.

Uma decorrência natural desses dispositivos – especialmente se lidos em conjunto com os demais artigos pertinentes da Carta da ONU – é o de que a AGNU pode formular sugestões sobre os métodos de trabalho do CSNU no exercício de sua função de acompanhar o trabalho do órgão e de “receber” e, principalmente, “examinar” os seus relatórios.

A resistência a uma maior atuação da AGNU no debate sobre os métodos de trabalho se deve principalmente ao entrincheiramento dos P-5. A atuação de muitos dos Estados-membros em prol de maior abertura e transparência é reflexo direto de sua insatisfação com a atuação dos membros permanentes e do uso que fazem de suas prerrogativas (ou privilégios), como o veto. Evidencia-se, por conseguinte, uma disputa política que, embora envolva argumentos legais, tem sido resolvida, até o momento, em benefício dos próprios P-5, os quais têm logrado manter o “statu quo”: jamais uma iniciativa da AGNU sobre métodos de trabalho chegou sequer a ser votada, mesmo tendo caráter exclusivamente recomendatório.

48 INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Accordance with International Law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*. “Summary of the Advisory Opinion”. 22 de julho de 2010, pp. 3-4.

49 “The Security Council shall submit annual and, when necessary, special reports to the General Assembly for its consideration”.

50 SUY, Eric. “Certain other perspectives for a reform of the United Nations Security Council”. In: RIETER, E.; DE WAELE, Henri (orgs.). *Evolving Principles of International Law – Studies in Honour of Karel C. Wellens*. Leiden/ Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011, pp. 96-97.

Como resultado, a discussão sobre métodos de trabalho está hoje formalmente adstrita ao CSNU. Ainda que Estados-membros possam participar dos debates abertos periódicos sobre o tema, os integrantes do Conselho têm tido pleno controle sobre como modular mudanças em cada uma das práticas cotidianas do órgão. As assimetrias existentes entre membros permanentes e eleitos, que serão exploradas ao longo do trabalho, alimentam o antagonismo entre os P-5 e coalizões de países favoráveis a mudanças. Compreender os embates em torno dos métodos de trabalho do CSNU é compreender igualmente a dinâmica dessa cisão.

Se é verdade que o CSNU tem sido de fato o “senhor” de seus procedimentos, a questão, como dito, é de natureza fundamentalmente política. A percepção de que o órgão é dominado por uma minoria que resiste a prestar contas de seu trabalho tem deitado raízes e forçado a busca de respostas. O desafio que se coloca é retomar os ideais fundamentais das ONU, sem perder de vista a realidade⁵¹: afinal, por sua própria configuração de órgão reduzido, o CSNU não poderá jamais resvalar para uma prática “assembleísta”, em que todos os Estados-membros tenham peso semelhante em seu processo decisório. O que se deve almejar são mecanismos de participação acessíveis ao menos aos países diretamente interessados.

As considerações realizadas nos itens precedentes sobre a legitimidade do CSNU e sobre sua interação com a AGNU põem em evidência a dialética entre a ação das grandes potências e a constante necessidade de que contem com algum tipo de respaldo do conjunto dos Estados-membros. Sobressai aqui também a ambivalência intrínseca a qualquer instituição internacional, ainda mais patente no caso do CSNU: estabelecer regras e normas válidas para todos, num ambiente em que preponderam as assimetrias de poder. Como pondera Nico Krisch, instituições são úteis para os poderosos porque ajudam a fomentar a aceitação de seus interesses. Essa aceitação depende, contudo, da

51 CARON, David, op. cit., p. 556.

própria legitimidade da instituição, ou ao menos da sensação entre os Estados-membros de que desempenha um papel relevante. A despeito das dificuldades, é necessário persistir na busca de um órgão que seja capaz de adaptar-se constantemente a novos cenários e que propicie, na medida do possível, benefícios de natureza coletiva⁵².

52 KRISCH, Nico. "The Security Council and the Great Powers". In: LOWE, V. et alii, op. cit, p. 152.



Capítulo 2

Métodos de trabalho do CSNU: evolução histórica

Este capítulo será dedicado à apresentação, em três seções, da evolução histórica dos métodos de trabalho do CSNU. Na primeira delas o foco recairá sobre a experiência da Liga das Nações, com ênfase na influência que teve sobre os debates posteriores sobre a conformação, atribuições e métodos de trabalho do CSNU. Na segunda parte, serão examinados os debates preparatórios à criação da ONU, das Conferências de São Francisco e Dumbarton Oaks aos trabalhos da comissão estabelecida com o fim de determinar as regras de funcionamento iniciais dos principais órgãos da Organização.

Por fim, será passada em revista a evolução dos debates sobre os métodos de trabalho do CSNU nas sete primeiras décadas de seu funcionamento, de 1946 a 2016. Por razões didáticas, esse período será subdividido em dois grandes períodos: os primeiros 45 anos, em que o órgão esteve virtualmente paralisado pelo uso frequente do veto; e o pós-Guerra Fria, etapa caracterizada pelo crescente ativismo do CSNU e pelo surgimento de críticas mais acentuadas aos seus métodos de trabalho.

2.1. A experiência da Liga das Nações

2.1.1. A Conferência de Paz de 1919: o choque entre grandes potências e países com “interesses limitados”

A criação da Liga das Nações ocorreu num contexto conturbado, logo após os quatro anos de destruição da Primeira Guerra Mundial. A ideia de se estabelecer uma organização internacional capaz de assegurar a manutenção da paz e de criar canais de diálogo entre as principais potências mundiais foi impulsionada pelo presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson. Em discurso ao Congresso norte-americano em janeiro de 1918, ele propôs os já mencionados “quatorze pontos” como base para a construção de uma nova ordem internacional no pós-guerra. Um deles – justamente o décimo quarto – previa a criação de uma “associação geral de nações” com o objetivo de oferecer garantias recíprocas de independência política e integridade territorial para Estados grandes e pequenos⁵³. Essa proposta foi considerada o embrião do que viria a ser a Liga das Nações. A ideia, no entanto, não deixou de enfrentar resistências entre os países europeus, reticentes em renunciar ao exercício de sua soberania plena.

A despeito de seus esforços, o Brasil não foi convidado a participar das reuniões preliminares que deveriam preparar o terreno para a Conferência de Paz de Paris, o principal foro para deliberações sobre os arranjos institucionais da comunidade internacional no pós-guerra. A resistência veio principalmente da França e da Grã-Bretanha, sob o pretexto de que a participação brasileira no esforço de guerra teria sido “modesta”⁵⁴.

Os trabalhos preparatórios da Conferência de Paz consolidaram essa tendência a categorizar os países conforme sua participação na guerra. O artigo 1º do seu regulamento estabeleceu uma diferenciação

53 FINCH, Geo A. “The Peace Conference of Paris, 1919”. *The American Journal of International Law*. Vol. 13, n. 2, abril de 1919, p. 163.

54 GARCIA, Eugênio V. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder*. 2ª. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005, p. 31.

entre as potências beligerantes com “interesses gerais” (Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido) e aquelas com “interesses particulares” (os demais países participantes da guerra, inclusive o Brasil). Apenas os países com “interesses gerais” poderiam participar de todas as sessões e integrar todas as Comissões da Conferência. Os países com “interesses particulares” poderiam tomar parte apenas das sessões que dissessem respeito a assuntos de seu interesse direto⁵⁵.

Além disso, o artigo 2º do mesmo regulamento dispunha que as cinco principais potências contariam com cinco delegados cada uma nos trabalhos da Conferência. As potências “menores” – Brasil, Bélgica e Sérvia – teriam apenas três delegados. Outros países, como a China, Grécia, Polônia e Portugal, estariam representados por um representante cada. O artigo 7º estipulava que o Secretariado da Conferência, responsável por conduzir os trabalhos, seria composto exclusivamente por representantes das cinco grandes potências⁵⁶. Ficou claro, então, que os protagonistas da vitória na Primeira Guerra Mundial viam os trabalhos da Conferência de Paz sob uma ótica exclusivista: ela seria um desdobramento do Conselho Supremo de Guerra, criado em 1917 pelos principais vencedores do conflito: Estados Unidos, França, Grã-Bretanha e Itália. Caberia a essas nações – com a participação adicional do Japão – o pleno controle dos arranjos do pós-guerra. Woodrow Wilson resistiu a essa ideia, de modo a evitar uma preponderância europeia no processo decisório. Em sua visão, a Conferência de Paz deveria ser vista como um corpo totalmente distinto do Conselho Supremo de Guerra, e não como seu caudatário⁵⁷.

Já há um século sobressaía, dessa forma, o choque entre os ideais de democracia, transparência e representatividade e a perspectiva de que a nova organização internacional, por mais inclusiva que fosse, deveria

55 LEAGUE OF NATIONS. “Rules of the Preliminary Peace Conference at Paris, 1919”. *The American Journal of International Law*. Vol. 13, n. 2, abril de 1919, p. 109.

56 *Ibidem*, pp. 109 e 111.

57 BINKLEY, Robert C. “New Light on the Paris Peace Conference”. *Political Science Quarterly*, vol. 46, n. 4, dezembro de 1931, p. 510-513.

reservar lugar privilegiado para o concerto de interesses entre as grandes potências. A Liga das Nações, assim como ocorreria posteriormente com as Nações Unidas, foi criada na esteira de um conflito de grandes proporções: sua formação seria feita, por isso, em conformidade com os desígnios dos vencedores. Ela representava uma mescla ainda imperfeita de realismo – a vontade dos vencedores – e utopia – as aspirações do conjunto dos Estados-membros por maior representatividade.

O delegado brasileiro à Conferência de Paz, João Pandiá Calógeras, mostrou-se desde o início refratário à diferenciação entre países, apontando a incongruência entre o princípio de igualdade jurídica entre as nações e a efetiva discriminação em sua representação nos diferentes órgãos de trabalho. Calógeras acalentava, porém, a esperança de que o Brasil pudesse valer-se da oportunidade para desenvolver uma política de prestígio internacional, ombreando-se com as principais potências vencedoras. Havia assim uma espécie de contradição na postura brasileira: ao mesmo tempo em que defendia os países menores, perseguia um “status” semelhante ao das grandes potências⁵⁸.

A delegação brasileira em Paris passou então a atuar em coordenação com outras nações para garantir a participação dos países pequenos e médios em todos os trabalhos⁵⁹. As pressões acabaram surtindo efeito, abrindo-se a possibilidade de que os países classificados como dotados de “interesses particulares” participassem dos diferentes órgãos da Conferência de Paz. Na prática, isso permitiu o que o Brasil viesse a integrar, como único representante latino-americano, a Comissão responsável pelo debate sobre a criação da nova organização internacional, a Liga das Nações.

A proposta inicial era a de que Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido contassem com maior peso nas sessões da Comissão da Liga das Nações, com dois delegados cada um. Os outros países que integravam o foro – Bélgica, Brasil, China, Portugal e

58 GARCIA, Eugênio V., op. cit., pp. 32-33.

59 Ibidem, p. 35.

Sérvia – disporiam de apenas um representante. O presidente eleito Eptácio Pessoa, que chegara a Paris para chefiar a delegação brasileira, mostrou-se insatisfeito com esse desequilíbrio e aderiu aos protestos contra a estrutura da Comissão, passando a defender o aumento no número de representantes das potências ditas “menores”. Em 6 de fevereiro de 1919, decidiu-se que quatro outros países (Grécia, Polônia, Tchecoslováquia e Romênia) participariam das deliberações da Comissão, com um delegado cada um. Dessa maneira, os trabalhos desdobrar-se-iam entre dez delegados representantes das cinco grandes potências e nove das potências “menores”.

Eptácio Pessoa reagiu não apenas às tentativas de se dar maior peso às grandes potências nos trabalhos do Comitê da Liga das Nações, mas também ao projeto britânico que previa que apenas aqueles países teriam assento no Conselho Executivo da Liga – justamente o órgão que teria a competência de deliberar sobre temas relativos à paz e à segurança. Pessoa sustentou que, a prevalecer a fórmula britânica, o Conselho Executivo assemelhar-se-ia mais a uma espécie “tribunal” de cinco países, não constituindo efetivamente um órgão da Sociedade de Nações⁶⁰. Questionamentos semelhantes voltariam a ser apresentados quase três décadas depois com relação à composição do CSNU.

2.1.2. O Pacto da Liga das Nações e as atribuições da Assembleia e do Conselho Executivo

A Conferência de Paz debateu-se constantemente com o dilema entre erigir uma ordem internacional mais inclusiva e servir, por outro lado, de fio condutor para os interesses das potências vencedoras. Para esses países, a Conferência deveria lidar apenas com temas relativos à organização da paz vindoura, e não com aqueles resultantes da guerra – em outras palavras, os países vencedores não abriam mão de ditar, sem interferências, suas exigências aos países derrotados.

60 Ibidem, p. 37.

A própria Conferência de Paz teve papel pouco relevante na definição do tratado de paz, tendo se limitado a receber um resumo oral de seus termos na véspera de sua entrega aos alemães. O primeiro-ministro da França, Georges Clemenceau, anunciou a leitura do texto reforçando tratar-se apenas de uma “comunicação”. Na prática, a Conferência de Paz aprovou formalmente apenas o Pacto da Liga das Nações (que constitui a Parte I do Tratado de Versalhes) e a seção relativa a temas laborais, que contemplava a criação de uma Organização Internacional do Trabalho (Parte XIII do Tratado de Versalhes), não tendo tomado decisões substantivas em temas como fronteiras, prisioneiros de guerra e reparações⁶¹.

As tentativas das grandes potências de dominar os trabalhos, bem como a exclusão dos países derrotados e neutros de suas deliberações, evidenciaram as dificuldades de se dar concretude aos princípios idealistas que deveriam impulsionar a criação de uma nova ordem internacional calcada na igualdade jurídica entre Estados. Não por acaso, um historiador avaliou o trabalho da Comissão que criou a Liga das Nações como de má qualidade e inadequado⁶², notadamente por sua natureza discriminatória. Apesar disso, e de maneira paradoxal, o Pacto da Liga ainda pode ser considerado uma primeira manifestação da comunidade internacional quanto à necessidade de conduzir seus negócios de maneira racional, conciliando aspirações idealistas com instrumentos práticos de cooperação⁶³.

Nos termos do Artigo 2º do Pacto, a Liga contaria com dois órgãos fundamentais, a Assembleia e o Conselho, os quais seriam assistidos por um Secretariado. As competências da Assembleia eram amplas, podendo tratar de qualquer assunto, inclusive aqueles atinentes à paz no mundo. A despeito de ser formalmente o órgão central da Liga, os temas mais sensíveis do trabalho da Organização estavam sob a alçada do Conselho:

61 BINKLEY, Robert C. “New Light on the Paris Peace Conference”, op. cit., p. 515.

62 SCOTT, George. *The Rise and Fall of the League of Nations*. Londres: Hutchinson & Co., 1973, p. 15.

63 Ibidem, p. 16.

ameaças e violações da paz; disputas entre Estados-membros; imposição de sanções; desarmamento; exclusão de membros; e a formulação de projeto para o estabelecimento de uma Corte Internacional de Justiça. Consoante o Artigo 4º do Pacto, o Conselho “may deal at its meetings with any matter within the sphere of action of the League or affecting the peace of the world”. Trata-se de redação idêntica à do Artigo 3º, que versa sobre as atribuições da Assembleia. No entanto, todos os dispositivos acerca de questões atinentes à paz e à segurança internacionais conferem competência primária ao Conselho – a Assembleia trataria do tema apenas subsidiariamente.

O Artigo 4º do Pacto da Liga das Nações estabeleceu que o Conselho seria integrado pelas “principais” potências aliadas (*Principal Allied and Associated Powers* – França, Itália, Japão e Reino Unido; os Estados Unidos acabaram não assumindo o seu assento) e por outros quatro membros a serem eleitos pela Assembleia Geral. Em 1922, a Assembleia definiu que os membros eleitos seriam seis, com mandato de três anos. Em 1926, o número subiu para nove; em 1933, para dez; e em 1936, para onze.

O Conselho assumiu, portanto, o papel de órgão executivo da Organização, capaz de impor decisões de natureza obrigatória e de tomar ações concretas para a preservação da paz mundial. Sua composição era restrita e havia cinco membros permanentes (reduzidos a quatro após a não ratificação do Pacto pelo Congresso dos Estados Unidos). Outro aspecto fundamental dizia respeito ao processo decisório: como as decisões tinham de ser tomadas por consenso, qualquer membro do Conselho contava com o direito de veto. Cabe aqui antecipar o que seria uma diferença fundamental com relação ao CSNU: no caso da Liga, os membros permanentes não poderiam vetar decisão sobre disputa em que estivesse envolvido⁶⁴.

64 GRIGORESCU, Alexandru. “Mapping the UN-League of Nations Analogy: are there still lessons to be learned from the League?”. *Global Governance Journal*, n. 11, 2005, p. 36.

As promessas de transparência e inclusão da nova organização e a superação da “diplomacia secreta” em voga nos anos precedentes seriam duramente testadas nos anos 20 e 30. As primeiras sessões do Conselho foram realizadas a partir de janeiro de 1920. Várias dessas reuniões foram realizadas em público, inclusive com a presença da imprensa. No entanto, os debates tinham caráter eminentemente formal: as negociações mais substantivas acabavam sendo realizadas em privado. O grande interesse despertado pelos trabalhos da Liga gerava, contudo, uma constante pressão por publicidade, a que o Conselho não poderia permanecer indiferente. Dessa forma, a preocupação em realizar parte de suas atividades em público justificava a avaliação de que os métodos de trabalho do Conselho eram bastante avançados se comparados, à época, com o de outras organizações internacionais⁶⁵.

Diferentemente do que estipula o Artigo 30 da Carta das Nações Unidas, o Pacto da Liga das Nações não previa que fossem estabelecidas regras de procedimento para o seu Conselho Executivo. A Assembleia não se furtou, porém, a encarecer a importância de que o órgão promovesse a publicidade de suas discussões. Por iniciativa do representante sul-africano, Lord Robert Cecil, a Assembleia aprovou moção solicitando ao Conselho que considerasse “means for securing greater publicity for their discussions and decisions”⁶⁶. Um aspecto relevante desse processo foi a apresentação à Assembleia, pelo secretário-geral da Liga, de relatório sobre o trabalho do Conselho, o qual foi debatido em diversas sessões⁶⁷.

A Liga enfrentou diversos problemas na determinação das regras de procedimento para a eleição de membros não permanentes de seu Conselho. Durante anos discutiu-se a possibilidade ou não de reeleição indefinida. Apenas em 1926 logrou-se aprovar, na Assembleia, resolução estabelecendo a necessidade de rotação entre os membros⁶⁸. Foi ainda

65 WALTERS, F. P. *A History of the League of Nations*. London: Oxford University Press, 1952, v.1, pp. 87-88.

66 LEAGUE OF NATIONS. *The First Assembly of the League of Nations*. Boston: World Peace Foundation, 1921, p. 19.

67 Ibidem, p. 21.

68 ELLIS, Charles Howard. *The origin, structure and working of the League of Nations*. New Jersey: The Lawbook Exchange, 2003, p. 142.

mais tarde, em 1933 – 13 anos após sua primeira reunião – que o Conselho Executivo acordou suas próprias regras de procedimento⁶⁹, tendo funcionado, no período anterior, com base em normas adotadas *ad hoc* e que adquiriram caráter consuetudinário.

As regras de procedimento estipulavam que o Conselho deveria reunir-se em público, exceto quando os membros decidissem o contrário (Artigo VII). Previa também que qualquer decisão deveria contar com apoio unânime dos membros presentes à reunião (ou seja, qualquer membro contava com o direito de veto), exceto em temas procedimentais, circunstância em que se aplicaria a regra da maioria (Artigo X, 1 e 2). Estabelecia, por fim, que os registros dos debates deveriam ser mantidos no Secretariado e tornados públicos⁷⁰. Em todos esses pontos – exceção feita à questão do veto –, as regras de procedimento do Conselho da Liga das Nações assemelham-se às daquelas do CSNU.

Como assinalado, o membro permanente da Liga das Nações que estivesse envolvido em controvérsia não poderia vetar eventual decisão do Conselho, em consonância com o estipulado no Artigo 15 do Pacto. Isso permitia, na prática, que o Conselho agisse, quando necessário, contra um membro permanente. Esse foi o caso da decisão de adotar relatório condenando a Itália – então membro permanente – pela invasão da Abissínia⁷¹. O mecanismo de segurança coletivo poderia ser acionado contra todo e qualquer membro da Liga. Essa possibilidade não existe no âmbito das Nações Unidas: embora os membros permanentes não possam vetar resoluções ao amparo do Capítulo VI (resolução pacífica de controvérsias) em conflitos em que estejam envolvidos, poderão, se necessário, vetar aquelas ao amparo do Capítulo VII (que contempla o uso da força)⁷². Outra diferença importante diz respeito à aplicação de sanções econômicas. Na Liga das Nações, o tema era decidido pela

69 SIMMA, Bruno (ed.), op. cit., p. 487.

70 LEAGUE OF NATIONS. "Règlement Intérieur du Conseil". In: *Série de Publications de la Société des Nations*, v. 4, addendum, 1933.

71 GRIGORESCU, Alexandru. op. cit., p. 36.

72 CARON, David, op. cit., p. 568.

Assembleia, por envolver todos os Estados-membros. Já nas Nações Unidas a decisão, de caráter obrigatório, compete exclusivamente ao Conselho de Segurança.

Foi justamente essa possibilidade de que países importantes viessem a estar sujeitos às determinações da Liga que acabou alimentando resistências à sua participação na Organização. No momento em que se desencadeava a Segunda Guerra Mundial, grandes potências – Estados Unidos, Alemanha, Itália, Japão, União Soviética – nunca haviam aderido à Liga, haviam-na abandonado ou sido excluídos⁷³.

Para a maior parte de seus integrantes, porém, a Liga das Nações representava uma oportunidade de ter, em muitos casos pela primeira vez, voz e voto em questões de interesse mundial. O desafio que se colocava era o de evitar que as principais potências continuassem tendo o controle exclusivo dos destinos da comunidade internacional, sem, ao mesmo tempo, criar um ambiente desfavorável ao seu efetivo engajamento na organização.

A exigência de unanimidade nas decisões da Assembleia e do Conselho acabou contribuindo para o acirramento dos ânimos, atizando o conflito entre “grandes” e “pequenos” países. Para os membros permanentes do Conselho, o direito de Estados-membros menores de obstar a tomada a decisões revelou-se, ao longo do tempo, uma fonte de atritos. Na fase final dos trabalhos da organização, requeria-se, no Conselho, o improvável consenso de 15 países para a tomada de decisões. Na prática, houve uma divisão entre os membros permanentes – de um lado França e Reino Unido; de outro, Alemanha, Itália e Japão, já antecipando os blocos que se antagonizariam na Segunda Guerra – que impediu o Conselho de seguir cumprindo suas funções.

A acessão da Alemanha à Liga em 1926, por meio dos Acordos de Locarno, deu início a uma disputa pela criação de novos assentos permanentes. Além da Alemanha (que contava com o apoio da

73 GRIGORESCU, Alexandru, op. cit., p. 38.

França), Brasil, Espanha, Polônia, Suécia e China pleiteavam uma cadeira permanente⁷⁴. A despeito da intensa atuação do Brasil, apenas a Alemanha logrou êxito. Esse fato culminou na decisão brasileira de deixar a Liga das Nações em junho daquele mesmo ano, episódio revelador das dificuldades que a organização enfrentava em seu processo de legitimação.

A paralisia decisória da Liga tornar-se-ia uma espécie de lição que influenciaria o delineamento posterior das Nações Unidas: não haveria igualdade possível entre grandes potências e países menores. Essa realidade deveria ser adequadamente refletida nos métodos de trabalho da nova organização. O veto deveria ser um atributo de poucos países. Nem sempre a publicidade das deliberações contribuiria para a busca de soluções efetivas, podendo antes acirrar os ânimos. A concertação entre as grandes potências seria o único meio de se garantir a paz sustentável: alienar os interesses de uma ou algumas delas poderia engendrar consequências desastrosas. Essas notas foram devidamente registradas por aqueles que viriam a se debruçar sobre a organização que, após a Segunda Guerra, passaria a reger o funcionamento da comunidade internacional.

2.2. O debate sobre os métodos de trabalho quando da criação do CSNU

As cisões que marcaram o Conselho da Liga das Nações repetiram-se já nos debates da Comissão Preparatória da ONU, envolvendo de um lado os países que pleiteavam maior isonomia e publicidade e, de outro, as potências vencedoras da guerra (Estados Unidos, Reino Unido e Rússia, grupo ao qual se somou posteriormente a França), para as quais a nova organização deveria constituir principalmente um foro para promover a coordenação de seus interesses.

74 Ibidem, p. 143-144.

Antes da criação da ONU em São Francisco, em 1945, foram realizadas duas grandes conferências preparatórias, em Dumbarton Oaks e Yalta. Foi em Dumbarton Oaks que a estrutura do CSNU ganhou sua primeira forma. A nova organização internacional teria o objetivo principal de manter a paz e a segurança internacionais, por meio de “medidas coletivas efetivas”. O CSNU seria composto de 11 membros⁷⁵, com cinco assentos permanentes para os Estados Unidos, Reino Unido, União Soviética, China e França. A posição especial desses países decorreria de sua “responsabilidade excepcional” pela segurança mundial⁷⁶. As decisões do CSNU seriam obrigatórias. Não houve, porém, acordo quanto aos procedimentos de votação: o veto ainda causava discórdia e o tema, por isso, permaneceria em consideração⁷⁷.

Foi em Yalta que as regras de votação no CSNU – esteio central de seus procedimentos – voltaram a ser discutidas. A União Soviética relutava em se integrar às Nações Unidas caso não contasse com o direito de veto. Esse instrumento ainda era visto com reticências pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido, que o julgavam incompatível com o espírito da nova organização⁷⁸. Adotou-se então a “fórmula de Yalta”⁷⁹: todos os membros permanentes contariam com o direito de veto, exceto em questões procedimentais. Os P-5 também não poderiam usar o veto quando estivessem envolvidos em questões analisadas pelo CSNU à luz do Capítulo VI da Carta, que versa sobre a solução pacífica de controvérsias.

A “fórmula de Yalta” – a outorga do veto aos cinco membros permanentes – gerou intensa reação de países pequenos e médios na Conferência de São Francisco. Dezesete delegações apresentaram emendas a respeito. Houve ainda diversas propostas com relação ao

75 Número ampliado para 15 após reforma realizada em 1963, a única em 70 anos de história do CSNU.

76 BOSCO, David L. *Five to Rule Them All: The UN Security Council and the Making of the Modern World*. New York: Oxford University Press, 2009, p. 21.

77 DEPARTMENT OF STATE. “Dumbarton Oaks Documents on International Organization”. Publicação 2191, *Conference Series* 56, 1944, pp. 12-14.

78 SIMMA, Bruno (ed.), op. cit., p. 10.

79 Trata-se do que é hoje o Artigo 27 da Carta das Nações Unidas.

tamanho e aos poderes do CSNU, inclusive para supressão de assentos permanentes. Alguns desejavam “podar as asas” do CSNU e conferir maiores poderes à AGNU em questões de paz e segurança. Houve mesmo quem sugerisse a adoção de fórmula pré-determinada para definir o que constituiria um ato de agressão, o que acionaria um mecanismo automático de aplicação de medidas previstas na Carta, contornando, na prática, o direito de veto⁸⁰.

A intensa controvérsia em torno do tema antecipou o debate hoje existente com relação aos métodos de trabalho. Em São Francisco nenhuma das tentativas de reformular a composição e os poderes do CSNU foi exitosa. Sem esse instrumento, era muito improvável que a União Soviética e os Estados Unidos aderissem à nova organização⁸¹. Representantes dos dois países deixaram claro aos países pequenos e médios que sem o veto tampouco a ONU surgiria. O Conselho de Segurança saiu dali exatamente como fora concebido pelas grandes potências em Dumbarton Oaks e em Yalta: nenhuma decisão relevante seria tomada no campo da paz e da segurança sem a anuência dos cinco membros permanentes⁸².

Uma vez estabelecida a ONU, o debate passou da estrutura, composição e poderes do CSNU para os aspectos mais específicos de procedimento. Aí se inicia a segunda vertente de batalha: a disputa por maior transparência. Mesmo após iniciada a primeira reunião do CSNU, em 17 de janeiro de 1946, ainda não havia consenso entre os membros acerca de temas básicos como a seleção de seu presidente, modalidades de reuniões, línguas de trabalho e acesso às transcrições das reuniões privadas. Ao mesmo tempo, o órgão já era acionado para lidar com diferentes temas: o Irã alegava interferência da União Soviética em seus assuntos domésticos; a Albânia pleiteava seu ingresso

80 WILCOX, Francis O. “The Yalta Voting Formula”. In: *The American Political Science Review*, v. 39, n. 5, outubro de 1945, p. 946.

81 SCHLESINGER, Stephen C. *Act of Creation – The Founding of the United Nations*. Boulder: Westview, 2003, p. 284.

82 “The veto power cemented at Yalta tilted the body dramatically toward being a concert of great powers rather than a global governing body”. Cf. BOSCO, David, op. cit., p. 31.

nas Nações Unidas; e a União Soviética sustentava que a presença de tropas britânicas na Grécia ameaçava a paz mundial⁸³. Dessa maneira, embora ainda às voltas com questões substantivas, o CSNU tinha que definir com premência os seus métodos de trabalho e lidar com o vivo interesse dos Estados-membros em acompanhar e, quando necessário, participar de suas sessões.

As regras de procedimento temporárias para a primeira reunião do CSNU haviam sido estabelecidas no âmbito do Comitê Executivo da Comissão Preparatória da ONU. Os debates ali realizados foram caracterizados por dissensões. A principal delas dizia respeito a um tema ainda hoje controverso: a realização de reuniões privadas. Para alguns países (dois dos mais vocais foram Egito e Cuba⁸⁴), a possibilidade de que o CSNU pudesse se reunir a portas fechadas constituía uma reversão ao período da “diplomacia secreta”. Argumentavam, por isso, que mesmo que as decisões fossem alcançadas em reuniões privadas, os debates deveriam ser públicos⁸⁵. Por outro lado, o representante da Noruega argumentou, de maneira presciente, que a impossibilidade de reuniões privadas poderia levar o CSNU a manter encontros reservados totalmente informais, o que redundaria em ainda maior falta de transparência⁸⁶. Seria melhor, portanto, que a realização de reuniões privadas contasse ao menos com previsão legal. A invocação da ideia de transparência era um lugar-comum nos debates sobre os métodos de trabalho do órgão recém-estabelecido.

Como solução de compromisso, as regras de procedimento aprovadas pela Comissão Preparatória estabeleciam que o CSNU reunir-se-ia em público, a não ser quando decidisse o contrário⁸⁷. Adotava-se, dessa forma, uma regra geral (a reunião pública), mas com espaço para

83 SIEVERS, Loraine; Daws, Sam. *The Procedure of the UN Security Council*. 4a. edição. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 8.

84 BOSCO, David, op. cit., p. 40.

85 BAILEY, Sydney D. *The Procedure of the UN Security Council*. Oxford: Clarendon Press, 1975, p. 11.

86 SIEVERS, Loraine; DAWS, Sam, op. cit., p. 9.

87 NAÇÕES UNIDAS. *Report of the Preparatory Commission of the United Nations*. Documento PC/20, 1946, p. 27.

exceções (as reuniões privadas). Essa formulação é a que está vigente até hoje: embora insatisfatória, por não estabelecer um critério claro para diferenciar o que é ou não de interesse público, ela revela o compromisso possível entre os Estados-membros.

As regras de procedimento transmitidas ao CSNU pelo Comitê Preparatório foram suficientes para ordenar a primeira reunião, mas eram lacunosas e não davam resposta às demandas por transparência. O Conselho decidiu, por isso, que o tema seria analisado no âmbito de um Comitê de Peritos com representantes de seus países-membros. O grupo debruçou-se sobre as mais variadas questões: como diferenciar uma questão substantiva de uma questão procedimental? Como definir se um membro permanente é parte de uma disputa e, portanto, está impedido de lançar mão do veto em casos específicos? Que línguas de trabalho seriam aceitas? Como examinar pedidos de adesão à ONU?⁸⁸ Os trabalhos do Comitê de Peritos e seu exame pelo CSNU prolongaram-se por quase cinco meses. Em maio de 1946, o órgão finalmente adotou suas Regras de Procedimento Provisórias⁸⁹.

Embora “provisórias”, essas são as regras de procedimento que estão vigentes até hoje. Nesses 70 anos, elas passaram por mudanças meramente pontuais⁹⁰, a última delas em 1982, com o propósito de incluir o árabe entre as línguas de trabalho. As regras de procedimento não constituem, todavia, o corpo completo de métodos de trabalho que regem o funcionamento do CSNU: ao longo do tempo, o órgão tem recorrido a outros expedientes, especialmente as chamadas “notas presidenciais”, para estabelecer novas práticas e procedimentos. Algumas

88 Tema relevante à época por afetar a balança de poder entre aliados dos blocos ocidental e soviético.

89 Sievers, Loraine; Daws, Sam, op. cit., p. 11. As regras de procedimento constam do documento S/96/Rev.7, disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/about/rules/>>. Transcrição integral consta do Anexo B deste trabalho. São integradas por onze capítulos e um apêndice, versando sobre: 1) reuniões; 2) agenda; 3) representação e credenciais; 4) presidência; 5) secretariado; 6) condução de reuniões; 7) votação; 8) línguas; 9) publicidade de reuniões e registros; 10) admissão de novos membros; e 11) relações com outros órgãos das Nações Unidas.

90 Regras de votação nas eleições para juizes da Corte Internacional de Justiça; regras para admissão de novos membros; regras para credenciamento; e línguas de trabalho. Cf. SIEVERS, Loraine; DAWS, Sam, op. cit., p. 11.

delas firmaram-se pelo costume – o principal exemplo são as chamadas “consultas informais”.

Para alguns, principalmente os P-5, essa “provisoriedade” e incompletude das regras de procedimento mostram-se convenientes, ao conferirem ao CSNU maior flexibilidade na gestão de suas atividades, permitindo inovações e atualizações sem a necessidade de recurso a um processo formal de mudança, o que, a julgar pela experiência pretérita, conduziria certamente a novos impasses. Daí a tese de que a necessidade de regras de procedimento definitivas nunca foi sentida na prática diária do Conselho de Segurança⁹¹.

A malfadada experiência da Liga das Nações e da regra de consenso entre os membros de seu Comitê Executivo deixou claro para os fundadores da ONU a necessidade de que apenas um grupo seletivo – o de vencedores da Segunda Guerra – deveria contar com o direito de veto. Essa foi a posição consagrada em São Francisco. O CSNU deveria ter “dentes” e ser ágil na tomada de decisões. Prevalecia a ideia de efetividade, ainda que às expensas das aspirações democráticas da maior parte dos Estados-membros. Mas o grande poder atribuído a esse “diretório de potências” tinha como contrapartida a responsabilidade de fazer com que o sistema de segurança coletiva funcionasse bem, que a regra de consenso entre os P-5 conduziria a decisões rápidas e que o direito de veto não fosse utilizado para se promover interesses meramente nacionais. Como alertou um analista da época, os privilégios haviam sido concedidos, mas o ônus de eventuais falhas no funcionamento da arquitetura de paz e segurança seria inevitavelmente atribuído aos P-5⁹².

2.3. Os métodos de trabalho do CSNU durante a Guerra Fria

Já na fase inicial de sua existência a capacidade do CSNU de gerir conflitos e ameaças à paz e à segurança no plano internacional foi posta

91 SIMMA, Bruno (ed.). op. cit., p. 488.

92 WILCOX, Francis O., op. cit., p. 953.

em xeque. A polarização decorrente da Guerra Fria evidenciou desde logo as limitações dos seus métodos de trabalho, especialmente no que tange ao uso do veto.

O período que vai até 1990 foi caracterizado pela virtual paralisia decisória: a disputa entre os blocos ocidental e soviético impediu que qualquer decisão fosse tomada nos casos em que interesses das duas superpotências fossem afetados. Na primeira década de funcionamento do CSNU, de fevereiro de 1946 até dezembro de 1955, a União Soviética foi o único membro permanente a usar o veto: 52 vezes, a maior parte delas em questões envolvendo o pedido de admissão de novos membros, mas também em questões substantivas, como no encaminhamento do conflito na península coreana⁹³. No total, entre 1946 e 1990 o veto foi invocado 234 vezes, um inúmero inaudito para os padrões atuais. Entre 1991 e 2015, por exemplo, o instrumento foi aplicado em apenas 35 ocasiões⁹⁴. A Guerra Fria engendrou, dessa forma, um impasse recorrente entre os membros permanentes do CSNU.

Durante seus 45 primeiros anos o CSNU não funcionou, portanto, como um foro em que as principais potências deveriam cooperar e buscar o consenso. Tornou-se, antes, um palco para que expusessem suas divergências. Embora a maior parte do trabalho do CSNU fosse realizada em público, as sessões tinham o objetivo apenas de explicitar o entrincheiramento dos blocos ocidental e soviético em suas posições. O órgão assemelhava-se mais a um “teatro” em que os embaixadores mais histriônicos ganhavam crédito por melhor representar os seus governos⁹⁵. Isso explica o porquê de alguns estudiosos do tema sustentarem que o verdadeiro período “formativo” do CSNU ocorreria apenas a partir do final dos anos 80, com a *détente* e o fim da Guerra Fria⁹⁶.

93 A lista de vetos encontra-se disponível em <http://research.un.org/en/docs/sc/quick>. Acesso em 30/12/2016.

94 O tema será examinado com maiores detalhes no item 4.2.2.

95 MEISLER, Stanley. *United Nations – A History*. New York: Grove Press, 2011, p. 137.

96 WALLENSTEEN, Peter; JOHANSSON, Patrik. “Security Council Decisions in Perspective”. In: MALONE, David M. (org.). *The UN Security Council – From the Cold War to the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 17.

Uma maneira de demonstrar a virtual paralisia do CSNU nas suas quatro primeiras décadas é o recurso aos números de seu trabalho. No período 1946-1989, adotou 646 resoluções, com uma média de pouco menos de 15 resoluções por ano. As cifras cresceram substancialmente no período posterior: apenas em 1990, por exemplo, foram adotadas 36 resoluções. Entre 1990 e 2002, a média anual de resoluções subiu para mais de 60⁹⁷: cerca de quatro vezes mais do que no período 1946-1989.

O renitente impasse no CSNU também tornou comedido o uso do Capítulo VII da Carta da ONU. Até 1990, houve apenas duas autorizações para o uso da força militar: em 1950, no contexto da Guerra da Coreia (neste caso graças à ausência voluntária da União Soviética de seu assento no CSNU), e em 1960, com a criação da Missão das Nações Unidas no Congo (ONUC, na sigla em inglês)⁹⁸. Também em apenas duas oportunidades houve a imposição de sanções: contra a Rodésia em 1966 e a África do Sul em 1977, graças à ampla condenação da comunidade internacional à política de *apartheid*⁹⁹.

Dois outros exemplos podem ser ilustrativos da experiência vivida pelo CSNU durante a Guerra Fria. Em 1945 esperava-se que as Nações Unidas contassem com forças militares criadas a partir de acordos especiais com os Estados-membros e geridas em conjunto pelos P-5. Por esse motivo, os fundadores da ONU estabeleceram que o CSNU deveria contar com uma “Comissão de Estado Maior” (*Military Staff Committee*), nos termos do Artigo 47 (1) da Carta¹⁰⁰. Essa comissão seria composta pelos Chefes de Estado Maior de todos os membros permanentes do CSNU e teria a responsabilidade pela “direção estratégica” dos contingentes postos à sua disposição. As divisões decorrentes da Guerra

97 Ibidem, p. 18.

98 PATRIOTA, Antonio. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: IRBr/FUNAG/CEE, 1998, p. 29.

99 EINSINDEL, S. V.; MALONE, D.; UGARTE, B. S. *The UN Security Council in the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2015, p. 4.

100 “There shall be established a Military Staff Committee to advise and assist the Security Council on all questions relating to the Security Council’s military requirements for the maintenance of international peace and security, the employment and command of forces placed at its disposal, the regulation of armaments, and possible disarmament”.

Fria logo impediram que isso ocorresse: a ONU nunca pôde contar com um corpo militar estável e autônomo. Os P-5 receavam principalmente uma eventual perda de poder resultante da constituição de uma força militar independente¹⁰¹.

A atuação no campo militar acabou evoluindo para as operações de manutenção da paz, que não estão previstas na Carta. Por envolverem forças militares, mas estarem ao mesmo tempo no terreno da solução pacífica de conflitos, as operações de manutenção da paz foram classificadas por Dag Hammarskjöld como situadas num imaginário Capítulo VI e 1/2 da Carta da ONU¹⁰². O corpo militar dessas operações é gerido pelo Secretariado, a partir de contribuições voluntárias dos Estados-membros. Após quase seis décadas “dormente”, a Comissão de Estado Maior passou a funcionar mais recentemente, porém apenas como órgão de aconselhamento dos P-5 no planeamento de aspectos militares das operações de manutenção da paz¹⁰³.

Mas a evolução dessas operações também foi afetada pela dinâmica da Guerra Fria. Entre 1948 e 1990, foram autorizadas 18 missões com diferentes objetivos: de monitorar o cessar-fogo entre árabes e israelenses (caso da “UN Truce Supervision Organization”, UNTSO, estabelecida em 1948), a garantir a integridade territorial e prevenir intervenções estrangeiras da República Democrática do Congo (caso da já citada UNOC, criada em 1960). Já no período entre 1991 e 1995, foram autorizadas 22 novas missões: mais, portanto, do que durante os primeiros 45 anos de funcionamento do CSNU¹⁰⁴.

A baixa produtividade do CSNU ao longo da Guerra Fria tornou necessário, em alguns casos, que sua omissão fosse suprida pela AGNU. O principal exemplo disso é a fórmula *Uniting for Peace*, sobre a qual discorreremos no capítulo 4. Ela está prevista na resolução 377 (V) da

101 SCHLESINGER, Stephen C., op. cit., p. 286.

102 PATRIOTA, Antonio, op. cit., p. 30.

103 SECURITY COUNCIL REPORT. *Monthly Forecast – January 2015*. New York, dezembro de 2014, p. 2.

104 Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>>. Acesso em: 25/10/2016.

Assembleia Geral e prevê que, em caso de impasse no CSNU decorrente da falta de unanimidade entre os P-5, a AGNU poderá considerar o assunto imediatamente, com vistas a formular recomendações aos Estados-membros sobre medidas de segurança coletiva. Esse mecanismo constituiu um reconhecimento da incapacidade do CSNU de lidar com determinados assuntos em função da polarização entre seus membros permanentes. A fórmula foi utilizada principalmente no auge da Guerra Fria e permitiu decisões da AGNU sobre temas como a invasão da Hungria (1956), a presença de forças soviéticas no Afeganistão (1980) e a imposição de medidas contra Israel (1982)¹⁰⁵.

Esse CSNU afligido pela incapacidade decisória era também, paradoxalmente, comparativamente mais transparente, ainda que apenas como uma maneira apenas de trazer à tona a beligerância presente nas discussões privadas. Para os P-5, o exercício público de suas divergências era uma maneira de reforçar suas posições – ao expô-las, acabavam falando diretamente também à sua opinião pública interna. Além disso, o alcance de sua atuação era mais limitado do que hoje em dia, tendo como foco primordial conflitos interestatais, a questão israelo-palestina ou resquícios do processo de descolonização. Graças à sua virtual paralisia, ele não era visto como órgão legiferante ou judicante capaz de afetar de maneira generalizada interesses dos Estados-membros. Temas de interesse mais amplo, como regimes de sanções (inclusive contra atores não estatais), terrorismo e operações de manutenção da paz não figuravam em sua agenda com o peso que têm hoje. O fato de a ONU estar à época apenas iniciando sua trajetória também contribuía para que o debate sobre aspectos processuais ainda fosse incipiente. Esse cenário, porém, mudaria significativamente a partir do final dos anos 80.

105 SECURITY COUNCIL REPORT. *Security Council deadlocks and Uniting for Peace: An Abridged History*. New York, outubro de 2013. Disponível em <www.securitycouncilreport.org>. Acesso em: 21/10/2016.

2.4. O pós-Guerra Fria

2.4.1. O revigoramento do CSNU

É com o término da Guerra Fria que o perfil de atuação do CSNU eleva-se consideravelmente. Para lidar com a nova conjuntura, o órgão foi impelido a adotar novas práticas. A principal delas – e talvez aquela com maior impacto em seus métodos de trabalho – foi o substancial aumento do número de “consultas informais”, reuniões a portas fechadas entre os membros do órgão, sem registro formal e sem previsão nas regras de procedimento. Trataremos desse tema em tópico específico do capítulo 4.

Com o fim dos impasses derivados da bipolaridade que marcou a Guerra Fria, o CSNU passou a gozar de maior visibilidade, e suas decisões, de maior destaque. Dentre as medidas inovadoras, destacam-se o aumento do número de resoluções ao amparo do Capítulo VII da Carta da ONU; a adoção de resoluções com natureza legislativa (principalmente no campo do contraterrorismo) que não dizem respeito a países ou situações específicas; e a imposição de sanções a indivíduos e entidades não estatais. Apenas nos primeiros anos da década de 90 o CSNU adotou medidas contra indivíduos envolvidos em golpe de Estado contra o governo democraticamente eleito do Haiti; passou a lidar com a catástrofe humanitária decorrente da guerra civil na Bósnia; e criou Tribunais Criminais Internacionais, o que deu impulso ao posterior estabelecimento do Tribunal Penal Internacional¹⁰⁶. Além disso, teve êxito na gestão de crises em El Salvador, Camboja e Moçambique, concebendo operações de manutenção da paz com mandatos complexos em ambientes de guerra civil, as quais foram encarregadas de lidar, dentre outros, com temas políticos, de direitos humanos e assistência

106 MALONE, David M. (org.). *The UN Security Council – From the Cold War to the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 8.

humanitária¹⁰⁷. Esse novo horizonte de atuação era muitas vezes pouco controlado¹⁰⁸ e despertava suscetibilidades entre os Estados-membros.

Podemos diferenciar dois momentos específicos vividos pelo CSNU no imediato pós-Guerra Fria. Numa primeira fase, a partir de 1990, a retomada de seu protagonismo permitiu que adotasse ações ao amparo do Capítulo VII da Carta, com grande apoio dos Estados-membros. O mais notório exemplo foi o da resolução 678, de 29 de novembro de 1990, que autorizou ação militar contra o Iraque. A despeito da prevalência dos Estados Unidos como única superpotência, os membros do órgão pareciam agir em uníssono em temas centrais da agenda internacional – daí se falar de “unipolaridade consentida” ou de “multilateralismo assertivo”¹⁰⁹. O êxito da coalizão contra o Iraque em 1991 parecia augurar uma nova era de conagração entre as grandes potências. Apenas entre 1989 e 1994, foram autorizadas 20 novas missões¹¹⁰, elevando o número de tropas de 11 mil para 75 mil. Como já mencionado, não se tratava mais apenas de supervisionar armistícios: essas operações contavam com mandatos cada vez mais amplos. Tratava-se de uma nova fase de aprendizado, após 45 anos de engessamento resultante da Guerra Fria.

O entusiasmo inicial arrefeceu após o chamado “triplo desastre” no período 1993-1995, anos em que as operações da ONU na Bósnia, na Somália e em Ruanda não lograram impedir desastres humanitários, seja por deficiências em seu mandato, seja por falta de estrutura adequada para lidar com situações de extrema volatilidade¹¹¹. Em alguns casos, os próprios capacetes azuis foram atacados ou não contaram com meios

107 Para uma visão panorâmica da atuação do CSNU no pós-Guerra Fria, consultar EINSINDEL, S. V.; MALONE, D.; Ugarte, B. S., op. cit., pp. 5-12.

108 TZANAKOPOULOS, Antonios, op. cit., p. 3.

109 AMORIM, Celso. “A ONU aos 70: Reforma do Conselho de Segurança (Apontamentos para um livro de memórias)”. In: TARISSE DA FONTOURA, Paulo R.C.; MORAES, Maria L. Escorel de; UZIEL, Eduardo. *O Brasil e as Nações Unidas: 70 anos*. Brasília: FUNAG, 2015, p. 298.

110 Em países como Angola, Camboja, El Salvador, Moçambique e Namíbia. Dados extraídos da página das Nações Unidas na internet: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/surge.shtml>>. Acesso em: 27/10/2016.

111 EINSINDEL, S. V.; MALONE, D.; UGARTE, B. S., op. cit., p. 8.

suficientes para desempenhar suas funções. Os anos de 1995 a 2001 foram, por isso, marcados pelo ressurgimento de divisões entre os P-5 sobre o uso da força e por um maior ceticismo com relação à capacidade da ONU de atuar no terreno.

Uma segunda etapa foi inaugurada com os atentados de 11 de setembro de 2001, episódio que alavancou uma nova ampliação no escopo de atuação do CSNU. O choque na comunidade internacional trouxe apoio imediato às ações no campo do contraterrorismo, tais como a criação de um Comitê Antiterrorismo (por meio da resolução 1373, de 2001), a ampliação de regimes de sanções aplicáveis contra o Talibã (originalmente estabelecido em 1999, mas ampliado em 2001 para incluir indivíduos e entidades vinculadas à Al-Qaeda) e, em 2004, a adoção da resolução 1540, concebida para coibir a proliferação de armas de destruição em massa para atores não estatais.

A atuação do CSNU passava assim a estar cada vez mais centrada no campo legislativo e “quase judicial”. Diversamente dos regimes de sanções criados anteriormente para combater o terrorismo – aqueles referentes à Líbia (1992) e ao Sudão (1996) –, havia pela primeira vez um sistema de sanções sem limitação geográfica; com foco não apenas em autoridades estatais, mas também em indivíduos e entidades não governamentais; e preventivo por natureza – a inclusão de um nome na lista de sanções não dependeria da comprovação de sua participação em atos terroristas, bastando a presunção de sua vinculação a grupos envolvidos em ações dessa natureza¹¹². O número de sanções cresceu substancialmente: se, como salientado, nos seus primeiros 45 anos o CSNU havia estabelecido apenas dois regimes (Rodésia e África do Sul), nos doze anos seguintes foram aprovadas mais de 70 resoluções dessa natureza¹¹³.

A maior projeção adquirida pelo CSNU nessas duas etapas – num primeiro momento, um crescente número de missões; em seguida, a

112 JOHNSTONE, Ian, op. cit, p. 295.

113 CORTRIGHT, David; LOPEZ, George A. “Reforming Sanctions”. In: MALONE, David M. (org.), cit., p. 167.

expansão de suas ações legislativas e “quase judiciais” – foi acompanhada também de um incremento na demanda por transparência em suas atividades, já que suas decisões passaram a ter impacto cada vez maior sobre os Estados-membros. Essa demanda referia-se a elementos básicos da atividade do CSNU. Um exemplo é o acesso a seu cronograma mensal de reuniões, o que permitiria aos interessados ter conhecimento dos temas que seriam examinados pelo colegiado nas semanas subsequentes. Naquele momento – há tão-só quinze anos – o CSNU ainda relutava em divulgar tempestivamente essa agenda de trabalho. Somente em 2006 decidiu-se que a sua programação de atividades seria disponibilizada na internet¹¹⁴.

O que importa, por ora, é registrar que a partir dos anos 90 a atuação do CSNU, por sua abrangência, passou a ser de interesse direto de todos os Estados-membros – e não apenas daqueles envolvidos em conflitos. É contra esse pano de fundo que têm início os debates sobre os métodos de trabalho.

2.4.2. A primeira fase (1992-1995): grandes expectativas, resultados modestos

Em 1992, o então secretário-geral Boutros-Boutros Ghali apresentou, por solicitação do CSNU, o relatório “Uma Agenda para a Paz” (*An Agenda for Peace*), com recomendações no campo da diplomacia preventiva e da promoção e manutenção da paz. O documento não discorre especificamente sobre métodos de trabalho, mas Ghali advertiu ser fundamental que o CSNU não voltasse a perder o seu “sentido de colegiado” (*sense of collegiality*). Além disso, um “genuine sense of consensus deriving from shared interests must govern its work, not the threat of the veto or the power of any group of nation.” Acrescentou que os

114 SECURITY COUNCIL REPORT. *Security Council Working Methods: a tale of two councils?*, cit., p. 4.

P-5 deveriam buscar angariar maior apoio dos demais Estados-membros, de forma a que as decisões do órgão fossem efetivas e duradouras¹¹⁵.

Nesse mesmo contexto irrompia o debate sobre a reforma do CSNU. A insistência de Alemanha e Japão e de um grupo de países em desenvolvimento, especialmente Brasil e Índia, levaram a AGNU a aprovar, em dezembro de 1992, resolução que inseria na agenda do órgão o debate sobre representação equitativa e o aumento do número de membros do CSNU¹¹⁶. Na esteira desse processo, seguiu-se decisão relevante para os métodos de trabalho: em junho de 1993, o CSNU decidiu estabelecer um Grupo de Trabalho Informal para tratar de questões relativas à documentação e outros procedimentos (*Informal Working Group of the Security Council concerning the Council's documentation and other procedural questions*). Este foi o primeiro grupo estabelecido no CSNU com o propósito específico de levar adiante uma reflexão sobre o seu próprio funcionamento.

O Grupo de Trabalho Informal (doravante GT) não foi criado por intermédio de uma resolução. O CSNU agiu com base no Artigo 29 da Carta da ONU, que lhe confere a prerrogativa de criar os órgãos subsidiários que julgar necessários. A nebulosidade quanto à origem do grupo é reveladora da própria relutância do CSNU em assumir publicamente a necessidade de revisão de seus métodos de trabalho. A primeira referência ao grupo consta de uma Nota Presidencial de 30 de junho de 1993. Nela, o CSNU acolhia uma gama de sugestões apresentada pelo GT Informal para aperfeiçoar o relatório anual à AGNU, dentre elas a necessidade de assegurar a sua submissão tempestiva e sua adoção em reunião pública. Essa mesma nota registrava que o GT teria discutido diversas opções para facilitar aos países que não são membros do CSNU o acesso à informação¹¹⁷.

115 NAÇÕES UNIDAS. Documento A/47/277, 17 de junho de 1992.

116 Idem. Documento A/RES/47/62, 11 de dezembro de 1992.

117 Idem. Documento S/26015, 30 de junho de 1993.

O fato de não ter havido decisão formal do CSNU dificulta que se tenha claro os objetivos específicos do Grupo Informal. Pela Nota Presidencial de 1993, depreende-se que sua função era a de considerar sugestões dos Estados-membros sobre questões procedimentais. A atuação do GT em seus primeiros anos foi caracterizada pela discrição. Um dos empecilhos para um melhor desempenho de suas atividades era a rotatividade de sua presidência, que se modificava mensalmente de acordo com a própria presidência do CSNU.

Naquele momento a relação com os países contribuintes de tropas (*troop contributing countries*, TCCs) colocava-se na ordem do dia dos debates sobre os métodos de trabalho. Em maio de 1994, ao examinar relatório do SGNU sobre o aperfeiçoamento da capacidade da ONU para a manutenção da paz, o CSNU aprovou declaração presidencial¹¹⁸ em que reconhecia as implicações que suas decisões sobre operações de manutenção da paz tinham para os membros das Nações Unidas, em particular para os países contribuintes de tropas. Em setembro de 1994, dois dos principais contribuintes de tropas, Argentina e Nova Zelândia, enviaram carta ao presidente do CSNU solicitando fosse convocada reunião do órgão para considerar “various procedural questions that concern the operation of the Council”. Na missiva, argumentavam que a prática do CSNU não teria mostrado os avanços necessários. Em seguida, propunham “appropriate consultation with countries outside the Council”¹¹⁹.

Estavam assim lançadas as sementes para uma reflexão mais ampla sobre os métodos de trabalho. Em reação às propostas da Argentina e Nova Zelândia, a França sugeriu a realização, em dezembro do mesmo ano, de um debate aberto sobre o tema. Seria a primeira reunião pública do CSNU dedicada especificamente aos métodos de trabalho. Por sua relevância histórica, é relevante tecer algumas considerações sobre a

118 Documento por meio do qual o CSNU manifesta posição sobre determinado tema. O conceito de declaração presidencial será examinado no item 4.1.

119 Idem. Documento S/1994/1063, 18 de setembro de 1994.

ajuda-memória que serviu de base para a discussão. Nela, a França defendia que o CSNU se reunisse em público mais frequentemente e fortalecesse sua relação com os países não membros. Sublinhava, ainda, que os membros teriam apenas a ganhar se conhecessem a visão de outros países antes de tomar uma decisão¹²⁰. Durante o debate, o representante permanente francês ponderou que as dificuldades no relacionamento do CSNU com os demais países decorriam, em grande medida, do fato de que as consultas informais haviam se tornado o método de trabalho característico do CSNU, ao passo que as reuniões públicas foram paulatinamente sendo destituídas de conteúdo: quando ocorriam, em geral as decisões já haviam sido tomadas. Alertou também que as consultas informais “are not even real Council meetings at all; they have no official existence, and are assigned no number. Yet it is in these meetings that all the Council’s work is carried out”. A maior parte do trabalho do órgão ocorria a portas fechadas, sem observadores e registro por escrito¹²¹.

A ajuda-memória diagnosticava haver chegado o momento de que o CSNU permitisse mais debates públicos sobre os temas de sua alçada. O Conselho sairia “fortalecido” ao poder escutar outras opiniões e dialogar com outros Estados-membros *antes* de tomar decisões. As consultas informais manteriam o seu lugar como mecanismo para superação de diferenças, mas seria aberta uma janela que possibilitaria a participação mais ampla de outros atores.

O *aide-mémoire* francês contemplava a possibilidade de que houvesse duas etapas no processo decisório do CSNU: uma fase informativa, de consultas e ampla troca de ideias e opiniões; e a fase de negociação e de preparação da decisão a ser adotada, que deveria permanecer reservada.

A delegação francesa propunha, a partir da constatação de que a já mencionada proliferação de consultas informais era a causa básica da

120 Idem. Documento S/1994/1279, 11 de novembro de 1994.

121 Idem. Documento S/PV. 3483, 16 de dezembro de 1994, p. 2.

insatisfação dos Estados-membros, o recurso a dois tipos de reuniões públicas antes de que se tomasse uma decisão no âmbito de consultas informais: a) os “debates de orientação” (*orientation debates*), abertos a todos os países e realizados antes de que o CSNU iniciasse a consideração de um tema importante; e b) trocas de ideias em público entre os membros do CSNU¹²². Apenas os “debates de orientação” chegaram a ser utilizados como método de trabalho regular em meados dos anos 90, como será visto no item a seguir.

Já a realização de discussões e consultas públicas antes da tomada de decisão não se tornou uma prática corrente. Mais de vinte anos depois, os debates abertos ainda têm lugar apenas quando os membros do CSNU já superaram todas as suas divergências e quando a decisão a ser adotada já está pronta. Como enfatizava o *aide-mémoire*, esse tipo de procedimento conduz a uma série de discursos rígidos, de natureza meramente declaratória, o que empobrece o debate e gera a percepção de que debates públicos não necessariamente redundam em maior transparência¹²³.

Após o debate aberto de 1994, foi adotada declaração presidencial em que se reconhecia o “amplo apoio” à realização de mais reuniões públicas do CSNU e se determinava que o Grupo de Trabalho Informal sobre Documentação e Procedimento examinaria o tema à luz das posições manifestadas pelos países-membros. Os resultados dessa reflexão no GT nunca foram divulgados ou submetidos a debate no CSNU. Dessa forma, a despeito de seu significado histórico, as discussões de 1994 não tiveram o seguimento desejado.

Um ano depois, foi novamente a pressão dos países contribuintes de tropa (TCCs) que trouxe o tema à baila, ainda que sob a ótica específica das operações de manutenção da paz. Em dezembro de 1995, um grupo de 34 países – dentre eles o Brasil – encaminhou carta ao presidente do CSNU solicitando reunião para discutir novamente a realização de

122 Idem. Documento S/1994/1279, 11 de novembro de 1994.

123 Ibidem.

consultas com os TCCs¹²⁴. Um debate aberto sobre a questão foi realizado no mesmo mês. Os TCCs indicavam que as consultas que haviam se iniciado em 1993 com o Secretariado e o CSNU não vinham evoluindo de maneira satisfatória.

Esse debate de 1995 é particularmente relevante por constituir talvez o primeiro momento em que se explicitou de maneira mais acentuada a clivagem entre membros e não membros do CSNU sobre questões procedimentais. Os P-5 não hesitaram em opor-se a propostas que visavam a conferir a outros países a possibilidade de participar, de alguma forma, do processo decisório. O representante dos Estados Unidos ponderou que a fórmula existente já “era boa”. O Reino Unido descartou a criação de novo órgão subsidiário para interação com os TCCs e aludiu à necessidade de preservar a capacidade do CSNU de adotar suas próprias decisões. A França asseverou ser “pouco oportuno” converter os TCCs numa nova categoria de países que teriam direito a participar da elaboração de decisões. A Rússia, por seu turno, notou ser importante não “formalizar as reuniões” e que qualquer mecanismo de consultas deveria preservar as atribuições do CSNU à luz da Carta das Nações Unidas¹²⁵.

Ao fazer novamente uso da palavra ao final da reunião, o representante permanente da Argentina, Emilio Cárdenas, criticou o fato de que um grupo de membros “mais privilegiado” classificasse a iniciativa de 34 países como uma mera tentativa de se criar uma nova categoria de membros, a dos países que aportam contingentes, quando a própria Carta da ONU já alude aos TCCs¹²⁶. Exortou, nessa linha, a que o Conselho buscasse ter uma visão de futuro “more generous than autocratic, understanding that

124 Idem. Documento S/1995/1025, 11 de dezembro de 1995.

125 Idem. Documento S/PV.3611, 20 de dezembro de 1995, pp. 4-13.

126 Especialmente os Artigos 43 a 45. Destaca-se, em particular, o Artigo 44, que contempla a participação de TCCs nas deliberações do CSNU: “When the Security Council has decided to use force it shall, before calling upon a Member not represented on it to provide armed forces in fulfilment of the obligations assumed under Article 43, invite that Member, if the Member so desires, to participate in the decisions of the Security Council concerning the employment of contingents of that Member’s armed forces”.

there is no conflict between the desire to listen and the responsibility of taking decisions”¹²⁷.

2.4.3. A “década perdida” (1996-2005): paralisia e avanços pontuais

As discussões realizadas entre 1993 e 1994 sobre os métodos de trabalho marcaram a emergência do tema no âmbito do CSNU, mas não deram o impulso necessário para que a reflexão tivesse continuidade e resultasse na definição de medidas concretas voltadas à promoção da transparência. Não houve debate aberto sobre o tema nos anos subsequentes¹²⁸. Na década que vai de 1996 a 2005, o Grupo de Trabalho Informal reuniu-se apenas três vezes: em 2000, em 2001 e em 2002¹²⁹. Seus trabalhos não foram objeto de registro oficial, o que impede uma avaliação precisa dos resultados alcançados. O tratamento dos métodos de trabalho foi, dessa forma, marcado pela inconstância.

O período que vai de 1995 a 2005 pode ser considerado, por isso, como uma “década perdida”: os avanços foram tímidos e pontuais, frustrando as expectativas geradas pelo movimento desencadeado no primeiro quinquênio dos anos 90.

Não obstante esse cenário adverso, algumas das sementes lançadas pelo primeiro debate aberto sobre métodos de trabalho germinaram. Três delas merecem destaque. A primeira foram os “debates de orientação”. Como ressaltado, o *aide-mémoire* apresentado pela França em 1994 propunha a realização dessa modalidade de reunião, que seria aberta a todos os Estados-membros e realizada no momento em que o Conselho estivesse se preparando para iniciar a consideração de uma questão relevante. Os debates de orientação possibilitariam que os interessados – Estados da mesma região, países afetados por conflito em exame no CSNU e contribuintes de tropas – pudessem apresentar sua visão antes de que o CSNU tomasse uma decisão.

127 NAÇÕES UNIDAS. Documento S/PV.3611, 20 de dezembro de 1995, p. 38.

128 O segundo debate aberto sobre métodos de trabalho ocorreu apenas em 2008, 14 anos após o primeiro.

129 SECURITY COUNCIL REPORT. *Security Council Working Methods: a tale of two councils?*, cit., p. 89-90.

O primeiro debate de orientação foi realizado em 25 de janeiro de 1996, durante a presidência do Reino Unido, e versou sobre a situação na Libéria. Além dos membros do CSNU, doze outros países – dos quais 11 africanos – participaram da discussão. A reunião possibilitou que apresentassem comentários sobre o relatório do SGNU¹³⁰ antes de sua apreciação pelo Conselho, o que oferecia a possibilidade de que não integrantes do órgão pudessem de alguma forma influenciar ou ao menos contribuir com o processo decisório. Os debates de orientação tornaram-se prática corrente das presidências do CSNU ao longo de 1996, tendo sido realizados em cinco oportunidades¹³¹.

Essa experiência com os debates de orientação foi efêmera e se restringiu a 1996. Depois de outubro daquele ano, o CSNU não mais recorreu a essa modalidade de reunião, embora Portugal tenha proposto sem sucesso, durante sua presidência em abril de 1997, a realização de seis debates dessa natureza¹³². Vale notar que os debates de orientação tendiam a versar sobre a situação de países específicos (e não sobre questões temáticas), o que em tese oferecia maiores possibilidades de que outros membros das Nações Unidas oferecessem contribuições mais tangíveis para o tema em exame.

Um segundo avanço pontual ocorreu no campo da interação com países contribuintes de tropas. Em 2000, na esteira da apresentação do Relatório das Nações Unidas sobre Operações de Manutenção da Paz (conhecido como “Relatório Brahimi”), o CSNU voltou a discutir o tema. Em novembro do mesmo ano, adotou a Resolução 1327, em que acolhe diversas recomendações do relatório – no que dizia respeito especificamente à interação com os TCCs, decidiu fortalecer o sistema de consultas, por meio da realização de reuniões privadas, inclusive a partir da solicitação dos interessados.

130 Os relatórios do SGNU constituem em geral a base para a discussão de temas da agenda do CSNU.

131 Lista dos debates de orientação pode ser encontrada no relatório *Security Council Working Methods: a tale of two councils?*, do *Security Council Report* (op. cit., p. 93).

132 SIEVERS, Loraine; DAWS, Sam, op. cit., p. 52.

O terceiro avanço pontual foi o surgimento, em 2001, das sessões de encerramento (*wrap-up sessions*), organizadas com o intuito de apresentar aos Estados-membros informações e realizar uma avaliação sobre os trabalhos do órgão ao longo do mês. A primeira sessão foi organizada pela presidência de Bangladesh em março de 2000, mas ocorreu ainda no âmbito de consultas informais. Apenas em junho de 2001, também durante a presidência bengali, foi realizada a primeira sessão de encerramento em reunião pública. Embora não haja registro escrito a respeito, ficou claro que os P-5 aceitaram a realização de sessão pública com a contrapartida de que a palavra fosse franqueada apenas aos membros do CSNU. Em suas palavras de abertura da reunião, o presidente do CSNU, Anwarul Chowdhury, frisou sua “fervent hope and wish that in the future there will be an opportunity for non-Council members to join us in this process”¹³³.

A primeira sessão de encerramento possibilitou não apenas uma discussão sobre o trabalho do CSNU naquele mês, mas avançou, também, no debate sobre métodos de trabalho. A oportunidade de suscitar o assunto foi aproveitada por seis países, todos eles membros não permanentes: Noruega, Colômbia, Singapura, Bangladesh, Ilhas Maurício e Ucrânia. Todos aludiram à necessidade de maior transparência nos trabalhos do CSNU e propugnaram a realização de maior número de “briefings” abertos. Ressaltaram, também, a importância de aperfeiçoamento nas práticas internas do CSNU, como a disponibilização de documentos com maior antecedência e uma melhor preparação das missões do CSNU a países de sua agenda.

Ao contrário do sucedido com os debates de orientação, as sessões de encerramento acabaram tornando-se um instrumento que persistiu ao longo do tempo, ainda que sua utilização seja hoje esporádica. Seu próprio surgimento não esteve isento de obstáculos: muitos membros,

133 NAÇÕES UNIDAS. Documento S/PV.4343, 29 de junho de 2001.

embora não necessariamente hostis, demonstravam pouco entusiasmo com esse exercício de autoanálise¹³⁴.

2.4.4. A terceira etapa (2005-2015): retomada

É a partir de 2005 que as demandas pela reforma dos métodos de trabalho do CSNU ganham novo fôlego. O parágrafo 154 do documento final da Cúpula Mundial daquele ano – reunião de chefes de Estado e de Governo convocada no contexto dos 60 anos de criação das Nações Unidas – fez referência explícita à matéria:

(...) We recommend that the Security Council continue to adapt its working methods so as to increase the involvement of States not members of the Council in its work, as appropriate, enhance its accountability to the membership and increase the transparency of its work”¹³⁵.

Evidenciava-se a importância que o tema ganharia nos anos vindouros, no bojo do impulso que se dava ao próprio processo de reforma do CSNU.

Ainda em 2005, no lastro dos resultados da Cúpula Mundial, formou-se o grupo *Small Five* (S-5), integrado por Costa Rica, Jordânia, Liechtenstein, Singapura e Suíça. Essa coalizão pretendia representar países que julgavam contar com pouco ou nenhum acesso às deliberações do Conselho, além de terem, com menos frequência, oportunidade de ocuparem um assento não permanente. Assim, o tema passava a ser prioritário não apenas na agenda dos contribuintes de tropas, como ocorria desde a década anterior, mas também em grupo mais diverso de países pequenos e médios de distintas regiões.

O S-5 apresentou, em novembro de 2005 – apenas dois meses após a Cúpula Mundial – projeto de resolução da AGNU versando exclusivamente sobre métodos de trabalho. Essa foi a primeira iniciativa

134 SIEVERS, Loraine; DAWS, Sam, op. cit., p. 54.

135 NAÇÕES UNIDAS. Documento A/RES/60/1, 24 de outubro de 2005.

abrangente sobre o tema em formato de projeto de resolução. Na carta de apresentação da proposta, os cinco países sublinhavam que o debate sobre métodos de trabalho estava sendo “negligenciado”, embora merecesse a mesma atenção dispensada à expansão do número de cadeiras do CSNU. Além disso, conquanto reconhecessem os esforços do órgão para se adaptar à nova realidade, ressaltavam que os resultados dessa empreitada permaneciam “inadequados” frente aos desafios existentes. Advogavam, ademais, que os debates sobre a expansão e os métodos de trabalho deveriam constituir “processos paralelos e complementares” (*parallel and complementary processes*). Os métodos de trabalho apresentariam a vantagem de constituir um “processo”, e não uma decisão única – como seria o caso da expansão –, além de não exigirem emenda à Carta¹³⁶. Embora se limitasse a “convidar” o CSNU a adotar as medidas, a proposta não foi submetida à votação em razão da renhida oposição dos P-5 à suposta “intrusão” da AGNU em suas atribuições.

A atuação do S-5 constituiu, porém, um novo e importante elemento na reflexão sobre os métodos de trabalho. Ao potencializar uma discussão que já havia sido colocada na mesa pelos contribuintes de tropas, desencadeou maior pressão sobre o CSNU. Foi em razão da apresentação do projeto de resolução – e do impacto político por ele causado – que o órgão decidiu agir de maneira mais concreta para renovar os seus procedimentos. Em 2006, foram retomadas as atividades do Grupo de Trabalho Informal, desta vez sob uma nova roupagem. A principal modificação em sua estrutura foi a eliminação do mecanismo de presidência mensal, que contribuía para a interrupção no ritmo de atividades e dificultava a própria gestão de sua agenda. A partir daquele ano, os presidentes passaram a exercer seu mandato por um ano, o que conferiu maior fluidez aos trabalhos.

136 Carta dos representantes permanentes da Suíça, Costa Rica, Jordânia, Liechtenstein e Singapura a todos os representantes permanentes e observadores permanentes junto às Nações Unidas. 3 de novembro de 2005. Disponível em: <<http://www.eda.admin.ch/eda/en/fdfa/foreign-policy/international-organizations/un/switzerland-commitment/un-reform/working-methods-security-council.html>>. Acesso em: 26/1/2016.

A presidência do Grupo Informal era exercida, naquele momento, pelo Japão, que passou a ocupar posição de destaque nas discussões sobre métodos de trabalho. Em dezembro de 2006, o país apresentou ao CSNU balanço das atividades do grupo – foi a primeira vez que um presidente do Grupo Informal fez uso da palavra em sessão pública, avanço que não pode deixar de ser registrado. Naquele ano, o Grupo Informal reuniu-se 11 vezes – número muito elevado se considerarmos sua completa paralisia no período anterior.

O intenso ritmo de atividades refletiu-se no que pode ser considerado o principal resultado até hoje de seu trabalho: a Nota Presidencial 507/2006, com uma gama de recomendações para facilitar a interação com outros órgãos da ONU, aumentar a transparência e aperfeiçoar o funcionamento interno do CSNU, por meio de maior participação de membros não permanentes na elaboração de decisões.

O ano de 2007 teve como principal inovação a realização de reunião da chamada “fórmula Arria” dedicada especificamente aos métodos de trabalho do CSNU. A “fórmula Arria”, como veremos em tópico à parte, é uma modalidade de reunião não oficial entre membros do CSNU e outros atores, como organizações não governamentais e Estados-membros. Realizado sob a presidência eslovaca do Grupo Informal, o evento contou com a participação de países que já se destacavam no debate do tema – como o Japão e membros do S-5. As conclusões da reunião foram apresentadas em carta ao presidente do CSNU. Nela, os países participantes demandavam, dentre uma série de outras medidas, a implementação “sistemática” das medidas previstas na Nota 507; enfatizavam a importância de que o presidente do CSNU realizasse *briefings* periódicos; propugnavam uma maior comunicação entre o Conselho e os Estados-membros; e sugeriam meios de participação de outros países em suas atividades¹³⁷.

137 NAÇÕES UNIDAS. Documento S/2007/784, 31 de dezembro de 2007, pp. 3-4.

Mesmo após as iniciativas tomadas em 2005 e 2006, o S-5 continuou sendo um dos protagonistas das discussões sobre métodos de trabalho. Em junho de 2008, solicitou ao presidente do CSNU a realização de novo debate aberto, a fim de que fosse discutido o processo de implementação da Nota Presidencial 507 e outras possíveis medidas adicionais¹³⁸. O debate foi realizado em agosto, durante a presidência da Bélgica – foram necessários, assim, quase 14 anos para o CSNU voltasse a realizar reunião oficial e pública sobre o tema.

Na nota conceitual elaborada para o debate¹³⁹, a presidência do CSNU propôs que as discussões tivessem como foco três aspectos principais: transparência, interação com não membros e eficiência. Caberia refletir sobre como fazer “melhor uso” de reuniões públicas, evitando-se “formalidades desnecessárias” e discursos excessivamente longos¹⁴⁰. Se em 1994 apenas onze Estados-membros (excluídos os que integram o próprio CSNU) fizeram uso da palavra, 30 países discursaram em 2008, inclusive o Brasil. Uma vez mais ficou evidente a dissociação entre a percepção dos P-5 de que o CSNU estava realizando progressos tangíveis em direção a maior transparência e eficiência, e aquela de outros países de que o órgão ainda resistia à adoção plena das recomendações da Nota 507. Um dos membros do S-5, a Costa Rica – que então ocupava um assento não permanente no CSNU – aludiu, por exemplo, à dificuldade enfrentada para que houvesse acordo quanto à própria realização do debate¹⁴¹.

Novo debate aberto foi realizado em 2010. Desde então, tornou-se prática corrente sua realização anual. Ao longo desse período intensificaram-se as demandas por maior transparência e maior acesso ao CSNU, bem como as críticas ao processo de implementação da Nota Presidencial 507 – tendo em vista a natureza *promissória* das medidas

138 Idem. Documento S/2008/418, 24 de junho de 2008.

139 Idem. Documento S/2008/528, 4 de agosto de 2008.

140 O formalismo dos debates abertos tem se acentuado desde então, caracterizando-se por uma sucessão de discursos e ausência de interatividade. O limite informal de duração de 3 minutos raramente é observado.

141 NAÇÕES UNIDAS. Documento S/PV.5968, 27 de agosto de 2008, p. 13.

ali estabelecidas, o CSNU continuou tendo ampla discricionariedade no que dizia respeito à sua aplicação. Em 2010 e 2017 o CSNU realizou atualizações da Nota 507, com mudanças pontuais, mas sem mantendo a natureza indicativa, não obrigatória, das medidas ali previstas.

Tabela 1 – Número de participantes dos debates abertos do CSNU sobre métodos de trabalho (1994-2016)
(Excluídos os membros do CSNU)

Ano	Número de países
1994	11
2008	30
2010	38
2011	20
2012	22
2013	32
2014	41
2015	43
2016	32

Fonte: Elaboração própria, com base em dados das Nações Unidas (2016)

A participação dos Estados-membros nos debates abertos têm sido significativa. Se incluirmos os integrantes do CSNU, em 2015 um número recorde de 58 países participaram do debate – o equivalente a aproximadamente 30% do total de membros da ONU. Esse dado confirma o crescente interesse do conjunto de Estados-membros pelo tema, bem como seu anseio por mudanças nos mecanismos de atuação do CSNU.



Capítulo 3

Os métodos de trabalho e o processo de reforma do CSNU

Os debates sobre os métodos de trabalho guardam relação direta com as discussões sobre a reforma do CSNU em dois aspectos principais. O primeiro é substantivo: um CSNU reformado deverá contar necessariamente com novas práticas e procedimentos. A segunda é formal: a AGNU deliberou em 2008, por meio da Decisão 62/557, que os métodos de trabalho fazem parte do “pacote” de temas a serem examinados no contexto das negociações sobre reforma do CSNU.

Neste capítulo será examinada a natureza dessa relação entre os temas. O intuito será o de apontar o equívoco de se fazer uma associação automática: as duas questões têm pontos de interseção, mas não se confundem. Argumentar-se-á que os métodos de trabalho que fazem parte do processo de reforma são os que se referem a um CSNU reformado ou expandido, não havendo nenhum empecilho a um aperfeiçoamento contínuo dos métodos de trabalho do órgão, mesmo que seja mantida sua estrutura atual.

O capítulo está subdividido em três seções centrais. Na primeira, serão discutidas as desvantagens que podem advir da vinculação entre

os métodos de trabalho e as negociações sobre a reforma do CSNU. Na segunda, tratar-se-á da relação entre membros permanentes e eleitos, frisando-se como a atual estrutura do órgão enseja métodos de trabalho desfavoráveis aos membros não permanentes. Por fim, será passada em revista a posição de cada um dos principais grupos de interesse (G-4, UfC, L.69, Grupo Africano, S-5/ACT) no que tange especificamente aos métodos de trabalho do CSNU.

3.1. Métodos de trabalho e reforma do CSNU: trilhos independentes?

De acordo com a Decisão 62/557, aprovada por unanimidade em 15 de setembro de 2008, os debates sobre a reforma do CSNU devem contemplar cinco itens: a) categorias de membros; b) veto; c) representação geográfica; d) tamanho do CSNU expandido e os seus métodos de trabalho; e e) relações do CSNU com a AGNU¹⁴². Essa mesma decisão estabeleceu que os debates sobre reforma do CSNU passariam a ser realizados no âmbito das chamadas “negociações intergovernamentais”, no próprio plenário da AGNU, e não mais no contexto de Grupo de Trabalho Aberto que havia sido criado em dezembro de 1993¹⁴³.

A distinção entre decisões e resoluções não está formalmente estabelecida: ambas são ações formais tomadas pela AGNU. Em geral, as decisões dizem respeito a assuntos procedimentais, mas não é incomum – e este seria o caso da Decisão 62/557 – que sirvam apenas para “refletir o consenso” dos Estados-membros acerca de determinado assunto¹⁴⁴. Os países que defendem uma reforma estrutural do CSNU e que apoiaram a aprovação da proposta pareciam não ter, à época, perspectiva clara de suas consequências: o texto em princípio apenas

142 “(e) Further decided that the basis for the intergovernmental negotiations would be as follows: (...) (ii) the five key issues: categories of membership; the question of the veto; regional representation; size of an enlarged Security Council and working methods of the Council; and the relationship between the Council and the General Assembly”.

143 “Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters”, criado pela Resolução 48/26 da Assembleia Geral das Nações Unidas.

144 Sobre as diferenças entre decisões e resoluções, cf. <<http://research.un.org/en/docs/resolutions>>.

consolidava os temas a serem tratados no âmbito das negociações intergovernamentais. No entanto, nos anos subsequentes os grupos contrários à criação de novos assentos permanentes passaram a invocar a Decisão 62/557 para dificultar avanços na reforma do CSNU e dos próprios métodos de trabalho, com esteio em três argumentos.

Em primeiro lugar, o de que os cinco temas indicados teriam de ser tratados em conjunto. O debate em separado de aspectos específicos – como a criação de novos assentos e o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho, por exemplo – passou a ser reiteradamente classificado de “abordagem fragmentária” (*piecemeal approach*)¹⁴⁵.

Em segundo lugar, difundiu-se a tese de que propostas de aperfeiçoamento dos métodos de trabalho do CSNU só poderiam, a partir da Decisão 62/557, ser examinadas no contexto das negociações intergovernamentais sobre a reforma. Essa vinculação entre os dois temas impediria avanços nos métodos de trabalho em trilho separado no âmbito da AGNU.

Em terceiro lugar, passou-se a defender que, justamente por se tratar de um tema integrado ao processo de reforma, qualquer decisão relativa aos métodos de trabalho teria de ser aprovada pela maioria qualificada de 2/3 estabelecida na Resolução 53/30 da AGNU, aprovada em 1998¹⁴⁶. Isso significaria que, mesmo que um projeto de resolução da AGNU com recomendações sobre métodos de trabalho viesse a ser apresentado e submetido à votação, ele só poderia ser aprovado com uma maioria idêntica àquela exigida para a aprovação de emendas à Carta.

Esse quórum de 2/3 para as deliberações sobre reforma do CSNU foi estabelecido em 1997, ano em que o então presidente da AGNU, Ismail Razali, apresentou projeto de reforma que previa a expansão do

145 Termos utilizados com frequência desde 2009 nos debates sobre reforma do CSNU, especialmente por membros permanentes (notadamente a China), pelo Grupo Africano e por grupos contrários à criação de novas cadeiras permanentes. Em debate na AGNU em novembro de 2012, por exemplo, o representante da Itália, falando em nome do UfC, afirmou que “any attempt at a piecemeal approach is bound to fail”. Cf. <<http://www.un.org/press/en/2012/ga11313.doc.htm>>. Acesso em: 11/10/2016.

146 Na resolução, a AGNU acordou “not to adopt any resolution or decision on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters, without the affirmative vote of at least two thirds of the Members of the General Assembly”.

CSNU nas duas categorias de membros. Essa foi a primeira vez que uma proposta de resolução sobre o tema foi apresentada, o que alimentou a expectativa de avanços tangíveis¹⁴⁷. Os opositores à criação de novos assentos permanentes – notadamente os países que formariam o grupo *Uniting for Consensus* – logo se mobilizaram para evitar que o projeto alcançasse voo¹⁴⁸. Por sua iniciativa, foi aprovada, no ano seguinte, a referida Resolução 53/30 – supunha-se, dessa forma, estar eliminado o risco de que iniciativas que não contassem com ampla maioria pudessem ganhar terreno. Esse mesmo requisito acabou sendo estendido a todos os temas contemplados na Decisão 62/557 – dentre eles os métodos de trabalho.

Essas três linhas interpretativas da Decisão 62/557 são questionáveis. Em nenhum ponto o texto da decisão é taxativo quanto à necessidade de tratamento *conjunto* e *simultâneo* dos cinco pontos, cingindo-se a enumerar os temas que devem ser discutidos no bojo do processo de reforma. Mais importante: a referência aos métodos de trabalho diz respeito aos procedimentos de um CSNU *reformado*, e não a todo e qualquer avanço, ainda que pontual. O texto da decisão associa claramente os métodos de trabalho ao tamanho do CSNU (*size of an enlarged Security Council and working methods of the Council*). A interpretação mais condizente com a norma é, por conseguinte, a de que os métodos de trabalho são os dos CSNU pós-reforma.

Por fim, a exigência do quórum de 2/3 é uma extensão indevida de um requisito concebido para um tema de grande sensibilidade política, que depende diretamente de uma emenda à Carta da ONU – a expansão do número de assentos do CSNU – a outro cuja evolução não está condicionada a qualquer tipo de alteração do texto fundador da ONU.

Para os que defendem avanços mais céleres nos debates sobre os métodos de trabalho do CSNU é fundamental, por isso, sustentar

147 A proposta Razali também continha recomendações ambiciosas no campo dos métodos de trabalho, dentre as quais a possibilidade de que não membros do CSNU participassem, a convite, de consultas informais do órgão. Cf. WENAWESER, Chistian, “Working Methods: the ugly duckling of Security Council Reform”. In: EINSINDEL, S. V.; MALONE, D.; UGARTE, B. S., op. cit., p. 180.

148 BOURANTONIS, Dimitris. *The History and Politics of the UN Security Council Reform*. New York: Routledge, 2005, pp. 84-85.

a tese de que avanços incrementais devem ter lugar em separado das discussões mais complexas e politicamente sensíveis sobre a expansão do órgão. São três os argumentos principais nessa direção:

- a) a Decisão 62/557 refere-se tão-somente aos métodos do CSNU já reformado: a norma versa sobre o processo de reforma e sua interpretação deve ser feita em conformidade com o contexto de sua aprovação. Não faz sentido, do ponto de vista lógico, interpretar que todo e qualquer tema que possa ser tratado também no contexto da reforma (caso dos métodos de trabalho) não possa mais ser objeto de consideração em outro âmbito¹⁴⁹;
- b) o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho tem grande apoio entre os Estados-membros e desperta menos dissensões do que as propostas de expansão. Nada obsta, do ponto de vista legal ou lógico, a que avanços incrementais sejam alcançados por intermédio de recomendações formuladas pela AGNU, sem necessidade de emenda à Carta; e
- c) a Carta da ONU é expressa ao estabelecer, em seu Artigo 10, que a AGNU tem amplos poderes para formular recomendações ao Conselho de Segurança. Esse poder não poderia ser limitado por mera interpretação da Decisão 62/557.

A reforma do CSNU e os métodos de trabalho podem, dessa forma, ser vistos como trilhos diferentes: no primeiro caso, predomina a noção de *mudança estrutural*, no segundo, a ideia de *adaptação*¹⁵⁰. A adaptação

149 Essa mesma posição foi apresentada em diferentes oportunidades pelo grupo S-5. Em maio de 2012, por exemplo, o representante permanente da Suíça, Paul Seger, assinalou em discurso no plenário da AGNU em nome do S-5: "(...) we also believe that progress on working methods of the Council, as it is now, is independent from the comprehensive reform. The different but complementary natures of these two tracks are further illustrated by the fact that improvement in the working methods of the current Council is a dynamic, ongoing process, whereas enlargement, based on all models proposed, would require amending the Charter of the United Nations". Disponível em: <https://www.eda.admin.ch/content/dam/eda/en/documents/aktuell/un-speeches_2/16052012-newyork-general-assembly-follow-up-millennium-summit_EN.pdf>. Acesso em: 30/10/2016.

150 LUCK, Edward. "The Security Council at Seventy: Ever Changing or Never Changing?". In: EINSINDEL, S. V.; MALONE, D.; UGARTE, B. S., op. cit., p. 197-200. Para esse autor, se de um lado o processo de reforma enfrenta

pressupõe não ser indispensável mudar a Carta da ONU, mas sim fazer melhor uso daquela existente¹⁵¹. Para alguns grupos (G-4, por exemplo) a mera adaptação é insuficiente, embora seja importante: ampliar o número de membros permanentes no CSNU contribuiria para democratizar o órgão e robustecer sua representatividade, com impacto potencialmente positivo nos métodos de trabalho. Para outros (caso do UfC), uma mudança estrutural com a criação de novos assentos permanentes não necessariamente conduzirá a uma maior democratização do CSNU, podendo até mesmo reforçar os problemas de transparência e acesso já existentes. O dilema entre mudança estrutural e adaptação tem, por conseguinte, contornos basicamente políticos, sendo possível manejar argumentos numa e noutra direção.

3.2. O aspecto estrutural: membros permanentes e não permanentes

As críticas à falta de transparência do CSNU vêm não apenas de fora, mas também de dentro do órgão, numa crítica consistentemente articulada pelos dez membros eleitos (E-10). Esses países identificam, desde o início de seu mandato, grandes assimetrias no funcionamento do órgão, resultantes basicamente dos privilégios usufruídos pelos P-5.

Tal desequilíbrio estrutural se manifesta de diversas formas. A primeira e mais conhecida delas é o direito de veto, que será discutido em detalhes posteriormente. O veto ao menos está consagrado na própria Carta da ONU, ao passo que uma gama de outras prerrogativas dos P-5 foi sendo adquirida sem qualquer tipo de respaldo legal.

Essas prerrogativas podem ser classificadas em dois campos. O primeiro diz respeito aos benefícios inerentes à própria condição de membro permanente. Os P-5 contam com o privilégio da *memória histórica* do funcionamento do órgão e do domínio dos antecedentes dos temas em exame. Haja vista a tendência natural do CSNU ao

muitos obstáculos, de outro "the prospects for further evolution of working methods (...) are bright, despite the decidedly conservative stances of the permanent members" (p. 198).

151 BAILEY, Sidney, op. cit., 289.

hermetismo, trata-se de benefício não negligenciável. Em contraste, os membros não permanentes tardam em conhecer as nuances de temas que estão em discussão no CSNU há anos e em compreender a própria mecânica de funcionamento do colegiado e de seus órgãos subsidiários.

Um segundo benefício imanente à condição de membro permanente é o *acesso privilegiado ao secretariado da ONU e a outros interlocutores*. Os P-5 têm familiaridade com esses interlocutores em função de seu peso no processo decisório e também por terem importante peso na designação de funcionários de maior estatura – inclusive o principal deles, o secretário-geral. Existe, por exemplo, a prática não escrita de que um nacional norte-americano ocupe o cargo de subsecretário-geral para Assuntos Políticos e de que um nacional francês seja designado subsecretário-geral para Operações de Manutenção da Paz¹⁵², dois postos-chave no que concerne à formulação de políticas e à atuação no terreno. Há também diálogo mais constante com representantes de organizações internacionais, entidades da sociedade civil e com outros Estados-membros diretamente envolvidos nos temas da agenda do CSNU.

Os dois aspectos – memória histórica e acesso ao secretariado e outros interlocutores – podem ser vistos como consequências naturais, embora indesejadas, da condição de membro permanente. O desequilíbrio torna-se ainda mais patente quando se passa à segunda categoria de assimetrias, aquelas que se consolidaram ao longo do tempo sem que possam ser consideradas como um corolário inevitável da condição de membro permanente.

A primeira delas é o fato de os P-5 serem os *principais proponentes de decisões no CSNU (penholders)*. São eles que lideram a discussão da maioria dos temas relevantes – ou ao menos dos temas de seu interesse –,

¹⁵² Essa prática já foi questionada por outros membros permanentes, como a Rússia. Em declaração à imprensa após a designação de António Guterres como novo secretário-geral das Nações Unidas, o então Representante Permanente da Rússia, embaixador Vitaly Churkin, assinalou: “We do believe that Russia should be properly represented in the Secretariat”. Cf.: <<http://www.reuters.com/article/us-un-election-idUSKCN12D215>>. Acesso em: 20/10/2016.

dispondo, nesses casos, da prerrogativa de apresentar projetos de decisão. Esse tema também será explorado em maiores detalhes, bastando, por ora, sublinhar que os P-5 controlam a dinâmica do processo de proposição de textos (resoluções, declarações presidenciais, declarações à imprensa) do CSNU.

A segunda é a *negociação prévia, entre os P-5, de qualquer proposta que será submetida ao CSNU*. Os P-5 costumam acordar entre si, de antemão, as versões iniciais de documentos que apenas posteriormente serão submetidos aos demais Estados-membros, já com eventuais arestas sanadas. Os demais membros têm acesso ao projeto em prazo exíguo antes da data prevista para sua adoção, o que dificulta sua discussão e oferece pouca flexibilidade para a apresentação de comentários ou sugestões de modificação. Em muitos casos, os E-10 tornam-se meros “observadores” do processo negociador¹⁵³.

A terceira é a *distribuição de responsabilidades aos membros não permanentes*. Os P-5 desenvolveram a prática de entrar em acordo sobre a presidência de órgãos subsidiários do CSNU (sempre ocupada pelos E-10) e o papel de “país-líder” (em temas que não sejam de seu interesse) que serão atribuídos aos membros não permanentes do CSNU. Essa definição é pouco transparente e pode, em alguns casos, desconsiderar a visão e interesses dos próprios países afetados (ainda que esses países devam ser consultados sobre a divisão de tarefas). A escolha dos titulares dos cargos em geral toma em conta principalmente os interesses e sensibilidades dos P-5, que, nos temas que julgam mais relevantes, optam por designar países considerados mais suscetíveis às suas próprias prioridades.

Um quarto e último aspecto é a *definição da agenda* do CSNU. Quando um membro não permanente ingressa no órgão, os temas que serão considerados já foram estabelecidos de antemão e há margem diminuta para modificações. A conformação da agenda do CSNU é um

153 PATRIOTA, Antonio, op. cit., p. 186.

processo que não pode ser considerado simples e envolve um delicado *trade off* entre os membros permanentes ao longo de anos¹⁵⁴.

O conservadorismo dos P-5 nos debates sobre reforma dos métodos de trabalho é um reflexo dessa grande maleabilidade que o “statu quo” lhes oferece. Os E-10 têm, ao revés, assumido papel importante na defesa da reformulação dos métodos de trabalho, especialmente após o fim da Guerra Fria, contexto histórico em que as alterações na ordem mundial pareciam prenunciar mudanças na própria atuação do CSNU, com uma possível maior abertura à participação de outros atores.

O fato de o CSNU ostentar um desnível de poder decisório e de transparência é uma grave deficiência de seus métodos de trabalho, por acrescentar uma segunda camada de opacidade, talvez mais grave, à sua atuação: se a falta de acesso dos não membros à informação pode ser explicada pelo fato de o órgão ser de fato um “clube exclusivo”, as dificuldades que têm os membros não permanentes com o seu funcionamento interno evidenciam uma preocupante tendência de encolhimento do seu espaço de atuação.

Vale lembrar que em São Francisco os fundadores da ONU vislumbraram um CSNU em que o peso dos P-5 poderia hipoteticamente ser contrabalançado pelos membros não permanentes, os quais, em conjunto, poderiam obstar a aprovação de qualquer iniciativa do órgão. No entanto, o desequilíbrio estrutural no CSNU tem se agravado ante a dificuldade dos E-10 de fazer avançar interesses comuns. Os P-5, por sua vez, sempre buscam coordenar-se, mesmo que tenham visões discrepantes sobre os temas da agenda do CSNU¹⁵⁵. Essa falta de coordenação dos E-10 pode ser atribuída tanto à diversidade de sua composição como à eventual influência que os P-5 podem exercer sobre alguns membros eleitos. Além disso, a própria composição dos membros eleitos é cambiante, com mudanças anuais, o que dificulta ainda mais os ensaios de ação conjunta.

154 MAHBUBANI, Kishore. “Permanent and Elected Council Members”. In: MALONE, David M. (ed.), op. cit., p. 259.

155 SECURITY COUNCIL REPORT. *Security Council Working Methods: a tale of two councils?*, cit., p. 68.

Uma das possibilidades de corrigir essas deficiências poderia ser a formação de grupos de interesse, uma vez que essa convergência em torno de temas específicos poderia aumentar o peso específico de determinados membros não permanentes na negociação de temas da agenda do CSNU. Até o momento, porém, essa coordenação tem ocorrido apenas em bases informais e esporádicas. Como pondera um estudioso do tema, os E-10 “são um grupo ainda menos orgânico que os cinco permanentes (...). Podem não ser explicitamente tratados como 'cidadãos de segunda classe', mas estão estruturalmente em desvantagem”. Além disso, raramente “abstêm-se ou votam negativamente, preferindo a companhia de um ou mais permanentes”¹⁵⁶.

Não se pode, porém, subestimar o potencial inovador que têm os membros eleitos e sua capacidade de injeção de novas ideias e novas práticas no âmbito do CSNU¹⁵⁷. Um dos principais mecanismos de interação com atores externos – a “fórmula Arria” – foi, por exemplo, iniciativa de um membro não permanente, a Venezuela. Em diversas ocasiões, os E-10 lograram dar impulso significativo a temas que se encontravam dormentes ou que recebiam pouca atenção – este é o caso do próprio debate sobre métodos de trabalho: a Nota 507 foi adotada quando o Japão ocupava a presidência do Grupo de Trabalho Informal, constituindo o primeiro resultado das atividades do grupo em mais de uma década. Países como a Argentina e a Nova Zelândia tiveram, nos anos 90, papel relevante na promoção de melhor diálogo do CSNU com os contribuintes de tropas¹⁵⁸. Outro elemento caracterizador da atuação dos E-10 é o seu interesse em promover debates temáticos¹⁵⁹.

Do ponto de vista substantivo, os membros eleitos trazem à mesa uma diversidade de perspectivas, podendo atenuar a polarização

156 UZIEL, Eduardo. “O voto do Brasil e a condição de membro eletivo no Conselho de Segurança das Nações Unidas”. *Política Externa*, vol. 21, n.1, jun./jul./ago. 2012, p. 135.

157 LUCK, Edward, op. cit., p. 204.

158 PATRIOTA, Antonio, op. cit., p. 186.

159 SECURITY COUNCIL REPORT. *Security Council Working Methods: a tale of two councils?*, cit., p. 68.

existente entre membros permanentes, já que muitas vezes não têm sensibilidades mais fortes nos principais temas em debate¹⁶⁰.

Não é possível dissociar a atuação do E-10 de aspectos políticos mais amplos: a existência de relações privilegiadas de determinado país com um dos membros permanentes pode contribuir, por exemplo, para que tenha um perfil mais baixo na apresentação de críticas à atuação do CSNU, embora obviamente não seja possível estabelecer uma relação automática entre esses dois fenômenos. Além disso, no período limitado de um mandato de dois anos, há poucas possibilidades dos membros eleitos de levarem adiante mudanças substantivas nos métodos de trabalho do CSNU¹⁶¹.

3.3. A atuação de grupos de interesse

O início das negociações sobre a reforma do CSNU em 1992 conduziu, paulatinamente, à formação de grupos de interesse (*like-minded states*). Esse fenômeno ganhou força sobretudo a partir de 2004-2005, na esteira da preparação e realização da Cúpula Mundial que marcou os 60 anos da ONU. O foco recairá, a seguir, em três grupos que militam em prol da reforma do CSNU – G-4, UfC e Grupo Africano – e de outros dois centrados nos próprios métodos de trabalho – o S-5 e seu sucedâneo, o grupo ACT. A análise terá como ênfase a posição dessas coalizões no que tange ao aperfeiçoamento dos métodos de trabalho do CSNU.

3.3.1. O G-4 (Brasil, Alemanha, Índia e Japão)

O G-4 foi criado em 2004 e reúne Brasil, Alemanha, Índia e Japão, países que pleiteiam a criação de novos assentos permanentes no CSNU

160 TOURINHO, Marcos. "Moderating Hierarchy to Restore Deliberation in the UN Security Council". In: GARCIA, Eugenio V.; TUSCO, Maria C. de P.; LIMA, Sergio E. M. *A Security Council for the 21st Century: Challenges and Prospects*. Brasília: FUNAG, 2017, p. 199.

161 KEATING, Colin. *Reforming the Working Methods of the UN Security Council*. New York: Friedrich Ebert Stiftung, 2011, p. 1.

e são vistos como candidatos naturais a uma dessas cadeiras. A principal iniciativa do grupo foi um projeto de resolução – que não chegou a ser submetido a voto – apresentado em julho de 2005. No parte preambular da proposta, o G-4: a) enunciava o objetivo de expandir o número de membros do CSNU para refletir mais adequadamente o atual cenário geopolítico e assegurar a adoção de métodos de trabalho aperfeiçoados; b) reconhecia os esforços em curso no Conselho de Segurança para aprimorar os seus métodos de trabalho; e c) advogava melhorar a transparência do Conselho de Segurança e a participação de Estados não membros em suas atividades¹⁶².

A parte operativa da resolução versava sobre cinco aspectos: tamanho e composição do CSNU; procedimentos para a eleição de novos membros; veto; emenda à Carta da ONU e revisão; e métodos de trabalho. A seção sobre métodos de trabalho, embora esteja na última parte do texto, é a mais extensa delas. Nela, o G-4 exorta o CSNU a adotar um conjunto de medidas capazes de reforçar a transparência, nível de inclusão e legitimidade de seu trabalho e de fortalecer o “apoio e compreensão de suas decisões por parte dos membros da Organização” (*strengthen the support and understanding of its decisions by the membership*). Foram nove as medidas sugeridas pelo grupo¹⁶³, consoante as quais o CSNU deveria:

- a) como regra geral, reunir-se em público, em foro aberto a todos os Estados-membros. Reuniões privadas deveriam ser excepcionais;
- b) observar os Artigos 31 e 32 da Carta da ONU, realizando de forma regular consulta com países não membros do Conselho, especialmente com membros com interesse especial nos temas substantivos em consideração;

162 NAÇÕES UNIDAS. Documento A/59/L.64, 6 de julho de 2005.

163 Ibidem, parágrafo 8.

- c) outorgar a países não membros acesso aos seus órgãos subsidiários, inclusive com direito de participação, quando apropriado;
- d) tornar disponível, para países não membros, projetos de resolução e de declarações presidenciais, bem como outros projetos em discussão, tão logo sejam oficialmente apresentados – ou mesmo antes, se autorizados por seus autores;
- e) oferecer “briefings” frequentes, tempestivos e de qualidade para países não membros;
- f) manter consultas regulares e tempestivas com países contribuintes de tropas, países que realizam aportes financeiros e outros países afetados pela criação, gerenciamento, revisão e término de operações de manutenção da paz;
- g) manter consultas regulares com os presidentes da AGNU e do ECOSOC;
- h) submeter relatório anual à AGNU com avaliação substantiva e abrangente do trabalho do órgão, nos termos dos Artigos 15(1) e 24(3) da Carta da ONU; e
- i) submeter, quando necessário, relatórios especiais à AGNU.

O projeto de resolução apresentado em 2005 é a mais acabada formulação do G-4 sobre métodos de trabalho e traz propostas avançadas para o tema. Em nenhum momento posterior o grupo voltou a apresentar oficialmente nova iniciativa – em 2011, considerou a possibilidade de apresentar “resolução quadro” (também chamada de “resolução curta”) com apenas um parágrafo operativo, o qual dispunha que a reforma do Conselho de Segurança incluiria a expansão nas categorias de membros permanentes e não permanentes e o aperfeiçoamento de seus métodos

de trabalho¹⁶⁴. O projeto, porém, nunca chegou a ser tabulado, tendo sido circulado apenas informalmente entre os Estados-membros.

Um dos aspectos do projeto do G-4 que mais chamou a atenção foi o tratamento ambíguo dispensado, no parágrafo 5, à questão do veto: ao mesmo tempo em que previa que os novos membros permanentes teriam as mesmas responsabilidades e obrigações dos P-5, estipulava que não exerceriam o direito de veto até que a questão de sua extensão aos novos membros permanentes houvesse sido definitivamente decidida no contexto de uma revisão a ocorrer 15 anos após a entrada em vigor da emenda à Carta¹⁶⁵. Essa estratégia, decorrente de um cálculo realista, visava a angariar apoio tanto entre os grupos que defendiam a outorga do direito de veto aos novos membros – caso dos africanos – como os que propunham sua limitação ou completa abolição – caso de diversos países pequenos e médios. No entanto, para os grupos mais vocais no campo dos métodos de trabalho (principalmente o S-5), a posição do G-4 sobre o veto significaria uma concessão significativa que priorizaria a expansão do órgão em detrimento de avanços mais substanciais nas práticas do CSNU¹⁶⁶.

Em 2015, ao apresentar contribuição ao facilitador das negociações intergovernamentais sobre reforma do CSNU, o G-4 voltou a indicar propostas específicas de métodos de trabalho para um órgão expandido: que o CSNU se reúna, como regra, em público; que assegure que os E-10 ocupem a presidência ao menos uma vez durante seu mandato; que faça uso mais efetivo dos diálogos interativos informais; que realize debates

164 Para o projeto de “resolução curta”, cf. Global Policy Forum. *Text of the Draft Framework Resolution from the G4*. Disponível em: <<https://www.globalpolicy.org/events/past-events/50196-text-of-the-draft-framework-resolution-from-the-g4.html>>. Acesso em: 7/4/2016.

165 Em 1989, ao avaliar ser necessário que “a multipolaridade atual se veja refletida no Conselho de Segurança”, o presidente José Sarney afirmou: “Poderíamos contemplar uma categoria adicional de membros permanentes, sem o privilégio do veto”. Discurso do presidente José Sarney na XLIV Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas. In: SEIXAS CORRÊA, L. F. (org.), op. cit., p. 475.

166 WENAWESER, Christian, op. cit., p. 181.

abertos periódicos sobre métodos de trabalho; e que organize consultas regulares e tempestivas com TCCs e contribuintes financeiros¹⁶⁷.

Ao defenderem a expansão do número de assentos do CSNU, os países do G-4 acabam naturalmente realizando uma vinculação entre esse tema específico e os métodos de trabalho, sustentando que apenas a ampliação do órgão poderá suprir de fato as deficiências decorrentes de seu funcionamento. Esse é o caso do Brasil, que tem consistentemente defendido que apenas uma reforma estrutural levará à superação da carência de legitimidade do CSNU. A posição brasileira será examinada em pormenores no último capítulo deste trabalho.

3.3.2. O *Uniting for Consensus* (UfC)

O grupo *Uniting for Consensus* (UfC) congrega países contrários à criação de novos assentos permanentes no CSNU, sob o argumento de que isso reforçaria ainda mais o caráter pouco democrático e inclusivo do órgão. Seus membros defendem, por isso, apenas a expansão do número de assentos não permanentes, mostrando-se abertos à possibilidade de reeleição ou mesmo à criação de uma categoria “intermediária”, com mandatos mais longos.

As origens do UfC remontam aos anos 90, quando, no início dos debates sobre a reforma do CSNU, surgiu o chamado *Coffee Club*¹⁶⁸. Dentre seus integrantes, sobressaem os países que em 2005 copatrocinaram a apresentação de projeto de resolução à AGNU, no mesmo contexto em que foi apresentado o projeto do G-4: Argentina, Canadá, Colômbia, Costa Rica, Itália, Malta, México, Paquistão, República da Coreia, San Marino, Espanha e Turquia. No projeto, o grupo propunha que o CSNU deveria ser integrado, além dos P-5, por vinte membros não

167 “Framework document” do facilitador das negociações intergovernamentais, embaixador Courtenay Rattray, 4/5/2015. Cf. <http://www.un.org/en/ga/president/69/pdf/letters/050515_security-council-reform-framework-document.pdf>. Acesso em: 30/9/2016.

168 Sobre a atuação do “Coffee Club”, cf. Bourantonis, Dimitris, op. cit., pp. 82-86. O grupo surgiu como uma coalizão de oposição ao “plano Razali”, o primeiro projeto de resolução que versava sobre a reforma do CSNU.

permanentes, com possibilidade de serem reeleitos, conforme decisão a ser tomada pelo grupo geográfico que representassem¹⁶⁹.

Esse mesmo projeto estipulava, em sua parte preambular, “the urgent need to improve the working methods of the Security Council”. Além de se referir a temas que eram objeto de virtual consenso entre os Estados-membros, como transparência, prestação de contas e maior acesso à informação, o texto mencionava a importância da restrição ao uso do veto, “with a view to its eventual elimination”. Esta foi a primeira vez que um dos grupos de interesse defendeu oficialmente a ideia de que se limitasse ou abolisse o uso do veto. A visão do UfC sobre o tema se diferenciava da proposta do G-4, que, como ressaltado, não previa a limitação imediata do veto – o tema seria examinado apenas numa conferência de revisão a ser realizada posteriormente.

A parte final do projeto (parágrafo 7) é dedicada especificamente aos métodos de trabalho. São apresentadas, de forma não exaustiva, cinco propostas. A primeira é a referente à restrição ao uso do veto. Outra proposta nova é a adoção e circulação formal das regras de procedimento – como já assinalado, o CSNU não conta, ainda hoje, com regras de procedimento definitivas. As três demais sugestões tinham caráter genérico: adoção de procedimentos para assegurar níveis adequados de transparência; consultas, cooperação e troca adequada de informações; e acesso e maior participação de Estados não membros nas atividades do CSNU. A prioridade do UfC era, portanto, o veto, considerado pelo agrupamento como o principal entrave para uma efetiva democratização do órgão.

3.3.3. O Grupo Africano

A posição dos países africanos com relação à reforma do CSNU é definida pelo chamado “Consenso de Ezulwini”, adotado em março de 2005 durante reunião da União Africana. Nesse documento, consagrou-

169 NAÇÕES UNIDAS. Documento A/59/L.68, 21 de julho de 2005.

-se a demanda comum por “não menos” que dois assentos permanentes e cinco assentos não permanentes para a África. Embora “em princípio” os países africanos se oponham ao direito veto, “so long as it exists, and as a matter of common justice, it should be made available to all permanent members of the Security Council”¹⁷⁰. O “Consenso de Ezulwini” não faz alusão aos métodos de trabalho do CSNU. Meses depois, ainda em 2005, os países africanos apresentaram projeto de resolução sobre reforma do CSNU em que há apenas uma menção genérica à necessidade de se aperfeiçoar os métodos de trabalho. O aspecto central do projeto, além da defesa de dois assentos permanentes para a África, era o de que os eventuais novos membros permanentes viessem a ter as mesmas prerrogativas e privilégios usufruídos pelos atuais membros permanentes, inclusive o direito de veto¹⁷¹.

Nos últimos dez anos a posição africana tem sido caracterizada por ambivalências. À semelhança do G-4, sustenta que o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho não substituirá a necessidade de uma reforma abrangente, com a criação de novos assentos permanentes e não permanentes. Porém, assim como grupos de países que se opõem à criação de novos assentos permanentes, o Grupo Africano defende que os cinco temas relacionados à reforma do CSNU e previstos na Decisão 62/557 estão inter-relacionados e devem ser tratados em conjunto. Apesar de apoiarem iniciativas destinadas a promover maior transparência e um melhor relacionamento com outros órgãos da ONU, os países africanos defendem, por outro lado, que avanços “decisivos e irreversíveis” nos métodos de trabalho sejam plasmados num pacote abrangente de reforma, e não em nichos isolados¹⁷². Além disso, a despeito de esforços realizados pelo G-4, os países africanos

170 AFRICAN UNION. “The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: the Ezulwini Consensus”. Disponível em: <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/cap_screform_2005.pdf>. Acesso em: 18/8/2016.

171 NAÇÕES UNIDAS. Documento A/59/L.67, 18 de julho de 2005.

172 Cf. discurso do Representante Permanente de Serra Leoa em nome do Grupo Africano em debate aberto no CSNU. Nações Unidas. Documento S/PV.7539 (Resumption 1), 20 de outubro de 2015, p. 12.

sempre relutaram em aproximar-se de Brasil, Alemanha, Índia e Japão, embora alguns países africanos participem de outra coalizão de países que defendem a reforma, o chamado grupo L.69¹⁷³.

Dessa forma, a despeito de sua posição à primeira vista progressista nos debates sobre a reforma, a invocação frequente da Decisão 62/557, associando os métodos de trabalho à reforma do CSNU, acaba contribuindo para que os países africanos alinhem-se, inadvertidamente ou não, aos países que mais resistem a avanços nessa matéria.

Apenas mais recentemente o Grupo Africano elaborou com maiores detalhes suas perspectivas com relação aos métodos de trabalho. Em documento encaminhado ao facilitador das negociações intergovernamentais sobre reforma do CSNU em 2015, apresentou o que constitui até o momento o mais abrangente inventário de sua visão sobre a matéria. Dentre outros temas, preconizou maior número de reuniões públicas e o fortalecimento da relação com os TCCs, tanto na formulação quanto na implementação de mandatos. Além disso, sustentou que o CSNU deveria abandonar a prática de iniciar discussões “formais ou informais” sobre a situação em determinados países ou sobre qualquer assunto que não constitua ameaça à paz e à segurança internacionais; defendeu a não seletividade e imparcialidade de sua atuação e condenou a instrumentalização de sanções como meio para se alcançar “objetivos políticos de um ou alguns Estados”. Ao final, defendeu a formalização das regras de procedimento do órgão, como maneira de aumentar sua transparência e prestação de contas aos demais membros¹⁷⁴. Essas posições põem em relevo a insatisfação de alguns países africanos com o que consideram “ingerência” do CSNU em alguns de seus assuntos internos.

173 O nome do grupo advém do projeto apresentado por países em desenvolvimento em 2007, que recebeu o número L.69. Além de Brasil e Índia, integram a coalizão, dentre outros países africanos, a Nigéria e a África do Sul.

174 “Framework document” do facilitador das negociações intergovernamentais, Embaixador Courtenay Rattray. 04/05/2015. Cf. <http://www.un.org/en/ga/president/69/pdf/letters/050515_security-council-reform-framework-document.pdf>. Acesso em: 30/9/2016.

3.3.4. O *Small Five* (S-5)

As primeiras iniciativas *Small Five* (S-5: Costa Rica, Jordânia, Liechtestein, Singapura e Suíça) remontam a 2005. Diversamente do que ocorria com o G-4, o UfC ou o Grupo Africano, a atuação do S-5 cingiu-se ao debate sobre métodos de trabalho, sob o argumento de que muitos países ou nunca serviram no CSNU ou teriam ocupado um assento em poucas oportunidades. Um processo de democratização efetivo do órgão deveria ter como foco, por conseguinte, a adoção de procedimentos que pudessem promover maior transparência e prestação de contas por parte do CSNU: a criação de novos assentos não mudaria o fato de que a maior parte dos países-membros não viria a integrar o colegiado. Os métodos de trabalho deveriam ser aperfeiçoados continuamente, sendo fundamental dissociar essa discussão daquela relativa à expansão do CSNU¹⁷⁵.

A atuação decidida do S-5 o tornou rapidamente o principal grupo de interesse nas discussões sobre métodos de trabalho. Ainda em 2005, o grupo circulou “non paper” com recomendações sobre o tema. Em seguida, em março de 2006, apresentou oficialmente projeto de resolução¹⁷⁶ com dezenove sugestões de medidas voltadas para aumentar a transparência, grau de inclusão e prestação de contas pelo CSNU. Naquele momento, o S-5 manteve discussões com os membros permanentes, com o propósito de superar eventuais receios com relação ao teor do documento. Ainda assim, diversos grupos de interesse viram o projeto com restrições. Além dos P-5, muitos – inclusive o G-4 – consideravam o texto, embora não o dissessem explicitamente, como um elemento capaz de afetar negativamente os debates sobre a própria expansão do CSNU¹⁷⁷. Ante essas resistências, o projeto de 2006 veio a

175 WENAWESER, Christian, op. cit., p. 181.

176 NAÇÕES UNIDAS. Documento A/60/L.49, 17 de março de 2006.

177 NIEMETEZ, Martin Daniel. *Reforming UN Decision-Making Procedures*. Tese de doutorado apresentada à London School of Economics. Londres: mimeo., 2013, p. 75.

ser retirado antes mesmo de ser submetido a voto, inspirando, porém, algumas das recomendações da Nota 507.

As resistências iniciais não minoraram o ímpeto do S-5 de continuar trabalhando na promoção de sua agenda. Em 2008, um de seus membros – a Costa Rica – atuou no CSNU para a retomada dos debates abertos sobre os métodos de trabalho. A realização de novos debates abertos foi fundamental para manter o tema em evidência na agenda do CSNU. A despeito da adoção da Nota Presidencial 507 em 2006, manteve-se, entre a maior parte dos países-membros, a percepção de que o discurso do órgão não correspondia à sua prática cotidiana. O S-5 mostrava-se frustrado com o fato de o CSNU, com os P-5 à frente, verem as medidas estabelecidas na nota como um mero “menu de opções”, e não como um compromisso real¹⁷⁸.

Essa percepção quanto à acomodação do CSNU agudizou-se em 2011, com o início do conflito na Síria. A incapacidade do órgão de adotar resolução a respeito levou o S-5 a propor novo projeto de resolução em maio de 2012. O texto continha vinte recomendações, incluindo algumas voltadas à restrição do uso do direito de veto em casos de crimes contra a humanidade, genocídio e crimes de guerra. Como já ocorrera em 2006, também em 2012 o projeto foi retirado – desta vez, porém, no próprio dia de sua votação – em decorrência da grande pressão exercida pelo P-5 e por outros grupos, como o UfC, que argumentavam que o tema não poderia ser debatido na AGNU em separado das negociações intergovernamentais sobre a reforma do CSNU. Nessa oportunidade os países do G-4 manifestaram apoio à iniciativa, o que teria contribuído para alimentar receios em certos grupos de que o êxito do projeto do S-5 pudesse alavancar também o debate sobre a criação de novos assentos.

Outro aspecto importante dos eventos de 2012 foi a pressão exercida pelos P-5 (e por grupos contrários à reforma) sobre o Secretariado da ONU, que acabou, de maneira controversa, por emitir

178 WENAWESER, Christian, *op. cit.*, p. 183.

opinião legal de que a aprovação do projeto deveria contar com apoio de ao menos 2/3 dos Estados-membros, por se tratar de tema do “pacote” de reforma do CSNU¹⁷⁹. Esses argumentos foram rechaçados pelo S-5 no discurso do representante permanente da Suíça, que ressaltou não apenas a consonância do projeto com a Carta da ONU, mas também o fato de que “improvement in the working methods of the current Council is a dynamic, ongoing process, whereas enlargement, based on any of the models proposed, would require that the Charter of the United Nations be amended”¹⁸⁰. Tratar-se-ia de duas vias complementares, porém diferentes.

A retirada do texto cumpria dessa forma o objetivo estratégico de evitar que se estabelecesse um precedente segundo o qual qualquer proposta relativa aos métodos de trabalho do CSNU deveria exigir maioria qualificada¹⁸¹. A frustrada votação do projeto de 2012 foi a última ação do S-5. Na alegoria utilizada pelo representante permanente de Liechtestein, o episódio teria demonstrado que a associação entre os métodos de trabalho e a expansão do CSNU seria um “poisoned chalice”¹⁸². Após a saída de Singapura do grupo, os países remanescentes acabaram organizando em 2013 uma nova coalizão, desta feita de composição mais ampla, denominada *Accountability, Coherence and Transparency* (ACT).

3.3.5. *Accountability, Coherence and Transparency* (ACT)

O grupo *Accountability, Coherence and Transparency* (ACT) foi criado em maio de 2013, compreendendo, inicialmente, 22 países, a maior parte deles pequenos e médios: Arábia Saudita, Áustria, Chile, Costa Rica, Estônia, Eslovênia, Finlândia, Gabão, Hungria, Irlanda,

179 Ibidem, p. 187.

180 Discurso do representante permanente da Suíça, Paul Seger. Nações Unidas. Documento A/66/PV.108, p. 3.

181 LEHMAN, Volker. *Reforming the Working Methods of the UN Security Council*. New York: Friedrich Ebert Stiftung, p. 4.

182 WENAWESER, Christian, op. cit., p. 189.

Jordânia, Liechtenstein, Maldivas, Nova Zelândia, Noruega, Papua Nova Guiné, Peru, Portugal, Suécia, Suíça, Tanzânia (observador) e Uruguai. Em junho de 2015, o grupo já contava com 27 integrantes, após o ingresso de Dinamarca, Gana, Luxemburgo, Ruanda e São Vicente e Granadinas¹⁸³. A coordenação do ACT é realizada pela Suíça.

Na mesma vertente preconizada pelo S-5, o ACT busca desvincular a discussão sobre métodos de trabalho das negociações sobre reforma do CSNU, evitando, inclusive, que países com “posições firmes” sobre o tema façam parte do grupo¹⁸⁴. A coalizão tem como foco o aperfeiçoamento do trabalho do CSNU em sua composição atual. Parte da agenda do ACT é derivada das propostas apresentadas pelo S-5 – dentre elas a suspensão voluntária do uso do direito de veto –, mas o grupo também tem se esmerado em desenvolver uma nova pauta em temas como diplomacia preventiva e cooperação com organizações regionais (temas que são objeto dos capítulos VI e VIII da Carta da ONU, respectivamente)¹⁸⁵.

O ACT é tributário da experiência malograda do S-5 com a resolução de 2012. Por esse motivo, o grupo almeja ter atuação mais realista e pragmática, operando tanto na AGNU quanto no CSNU em ocasiões específicas – negociações de resoluções, debates temáticos, debates abertos – de modo a lograr resultados progressivos, numa estratégia gradualista¹⁸⁶. O objetivo é oferecer propostas concretas e pragmáticas, por meio de diálogo com os membros do Conselho, ao mesmo tempo em que contribui para criar um “momento político” favorável fora do CSNU¹⁸⁷. O ACT enfatiza o aumento no número de reuniões públicas, a melhora da qualidade do relatório anual do CSNU, a realização de “briefings” mais frequentes, dentre outros pontos,

183 Accountability, Coherence and Transparency Group. *ACT Fact Sheet*. New York, Missão Permanente da Suíça junto às Nações Unidas. Disponível em: <<https://www.eda.admin.ch/content/dam/mission-new-york/en/documents/ACT-Factsheet-2015>>. Acesso em: 12/8/2016.

184 Telegrama 1490 da Missão do Brasil junto à ONU (Delbrasonu), ostensivo, 8/5/2013.

185 LEHMAN, Volker, op. cit, p. 4.

186 Ibidem, p. 4.

187 “ACT Fact Sheet”, cit., p. 1.

adotando o discurso de que o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho é um processo contínuo.

O tema sobre o qual o grupo mais se tem debruçado, porém, é o uso do veto. Em setembro de 2015, apresentou iniciativa para a adoção de um “código de conduta” relativo à ação do CSNU em casos de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. Diferentemente de outras iniciativas – como a da França, que prevê a abdicação voluntária pelos membros permanentes do uso do veto¹⁸⁸ –, o texto não tem como público-alvo apenas os P-5, mas qualquer membro do CSNU, os quais se comprometeriam, ao aderir ao código, a não votar contra um projeto de resolução que preveja ação “tempestiva e decisiva” (*timely and decisive*) para pôr fim ou prevenir genocídio, crimes contra a humanidade ou crimes de guerra¹⁸⁹. Um após sua apresentação, o texto já havia angariado o apoio de 104 Estados-membros, mas não de três membros permanentes: China, Rússia e Estados Unidos¹⁹⁰. A linha de frente aberta pelo ACT tem contribuído, portanto, para aumentar a pressão com vistas à regulamentação do veto, o que é visto por muitos como o principal obstáculo para o bom funcionamento do CSNU. Parece ser improvável, não obstante, que tais esforços sejam bem-sucedidos no futuro imediato, haja vista a tradicional resistência dos três membros permanentes citados a qualquer regulamentação do direito de veto, ainda que se trate apenas de um compromisso voluntário e informal.

Para o Brasil, a proposta do ACT deveria conter também mecanismos de monitoramento do uso da força. Não bastaria, dessa forma, que o CSNU pudesse agir em casos de atrocidades sem enfrentar

188 Para a proposta francesa de restrição voluntária do uso do veto, consultar o artigo do então chanceler francês Laurent Fabius publicado no jornal *The New York Times* em 04/10/2013: <<http://www.nytimes.com/2013/10/04/opinion/a-call-for-self-restraint-at-the-un.html>>. Acesso em: 1/11/2016. A iniciativa também será discutida no capítulo 4, quando tratarmos do direito de veto.

189 Disponível em: <<http://www.centerforunreform.org/sites/default/files/Final%202015-09-01%20SC%20Code%20of%20Conduct%20Atrocity.pdf>>. Acesso em: 1/7/2016.

190 Dados do SECURITY COUNCIL REPORT, disponíveis em< <http://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/the-veto.php>>. Acesso em: 1/7/2016.

a ameaça do veto, sendo igualmente fundamental que tome em conta a necessidade de acompanhar a maneira como seus mandatos são implementados. Esse tema será examinado em maiores detalhes no próximo capítulo.

Capítulo 4

O estado atual dos métodos de trabalho do CSNU

O presente capítulo tem como objetivo principal oferecer um panorama do funcionamento do CSNU nos últimos anos. A intenção não é realizar uma apresentação descritiva e exaustiva de todas as regras de procedimento, mas sim tratar de alguns dos aspectos mais relevantes ao funcionamento do órgão, em duas seções. A primeira versa sobre o aumento das atividades do CSNU nos últimos 25 anos. Serão apresentados os tipos de reunião do órgão, com atenção particular às consultas informais, haja vista a sua relevância no processo decisório e seu impacto nos níveis de transparência das deliberações.

Em segundo lugar, ainda como parte da análise da elevação de perfil do CSNU, será desenvolvida reflexão sobre suas decisões – resoluções e declarações presidenciais –, analisando-se suas principais diferenças e o seu impacto na atuação do CSNU. Será comentada ainda a atuação do CSNU no campo do contraterrorismo, fenômeno que realçou o seu papel como autoridade “quase legislativa” e “quase judiciária” no campo internacional.

Por fim, na segunda seção do capítulo serão estudados métodos de trabalho específicos, conforme contribuam para um maior “fechamento” ou “abertura” do órgão. A dicotomia é imperfeita, mas tem o propósito didático de destacar os procedimentos que tendam a dificultar a publicidade de suas atividades e o acesso de outros Estados-membros; ou, ao contrário, que contribuam para maior transparência e facilitem o acesso dos Estados-membros às suas deliberações.

4.1. Os métodos de trabalho do CSNU nos últimos 25 anos

Embora não haja uma definição legal peremptória do que sejam os “métodos” de trabalho do CSNU, adota-se aqui uma perspectiva ampla, que contempla tanto as regras de procedimento oficiais quanto outras normas (costumeiras ou estipuladas em documentos esparsos) que têm impacto em seu funcionamento interno e em sua relação com atores externos.

Nesta seção será apresentada uma visão geral de como têm evoluído os métodos de trabalho desde 1990. Esse recorte temporal traz o foco para o período em que o CSNU passou a ser mais ativo e em que sua capacidade decisória foi reforçada em decorrência do fim da Guerra Fria.

4.1.1. Natureza e quantidade de reuniões do CSNU

São duas as modalidades de reunião do CSNU, previstas no Capítulo IX de suas regras de procedimento: públicas e privadas. O Artigo 48 das mesmas regras de procedimento estabelece que o CSNU reunir-se-á em público, exceto quando decidir o contrário. O mesmo dispositivo ressalva que a reunião que tratará da escolha do SGNU deverá necessariamente ser privada. Essa é a única determinação expressa de uma deliberação que deverá ser feita reservadamente.

Tanto as reuniões públicas como as privadas deverão contar com registro oficial e transcrição dos pronunciamentos. As transcrições das

reuniões públicas estarão disponíveis para todos os Estados-membros nas línguas oficiais das Nações Unidas. Os registros das reuniões privadas, contudo, permanecerão reservados, podendo ser consultados no Secretariado apenas pelos países que dela participaram – os demais membros terão acesso apenas ao comunicado público (*communiqué*) emitido após a reunião, com uma síntese das discussões¹⁹¹.

A partir dos anos 90 o CSNU passou a desenvolver, informalmente, uma diferenciação entre os diferentes tipos de reunião pública, com base nos seus objetivos e na possibilidade ou não de participação de não membros¹⁹². Temos aí um exemplo do uso flexível que o órgão faz das regras de procedimento, moldando-as de acordo com suas necessidades. São quatro os subtipos de reuniões públicas, tais como previstos na Nota 507/2010¹⁹³: debates abertos, debates, “briefings” e adoção de decisões. O mesmo documento diferencia cada um desses tipos de encontro:

- a) Debates abertos: poderá ou não haver um “briefing” (pelo SGNU ou seus Representantes Especiais, por exemplo); membros do CSNU podem discursar; não membros também podem participar após apresentação de solicitação. Trata-se da modalidade mais aberta e transparente de reunião do CSNU. Apesar de ser um “debate”, normalmente esse tipo de reunião é caracterizada por uma sucessão de discursos previamente preparados;
- b) Debates: poderá ou não haver um “briefing” e os membros do CSNU podem realizar pronunciamentos. Países que não integram o CSNU podem solicitar convite para participar se forem diretamente afetados ou tiverem interesse especial no tema;

191 Artigo 55 das Regras de Procedimento Provisórias do CSNU.

192 SIEVERS, Loraine; DAWS, Sam, op. cit., p. 20.

193 NAÇÕES UNIDAS. Documento S/2010/507, 26 de julho de 2010, p. 7.

- c) “Briefing”: membros do Secretariado ou representantes do SGNU realizam apresentação. Apenas membros do CSNU podem realizar pronunciamentos; e
- d) “Adoção”: membros do CSNU podem, se desejarem, realizar pronunciamento antes e/ou depois da adoção, *inter alia*, de resoluções e declarações presidenciais. Países que não são membros podem ou não ser convidados a participar apenas se tiverem interesse especial na questão.

A tipologia de reuniões públicas evolui progressivamente da modalidade de reunião mais inclusiva (debates abertos) para a menos inclusiva (adoção). A diferenciação é de natureza basicamente formal e mencionada aqui tão somente com o propósito de deixar claro, de antemão, que uma reunião pública não deve ser confundida com discussões francas ou com a participação de atores externos. Das quatro modalidades mencionadas, apenas os chamados “debates abertos” apresentam alguns desses elementos – ainda assim, como ponderamos, muitas vezes as discussões são substituídas pela leitura de discursos previamente preparados, tornando o exercício monótono e de utilidade questionável.

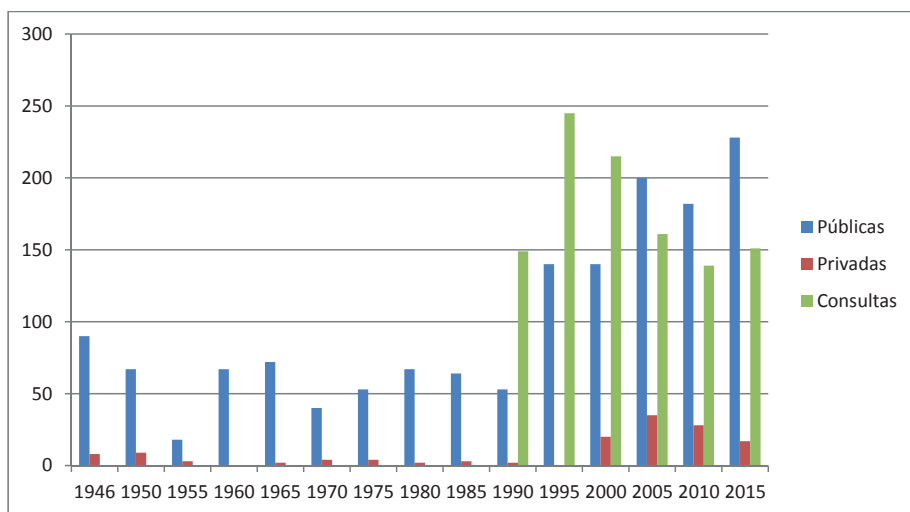
Outra modalidade de encontro menos frequente são as reuniões de alto nível, em que dois ou mais membros do CSNU estão representados em nível ministerial. É possível também que reuniões oficiais sejam realizadas fora da sede da ONU, conforme previsão do Artigo 29 (3) da Carta da ONU.

Mais do que a classificação das reuniões, interessa aqui chamar a atenção para o seu *número* e para o seu grau de *publicidade* e *inclusão*.

O último quarto de século foi caracterizado por um aumento substancial no número de reuniões do CSNU. Em 2014 registrou-se o maior número da história até então: 430 reuniões (inclusive consultas informais). Em 2015, foram 396. Em 2016, foram 256 reuniões oficiais

e 169 sessões de consultas informais¹⁹⁴. O gráfico 1 apresenta a evolução do número de reuniões do CSNU desde sua criação. Três pontos chamam a atenção.

Gráfico 1 – Número de reuniões do CSNU – Evolução histórica (1946-2015)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da ONU e de Sievers e Daws (2014)

Em primeiro lugar, a predominância inicial de reuniões públicas no período da Guerra Fria foi revertida a partir de 1990, quando se consolidaram as reuniões a portas fechadas. Embora a partir de 2005 o número de reuniões públicas tenha passado a superar o de reuniões a portas fechadas, isso se deve basicamente ao aumento no número de debates abertos (cuja influência na tomada de decisões é, repetimos, questionável). Em segundo lugar, a modalidade de reunião que passa a ser mais utilizada a partir desse momento são as consultas informais – encontro com o menor nível de transparência e que sequer conta com existência legal reconhecida. Em terceiro lugar, as reuniões

194 NAÇÕES UNIDAS. "Highlights of Security Council Practice 2016". Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/inc/pages/pdf/highlights/2016.pdf>>. Acesso em: 20/7/2017.

privadas são hoje mecanismos pouco utilizados, justamente em função da ascensão das consultas informais como mecanismo para deliberações reservadas do CSNU. Cumpre reiterar que as reuniões privadas têm existência oficial e registro, o que não acontece com as consultas informais.

Dessa forma, o aumento no número de reuniões públicas não pode ser tomado, por si só, como uma comprovação de maior abertura do CSNU, já que é no âmbito das consultas informais que os membros do CSNU aparam arestas e constroem consensos. A flexibilidade das consultas informais permite, ademais, o tratamento de diferentes temas numa mesma sessão – inclusive que sejam suscitadas questões não previstas na agenda –, ao passo que as reuniões públicas funcionam de acordo com um *script* mais rígido e previamente definido.

A tabela 2, a seguir, apresenta dados panorâmicos sobre o período mais recente. Nota-se que, após o crescimento célere do número de consultas informais a partir de 1990, houve uma relativa estabilização de sua frequência. Entre 2001 e 2015, foram realizadas, por ano, de 150 a 170 consultas informais.

Tabela 2 - Número de reuniões do CSNU (2001-2015)

Ano	2001	2003	2005	2007	2010	2013	2014	2015
Reuniões privadas	33	31	35	32	28	21	22	17
Reuniões públicas	159	177	200	170	182	172	241	228
Consultas	172	167	161	172	139	163	167	151
Total	364	375	396	374	349	356	430	396

Fonte: Elaboração própria, com base no documento “Highlights of Security Council Practice 2015”

Essa constatação remete à discussão mais ampla sobre o próprio funcionamento interno do CSNU. Consolidou-se, nos últimos anos, a tendência de que as delegações realizem intervenções com base em textos previamente preparados. Esse fenômeno ocorre não apenas em sessões públicas, mas até mesmo nas consultas informais, o que vai contra a ideia de que esse formato de encontro existe justamente

para uma franca troca de visões entre os Estados-membros, sem rigidez formal. Os esforços de alguns presidentes do CSNU para mudar tal quadro têm-se mostrado, no entanto, pouco eficazes: a formalidade das discussões está cada vez mais arraigada na cultura institucional do órgão.

Obviamente o aumento no número de reuniões reflete o fato de que o CSNU tornou-se mais ativo, estando cada vez mais envolvido em operações de manutenção da paz e na negociação entre partes em conflito, inclusive ao abrigo do Capítulo VII da Carta da ONU. Suas operações de manutenção da paz mudaram de perfil e hoje dizem respeito mais a conflitos dentro de Estados do que a conflitos interestatais, tornando-se cada vez mais multidimensionais¹⁹⁵. Essa variedade de temas sobre a mesa exige do CSNU uma interação muito maior com diversos tipos de atores dentro e fora da ONU. Como já assinalado ao longo do trabalho, o órgão se dedica hoje a complexas situações envolvendo contraterrorismo e a fenômenos novos como pirataria marítima, imposição de sanções a indivíduos e entidades, discussões temáticas sobre temas transversais como mulheres, paz e segurança e crianças em conflitos armados, bem como ao acompanhamento de atividades de consolidação da paz em situações pós-conflito.

Cumprе chamar a atenção, ademais, para outro aspecto importante da atividade do CSNU: as reuniões de seus órgãos subsidiários. Com a ampliação de suas competências em temas como sanções e contraterrorismo, o órgão já contava em 2016 com 22 órgãos subsidiários¹⁹⁶. Em 2015, os comitês e grupos de trabalho realizaram um total de 139 reuniões¹⁹⁷. Essas atividades em geral não podem coincidir com reuniões do próprio CSNU, o que gera carga adicional

195 HULTON, Susan. "Council Working Methods and Procedure". In: MALONE, David (ed.), op. cit., p. 240.

196 NAÇÕES UNIDAS. Documento S/2016/2/Rev.4, 22 de junho de 2016.

197 Idem. "Highlights of the Security Council Practice 2015". Disponível em: <<https://unite.un.org/sites/unite.un.org/files/app-schighlights/index.html>>. Acesso em: 1/11/2016.

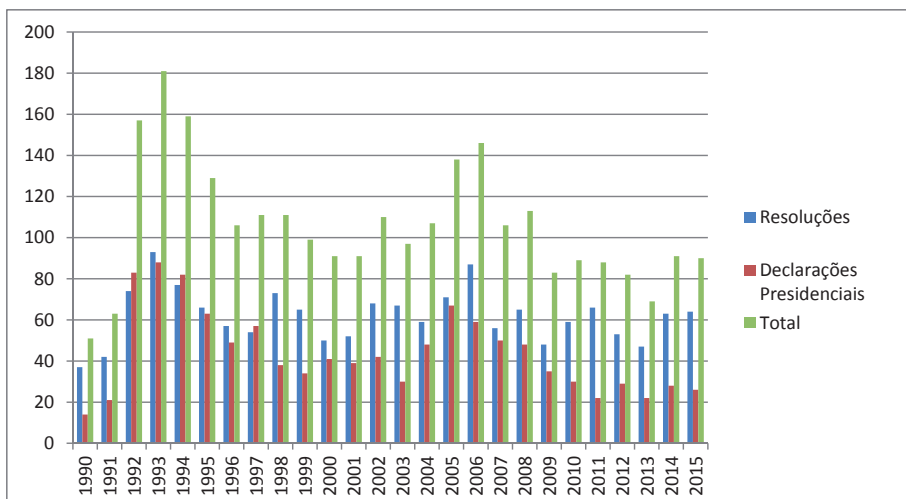
de trabalho e de organização para o Secretariado e para os próprios países-membros.

4.1.2. Natureza e quantidade das decisões adotadas pelo CSNU

O Artigo 25 da Carta da ONU estabelece que os Estados-membros das Nações Unidas concordam em aceitar e implementar as decisões do Conselho de Segurança. Há, portanto, uma alusão genérica a *decisões*, sem que elas sejam especificadas – o que tampouco ocorre nas regras de procedimento. No entanto, a prática do CSNU evoluiu no sentido de que são apenas dois os tipos de decisão: resoluções ou declarações presidenciais. Não podem ser consideradas como tais outros tipos de manifestações do CSNU, tais como as declarações à imprensa, as quais, embora possam ter caráter oficial, não são vistas como dotadas de natureza legal.

O pós-Guerra Fria foi caracterizado por um aumento significativo no número de decisões emanadas do CSNU. Os períodos de maior atividade decisória ocorreram no início dos anos 90 e em meados dos anos 2000. No primeiro caso, o CSNU testava pela primeira vez sua capacidade de exercer plenamente suas funções, lidando com crises no Iraque, na Somália, em Ruanda, na Iugoslávia e no Haiti. É também nesse contexto – especialmente em 1992 – que há uma proliferação das operações de manutenção da paz, bem como a aprovação de mais de uma dezena de resoluções admitindo países que haviam conquistado sua soberania após a dissolução da União Soviética e da Iugoslávia. O CSNU também inovou e criou tribunais internacionais *ad hoc* para julgar acusados de genocídio, crimes de guerra e crimes contra humanidade em Ruanda e na Iugoslávia.

Gráfico 2 – Número de decisões tomadas pelo CSNU (1990-2015)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do “Security Council Report” (2016)

Já em meados dos anos 2000 o foco do CSNU estava em ações de combate ao terrorismo, de prevenção da proliferação de armas de destruição em massa para atores não estatais, na gestão de crises na África (Sudão, República Democrática do Congo, Libéria, Burundi, Somália, Côte d’Ivoire, Serra Leoa) e na aplicação de regimes de sanções a grupos como o Talibã e Al-Qaeda. Emergia, ainda, sua atuação em temas transversais, como a proteção de civis em conflitos armados.

Tendo como pano de fundo esse quadro geral, convém agora examinar com mais detalhes a natureza e o alcance dos dois tipos de decisões emanadas do CSNU.

Resoluções

As resoluções são decisões do CSNU de caráter obrigatório. Seu número cresce substancialmente a partir de 1990 – o que comprova a maior capacidade do CSNU de forjar consensos (ao menos em comparação com o que ocorrera em seus primeiros 45 anos de atividade) e a ampliação do leque de temas por ele tratados. Entre 1946 e 1989,

o órgão adotou 646 resoluções; nos 25 anos posteriores, de 1990 a 2014, foram 1.549 resoluções¹⁹⁸. Antes de 1990, o ano em que o maior número de resoluções havia sido aprovado fora 1960, com 28, número excepcional pelos padrões da época e que se deveu basicamente à aprovação de 18 resoluções com a admissão de novos membros, no contexto do processo de descolonização¹⁹⁹.

Nos últimos 25 anos tem havido oscilações no número de resoluções adotadas pelo CSNU, mas desde 2011, a despeito de novas crises no Oriente Médio, não se tem verificado crescimentos excepcionais. O período de maior ativismo que marcou o início dos anos 90 foi deixado de lado – 1993 continua sendo o ano em que houve a aprovação do maior número de resoluções: 93 no total. Em 2016, por exemplo, foram 76.

Mais relevante é o fato de que houve um aumento significativo no número de resoluções adotadas ao amparo do Capítulo VII da Carta da ONU. Entre 1946 e 1989, o CSNU adotou 21 resoluções com base no Capítulo VII. Desde 1990, foram mais de 600. No pós-Guerra Fria o CSNU tem adotado por ano mais resoluções ao abrigo do Capítulo VII do que o total registrado em seus primeiros 44 anos de existência²⁰⁰.

Chama atenção também o fato de que desde 2005 as resoluções do Capítulo VII representaram sempre pelo menos a metade de todas as resoluções do CSNU – em alguns casos essa proporção chegou a ser mesmo de dois terços. Um conjunto de razões explica esse aumento: o CSNU passou a lidar cada vez mais com guerras civis; alguns temas novos de sua agenda, como contraterrorismo e não proliferação, passaram a ser considerados ameaças à paz e à segurança internacionais, e não apenas de Estados específicos; e temas da África, em que as grandes potências

198 WALLENSTEEN, Peter; JOHANSSON, Patrik. "The UN Security Council: Decisions and Action". In: EINSINDEL, S. V.; MALONE, D.; UGARTE, B. S., op. cit., pp. 28-29.

199 Lista completa de resoluções do CSNU pode ser encontrada na página do CSNU na internet, no seguinte "link": <<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>>.

200 WALLENSTEEN, Peter; JOHANSSON, Patrik. "The UN Security Council: Decisions and Action", cit., p. 29.

têm interesses mais limitados, passaram a dominar a agenda do CSNU, deixando os P-5 mais à vontade para adotar linguagem mais “robusta”²⁰¹.

Tabela 3 – Número de resoluções total / Resoluções do Capítulo VII

Período	Resoluções (total)	Resoluções do Capítulo VII
1946-1989	646	21
1990-2014	1.549	664
Total	2.195	685

Fonte: Elaboração própria, com base em Wallensteen e Johansson (2015)

Por outro lado, não se pode deixar de registrar que o uso excessivo do Capítulo VII pode significar que o CSNU não tem conferido a prioridade necessária a ações de prevenção ou à solução pacífica de controvérsias. Cerca de 82% das resoluções concernentes ao Iraque – tema recorrente no CSNU por mais de duas décadas – foram adotadas ao amparo do Capítulo VII. Em outras situações o percentual é ainda maior: Sudão (86%), Somália (90%) e Côte d’Ivoire (98%)²⁰². É possível que em algumas situações o espaço para resoluções à luz do Capítulo VI tenha sido diminuto, mas fica evidente, de todo modo, que o CSNU sente-se hoje muito mais cômodo para recorrer a medidas de *enforcement*.

A adoção de um maior número de resoluções explicita a maior capacidade do CSNU de tomar decisões, mas uma avaliação mais exata do tema exige que se tome em conta também o número de decisões que foram tomadas sem consenso. O gráfico 3 traz o percentual de resoluções adotadas sem unanimidade e de projetos que foram vetados por um dos P-5.

Os dados indicam que apenas em quatro dos últimos 26 anos (1990, 1994, 2000 e 2015) a quantidade de resoluções adotadas sem consenso superou os 15% do total. O aumento de resoluções não

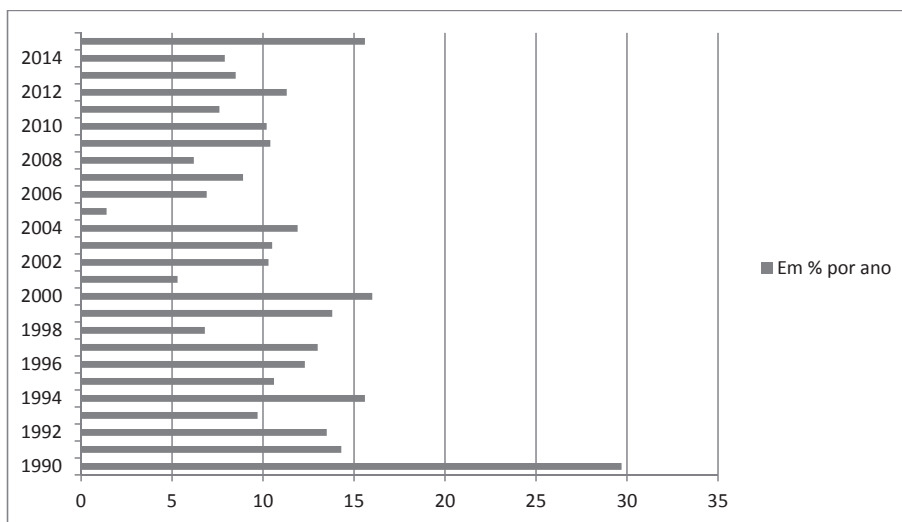
201 Ibidem.

202 Ibidem, p. 33.

consensuais em 2015 (15,6%, maior número desde 2000), deveu-se a divergências em torno de temas como o estabelecimento de um tribunal internacional para averiguar a queda do voo MH17 da Malaysian Airlines e projeto de resolução sobre os 20 anos do massacre de Srebrenica. Ambas as iniciativas foram vetadas pela Rússia.

O número oficial de resoluções não consensuais não constitui uma indicação precisa das divergências dentro do órgão, por contemplar apenas as resoluções que foram efetivamente submetidas a voto. Em muitos casos – mais difíceis de serem precisados, uma vez que não constam das estatísticas oficiais – projetos de decisão que são discutidos sequer chegam a ser votados em razão de discordâncias que afloram já durante sua negociação. A decisão de um país de levar uma resolução a voto mesmo sabendo que poderá enfrentar a resistência de um membro permanente é um cálculo basicamente político que serve principalmente para marcar uma posição de princípio.

Gráfico 3 – Número de resoluções não consensuais (adotadas ou vetadas) (1990-2015)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do *Security Council Report* (2016)

Em alguns casos, é comum que membros do CSNU recorram a explicações de voto – quando se abstêm, por exemplo – como forma de explicitar suas diferenças sem, no entanto, bloquear o consenso²⁰³. As explicações de voto em reuniões públicas são uma das poucas oportunidades em que dissidências no CSNU são tratadas de maneira mais aberta, uma vez que normalmente as discrepâncias surgem e são encaminhadas no âmbito de consultas informais.

Não é recomendável, em síntese, deixar-se levar pelo entendimento de que o CSNU é órgão pouco conflituoso, haja vista o baixo número de decisões não consensuais. Eventuais dissensões são escamoteadas tanto pela ameaça de veto quanto pelo controle dos P-5 sobre a elaboração de textos do órgão. O CSNU é hoje mais ativo, mas também mais fechado, e mesmo as discordâncias entre seus membros nem sempre vêm à luz.

Declarações e notas presidenciais

As declarações presidenciais são manifestações lidas pelo presidente do CSNU em nome do órgão, por meio da qual se transmite posição comum sobre determinado tema – não se trata, logo, de uma manifestação pessoal, mas de uma decisão do colegiado²⁰⁴. Trata-se de prática antiga, mas que depois de 1948 permaneceu por longo tempo sem uso, voltando a ser empregada de maneira mais frequente e sistemática após os anos 60²⁰⁵.

As declarações presidenciais não estão mencionadas nas regras de procedimento do CSNU, ao contrário do que ocorre com as resoluções. A tabela 4 apresenta um quadro histórico comparativo entre a quantidade dessas duas modalidades de decisão.

203 HULTON, Susan C., op. cit, p. 238.

204 TAVERNIER, Paul. "Les déclarations du Président du Conseil de Sécurité". In: *Annuaire français de droit international*, volume 39, 1993, p. 92.

205 Ibidem, p. 86.

As estatísticas indicam que as declarações presidenciais não podem mais ser consideradas uma prática secundária²⁰⁶. Em alguns anos (a primeira vez em 1992) chegaram até mesmo a superar o número de resoluções, embora isso não ocorra com frequência. Outro aspecto relevante é o de que temas que são objeto de resolução quase sempre são também tratados em declarações presidenciais, o que revela que não existe uma divisão clara de matérias entre cada uma dessas modalidades de decisão. Em geral as declarações presidenciais representam uma reação do CSNU a situações específicas, quando deseja se manifestar sobre situação relevante (eleições em países que estão em sua agenda, por exemplo) ou para apresentar sua visão sobre temas específicos, especialmente após debates abertos. São também utilizadas para reafirmar posições do CSNU ou reiterar os termos de suas resoluções. Todavia, do ponto de vista da estrutura as declarações presidenciais contêm parágrafos sucessivos, sem divisão entre parte preambular e parte operacional, ao contrário do que ocorre com as resoluções.

A “inflação” no número de declarações presidenciais suscita uma série de questões legais ainda não devidamente exploradas no campo do direito internacional. Seriam as declarações presidenciais obrigatórias? Não há consenso a respeito. Mesmo que se possa arguir que determinadas estipulações nelas previstas possam ser vinculantes (como quando determinam que o SGNU apresente relatório sobre determinado tema), é mais razoável supor-se que as declarações presidenciais são *menos* politicamente e juridicamente vinculantes do que as resoluções²⁰⁷. É necessário também observar a linguagem da declaração, uma vez que pode haver variações nos termos – alguns meramente exortativos, outros mais incisivos²⁰⁸.

206 Ibidem, p. 89.

207 Ibidem, p. 99.

208 Exemplos: “urges”, “invites”, “encourages”, “calls upon”, etc.

Tabela 4 – Número de resoluções *versus* número de declarações presidenciais (1946-2015)

Período	Resoluções	Declarações Presidenciais*
1946-1950	89	3
1951-1960	71	0
1961-1970	131	12
1971-1980	193	28
1981-1990	198	81
1991-2000	650	538
2001-2010	631	448
2011-2015	292	127

Fonte: Elaboração própria, com base em Tavernier (1993) e www.un.org.

* As declarações presidenciais até 1994 não eram numeradas e não constam oficialmente da página do CSNU na internet. As estatísticas no período 1946-1993 podem, portanto, ter variações.

As declarações presidenciais têm também um papel no campo da diplomacia preventiva, ao dar publicidade a posições do CSNU em situações de crise ou em momentos em que existe ameaça à paz e à segurança internacionais. Por isso, dependendo do contexto, algumas poderão ser vistas como simples recomendações ou exortações, e, em outros casos, como decisões²⁰⁹. Outro aspecto relevante é que sua aprovação não exige votação. Normalmente espera-se que obtenha o consenso de todos os membros do CSNU, o que não é, no entanto, indispensável: ainda que pouco frequentes, há precedentes de declarações presidenciais que foram adotadas sem o respaldo de todos os Estados-membros, inclusive dos P-5²¹⁰.

209 TAVERNIER, Paul, op. cit., p. 103.

210 SIEVERS, Loraine; DAWS, Sam, op. cit., pp. 398-399. A China se dissociou de declarações presidenciais adotadas em alguns casos em 1973, 1974, 1976 e 1977. O episódio mais recente ocorreu em agosto de 2011, quando o Líbano não acompanhou o consenso em torno de declaração presidencial sobre a Síria.

As declarações presidenciais são, por conseguinte, uma criação resultante da prática do órgão – já que não estão previstas nas regras de procedimento – e constituem uma demonstração da busca, pelo CSNU, de flexibilidade em seu processo decisório, especialmente num cenário de aumento das demandas a ele dirigidas. Em geral a declaração presidencial é o meio adequado para que haja um pronunciamento do órgão quando não logra consenso sobre proposta de resolução. Para cada caso poderá ser oferecido um tipo específico de manifestação: resolução, declaração presidencial ou apenas uma declaração à imprensa. A definição da modalidade mais adequada é um juízo político de natureza *ad hoc* do próprio CSNU.

Neste ponto é necessário esclarecer a definição e o alcance de outro tipo de manifestação do CSNU: as notas presidenciais (“Notes by the President”). Assim como ocorre com as declarações presidenciais, não há uma definição clara do que sejam as notas presidenciais, as quais tampouco estão mencionadas nas regras de procedimento do CSNU. Trata-se, porém, de mais uma manifestação do presidente do órgão em nome de todos os membros, sendo utilizada para assuntos mais tópicos e com menor impacto político. Cuida-se, enfim, de um mecanismo expedito para tratar de questões bem delimitadas, normalmente sobre o funcionamento interno do CSNU. O que nos interessa aqui é o fato de que as notas presidenciais são hoje o instrumento principal para consolidar a posição do órgão acerca de seus próprios métodos de trabalho. Os dois documentos-base a respeito são as notas presidenciais 507 adotadas em 2006 e 2010 (e, no período posterior ao objeto deste trabalho, 2017). Além dessas notas *omnibus*, existe também uma gama de notas presidenciais sobre questões específicas. Em 2012, por exemplo, foi adotada nota presidencial com diretrizes para a realização de debates abertos²¹¹. Em 2013, foi adotada nota com medidas para aperfeiçoar a interação do CSNU com países contribuintes de tropas²¹². Em 2014,

211 NAÇÕES UNIDAS. Documento S/2012/922, 12 de dezembro de 2012.

212 Idem. Documento S/2012/630, 16 de agosto de 2012.

foram adotadas notas sobre o diálogo dentro do CSNU, sobre a lista de oradores e sobre a distribuição de responsabilidades na elaboração de textos (*penholderships*)²¹³.

As notas presidenciais são mais um exemplo da prática do CSNU de lançar mão de instrumentos flexíveis para manifestar suas posições. O fato de serem o veículo por excelência de consolidação de métodos de trabalho demonstra o empenho do CSNU em não assumir, nesse campo, compromissos mais vinculantes, optando antes por formulações de natureza promissória ou por simples encorajamentos.

Em síntese, o CSNU passou, nas últimas duas décadas e meia, a se pronunciar cada vez, por diferentes meios. Essa “inflação legislativa” é um dos traços distintivos mais evidentes de sua atuação no pós-Guerra Fria e tem papel determinante no crescente clamor dos Estados-membros por métodos de trabalho mais transparentes.

4.1.3. Implementação das resoluções do CSNU

Um melhor entendimento das consequências do crescente ativismo do CSNU deve necessariamente passar pelo exame de um tema ainda pouco explorado: o da implementação de suas decisões, especialmente daquelas com conteúdo vinculante inequívoco – as resoluções.

Não existe no CSNU mecanismo para avaliar como são executadas suas decisões que autorizam o uso da força. As resoluções que refletem mais claramente o interesse dos P-5, mas que devem ser implementadas por todos os Estados-membros – é o caso dos regimes de sanções – contam com um monitoramento constante pelos Comitês de Sanções e seus grupos de peritos. Já aquelas cuja operacionalização é de responsabilidade principalmente dos próprios P-5 – principalmente as que estipulam o uso da força – não contam, paradoxalmente, com

213 Idem. Documentos S/2014/739, 15 de outubro de 2014; S/2014/565, 4 de agosto de 2014; e S/2014/268, 14 de abril de 2014.

nenhum tipo de acompanhamento sistemático, nem por órgãos subsidiários, nem por um mecanismo de relatoria.

O tema ganhou maior relevância a partir do desenvolvimento do conceito de “responsabilidade de proteger” dentro das Nações Unidas, após a Cúpula Mundial de 2005. De acordo com o documento final da Cúpula, os dois pilares fundamentais desse conceito são: i) a obrigação de cada Estado de evitar que sua população seja vítima de genocídio, crimes de guerra, “limpeza étnica” e crimes contra a humanidade; e ii) a responsabilidade da comunidade internacional, por meio das Nações Unidas, de utilizar todos os instrumentos diplomáticos adequados para proteger populações de qualquer tipo de atrocidade. Para isso, os Estados-membros das Nações Unidas devem estar “prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII”, a partir de uma análise caso a caso e em cooperação com organizações regionais, caso as autoridades nacionais tenham falhado em cumprir suas obrigações²¹⁴.

O conceito de “responsabilidade de proteger” vem sendo desenvolvido em relatórios do SGNU desde 2009 e ainda é controverso. Em alguns casos, tem sido invocado por Estados-membros para justificar o uso da força, sem que haja um controle efetivo exercido pelo CSNU. Um exemplo emblemático foi a intervenção militar na Líbia em 2011²¹⁵, em que a responsabilidade de proteger teria sido utilizada como um pretexto não apenas para proteger civis de ataques, mas também para

214 Cf. parágrafo 139 do documento final da Cúpula Mundial (Resolução 60/1 das Nações Unidas): “The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities manifestly fail to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity”.

215 Conselho de Segurança das Nações Unidas, Resolução 1973 (2011). Sobre os problemas gerados na implementação da resolução e na interpretação do conceito de responsabilidade de proteger, v.: FONSECA JR., Gelson; BELLÍ, Benoni. “Desafios da Responsabilidade ao Proteger”. In: *Política Externa*, vol. 21., n. 4, abr./jun. 2013, pp. 18-21.

se promover a mudança de regime político²¹⁶, com a consequente deterioração da situação política e de segurança do país. Como resultado, ganhou impulso o discurso em prol de um papel mais ativo do CSNU no acompanhamento da implementação das decisões tomadas com fundamento no Capítulo VII.

Em seus relatórios mais recentes sobre o tema, o SGNU tem chamado atenção para o problema. Em 2015, por exemplo, mencionou a necessidade de que os mandatos autorizando o uso da força sejam claros em seus objetivos e duração e que contenham procedimentos para a avaliação periódica dos progressos obtidos²¹⁷.

O Brasil foi um dos principais defensores de uma maior regulamentação e acompanhamento do processo de implementação das resoluções que autorizam o uso da força. Ainda em 2011, lançou o conceito de “responsabilidade *ao* proteger”, na esteira da intervenção militar na Líbia²¹⁸. A iniciativa previa, dentre outros aspectos, que qualquer ação com base no conceito de responsabilidade de proteger deveria ser antecedida do esgotamento dos meios pacíficos de solução de controvérsias e de uma análise abrangente e judiciosa das consequências de eventual ação militar. Além disso, a autorização do uso da força deveria ser limitada nos aspectos legal, temporal e operacional, bem como ser fiel ao “espírito e à lei” do mandato. Por esses motivos, seria fundamental que o CSNU contasse com procedimentos específicos para avaliar a implementação de suas resoluções e também para averiguar a responsabilidade e prestação de contas daqueles a quem a autorização para o uso da força foi concedida²¹⁹.

O Brasil também propôs em diferentes oportunidades, com base na experiência das operações de manutenção da paz, o estabelecimento

216 THE ECONOMIST. “Responsibility to Protect – the Lessons from Lybia”. 19 de maio de 2011.

217 NAÇÕES UNIDAS. *A Vital and enduring commitment: implementing the responsibility to protect - Report of the Secretary General*. Documento S/2015/500, 13 de julho de 2015, p. 13.

218 Para maiores detalhes sobre a iniciativa, cf. TOURINHO, M.; STUENKEL, O.; BROCKMEIER, S. “Responsibility while Protecting”: Reforming R2P Implementation”. *Global Society*, v. 30, n. 1, 2015, pp. 134-150.

219 Para a nota conceitual apresentada pelo Brasil, cf. Nações Unidas. Documento S/2011/701, 11 de novembro de 2011.

de cláusulas de revisão (*sunset clauses*) e a apresentação de relatórios periódicos e “briefings” aos Estados-membros, bem como a criação de mecanismos de monitoramento por meio de peritos, no modelo já existente nos comitês de sanções. O essencial seria que o CSNU e os Estados-membros fossem mantidos suficientemente informados sobre as ações militares realizadas em seu nome, avaliando a proporcionalidade do uso da força e o melhor momento para concluir a intervenção. Esses mecanismos poderiam contribuir para reduzir a “seletividade” e “inconsistência” no uso da força²²⁰.

Além desses dois aspectos que se inter-relacionam – responsabilidade ao proteger e monitoramento –, o Brasil também tem sustentado a necessidade de um adequado acompanhamento, pelo CSNU, das notificações realizadas ao amparo do Artigo 51 da Carta da ONU, que trata do uso da força em caso de autodefesa. Esse dispositivo tem sido frequentemente invocado, no período recente, para justificar ações militares de combate a atos terroristas. Para o Brasil, as notificações não eximem o CSNU de seu papel de verificar como se deu o uso da força e quais os seus eventuais impactos²²¹.

A reflexão sobre a implementação das resoluções do CSNU não tem avançado nos últimos anos, apesar de se tratar de um dos temas mais relevantes do ponto de vista dos métodos de trabalho. Há patente resistência não apenas dos P-5, mas também dos países que defendem o conceito de responsabilidade de proteger em sua concepção original e que temem que esse instrumento seja “desvirtuado” por ações de monitoramento que possam dificultar uma ação rápida e eficaz do CSNU.

220 Cf. discurso do representante permanente do Brasil, embaixador Antonio Patriota, em diálogo interativo informal sobre a implementação do conceito de “responsabilidade ao proteger”, em 8 de setembro de 2015. Disponível em: <[http://www.responsibilitytoprotect.org/brazil\(1\).pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/brazil(1).pdf)>. Acesso em: 21/9/2016.

221 Ibidem.

4.1.4. Estudo de caso: o CSNU como “quase legislador” em sua política contraterrorismo

O aumento da produção legislativa do CSNU nos 90 veio acompanhada também de uma mudança na substância de sua atuação. Se antes suas resoluções e declarações presidenciais versavam sobre ameaças “clássicas” à paz e à segurança, hoje o órgão tem se deparado com as chamadas “novas ameaças”, tal como definidas no relatório final do Painel de Alto Nível do SGNU sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, de 2004: desafios que não reconhecem fronteiras nacionais, tais como terrorismo; proliferação de armas de destruição em massa para atores não estatais; doenças infecciosas; degradação ambiental e crime organizado²²². Há divergências sobre quais desses fenômenos constituem efetivamente uma ameaça à paz e à segurança internacionais, mas tais dúvidas dissiparam-se ao menos com relação àquela que é vista hoje como a principal delas: o terrorismo.

Foi justamente ao lidar com esse fenômeno que a faceta do CSNU como legislador ganhou destaque, dado o impacto que poderiam ter suas decisões na conformação do direito internacional e na geração de obrigações para os Estados-membros. Atos legislativos são aqueles que ostentam três características principais: são unilaterais do ponto de vista formal (impostos por um órgão superior); criam ou modificam normas; e têm natureza geral (aplicam-se a um grupo amplo de destinatários)²²³. Essas três características podem ser constatadas em algumas resoluções do CSNU no campo do contraterrorismo.

Esse papel legislativo do CSNU suscita acesos debates – para alguns, o órgão poderia estar dando origem a um “direito imperial” ou “direito internacional hegemônico”, termo cunhado por Detlev Vagts justamente em 2001, no lastro dos ataques de 11 de setembro.

222 NAÇÕES UNIDAS. *A More Secure World: our shared responsibility - Report of the Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change*. 2004, p. 1.

223 KIRGIS JR., Frederic. “The Security Council's First Fifty Years”. *The American Journal of International Law*, vol. 89, n. 3, Jul. 1995, p. 520.

Para esse autor, temos um “direito internacional hegemônico” quando tanto os princípios da igualdade entre Estados quanto o princípio de não intervenção são flexibilizados. Não é incomum, além disso, que atores hegemônicos na cena internacional recorram a organismos multilaterais para fazer valer suas pretensões e lhes conferir maior grau de legitimidade²²⁴.

Não cabe nos propósitos do presente trabalho uma discussão sobre se o CSNU contribui ou não para a gestação de um direito hegemônico. Cumpre, porém, ressaltar que há uma clara percepção entre os Estados-membros de que a opacidade de seu processo decisório, aliada à sua capacidade de criar obrigações legais, podem levar à formação de um direito internacional descolado dos interesses da comunidade internacional com um todo.

Um marco na atuação legislativa do CSNU foram os ataques de 11 de setembro, quando sua política no campo do contraterrorismo se expandiu na produção, interpretação e aplicação do direito internacional. É possível argumentar que mesmo nos anos 90 o CSNU já lançara mão do papel de legislador, ao autorizar intervenções humanitárias ou determinar a criação de Tribunais Internacionais na Iugoslávia ou Ruanda. No entanto, nesses casos ele agia em resposta a situações específicas e com clara limitação geográfica. Sua atuação após 2001 extrapolou essas restrições, criando obrigações para os Estados-membros só encontradas anteriormente em tratados internacionais²²⁵.

São duas as principais resoluções adotadas pelo CSNU com caráter legislativo no campo do contraterrorismo: a 1373 (2001) e a 1540 (2004). Elas são resultado direto da percepção da ameaça representada por grupos não estatais e do entendimento, no pós-11 de setembro, de que o terrorismo constituía um risco à paz e à segurança internacionais, e não somente à estabilidade de Estados nacionais.

224 VAGTS, Detlev. “Hegemonic International Law”. *The American Journal of International Law*. Vol. 95, n. 4, Out. 2001, p. 845.

225 JOHNSTONE, Ian, op. cit., p. 283.

A resolução 1373 (2001) estabeleceu uma série de obrigações na prevenção e no combate ao terrorismo, tais como a criminalização de seu financiamento. Criou, também, um Comitê Antiterrorismo, ao qual os Estados-membros devem periodicamente prestar contas de suas medidas nacionais. A resolução 1540 (2004), por seu turno, estabeleceu medidas a serem observadas pelos Estados-membros para conter a proliferação de armas de destruição em massa (nucleares, químicas e biológicas) para atores não estatais. Ambas as resoluções criam obrigações que devem ser cumpridas por meio da adoção de legislação nacional pertinente – como as que tipificam o crime de financiamento ao terrorismo e as que estabelecem controle efetivo sobre o trânsito de materiais que podem ser utilizados no desenvolvimento de armas de destruição em massa. Além disso, os comitês responsáveis pelo acompanhamento de sua implementação contam com a assistência de um grupo de peritos que avaliam as medidas adotadas pelos Estados-membros.

A adoção da Resolução 1373 ocorreu, sem maiores controvérsias, apenas 17 dias após os atentados em Nova York. Naquele momento, num clima de consternação e de dúvidas sobre a capacidade dos governos nacionais de lidarem com o terrorismo, nenhuma delegação criticou o fato de o CSNU estar legislando e criando obrigações para todos os países sem um debate mais aprofundado. Foi apenas *a posteriori* que a crescente capacidade do Comitê Antiterrorismo de avaliar e criticar políticas nacionais fomentou críticas à “intrusão” do CSNU e à pouca transparência de suas atividades e deliberações.

A crítica à atuação legislativa do CSNU dizia respeito também aos seus métodos de trabalho: como criar direito se o processo mesmo de discussão e elaboração das normas é caracterizado pela opacidade?

Poucos anos após a adoção das resoluções, intensificou-se o desejo dos Estados-membros de que o CSNU se mostrasse mais disposto a adotar princípios de “democracia deliberativa”: a justificação pública de suas decisões; o oferecimento de oportunidades para que os países-membros apresentassem suas opiniões ou dificuldades em

implementar as decisões do órgão; e o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho do próprio Comitê Antiterrorismo²²⁶, de forma a facilitar sua interlocução com os países interessados. Esses avanços – com conteúdo principalmente *procedimental* – possibilitariam, em tese, que o CSNU levasse adiante sua política antiterrorismo mesmo em face da ausência, em âmbito internacional, de uma definição do que é esse fenômeno²²⁷.

Tratou-se até aqui das resoluções do CSNU com conteúdo *legislativo*. Mas elas não exaurem sua atuação no campo da luta contra o terrorismo. O órgão passou a partir do final dos 90 – e com mais intensidade no pós-11 de setembro – a atuar com mais vigor também na imposição de sanções. Aqui ele arrogou para si o papel de órgão *quase judicial*, ao designar Estados, indivíduos ou entidades como violadores potenciais ou de fato do direito internacional. Ações de natureza “quase judicial” podem ser conceituadas como determinações de fato ou conclusões legais aplicáveis a um caso ou disputa concreta²²⁸. Se o processo de formulação de normas no CSNU é imperfeito, os regimes de sanções também padecem de problemas diretamente associados aos baixos níveis de transparência das deliberações. Desta vez, porém, numa faceta mais concreta, ao afetarem direitos individuais e suscitarem questões relativas à sua compatibilidade com os direitos humanos.

Os regimes de sanções das Nações Unidas evoluíram em consonância com a percepção mesma da ameaça terrorista. Anteriormente as sanções eram aplicadas principalmente a países, mas nos últimos vinte anos passaram a ter como foco indivíduos e entidades, inclusive entidades não estatais. Essas “sanções dirigidas” (*targeted sanctions*) visam a punir comportamentos de elites políticas, grupos ou entidades que representam ameaça à paz e à segurança, a partir de três tipos de medidas básicas: restrições de movimentos (proibição de viagens), embargos financeiros (congelamento de ativos) e, quando

226 JOHNSTONE, op. cit., p. 286.

227 Ibidem, p. 289.

228 KIRGIS JR., Frederic, op. cit., p. 527.

pertinente, embargo de armas. É possível também a imposição de sanções setoriais, que afetem por exemplo o setor de transportes (especialmente o aéreo) ou o comércio de produtos (minérios ou madeira) que podem gerar recursos que financiam conflitos²²⁹.

A aplicação de medidas contra indivíduos e entidades tornou mais complexo todo o sistema de sanções do CSNU. Tornou-se necessário elaborar critérios e procedimentos, sempre tendo em conta a importância de se evitar a violação de direitos fundamentais de seus destinatários, notadamente o direito de defesa. A primeira vez que o CSNU buscou aplicar sanções a um grupo específico de indivíduos foi em 1992, no caso do atentado terrorista contra o avião da Panam que explodiu sobre a cidade de Lockerbie, na Escócia²³⁰. Em seguida, em 1994, impôs sanções contra membros do governo do Haiti que participaram do golpe de Estado contra o presidente Jean-Bertrand Aristide²³¹. A partir desse momento, tornou-se comum o recurso a sanções individuais, tendo o SGNU especificamente encorajado a aplicação de restrições a indivíduos em relatório de 1998 sobre as causas do conflito na África²³². Desde então a regra tem sido a imposição de sanções dirigidas, e não mais de sanções abrangentes que possam ter impacto humanitário²³³.

O caso mais notório de aplicação de sanções a indivíduos e entidades – e o mais interessante do ponto de vista dos métodos de trabalho do CSNU – é o da Resolução 1267 (1999), relativa inicialmente ao Talibã e, a partir de 2000, à Al-Qaeda. Após os ataques terroristas de 11 de setembro, o CSNU decidiu, por meio da Resolução 1390 (2002), expandir o escopo desse regime de sanções, que passou a se aplicar a quaisquer indivíduos ou entidades associadas aos dois grupos

229 BAUMBACH, Marcelo. *Sanções do Conselho de Segurança – Direito Internacional e a prática brasileira*. Brasília: FUNAG, 2014, pp. 128-129 e 131.

230 Resolução 748, de 31 de março de 1992.

231 CORTRIGHT, D.; LOPEZ, G. A; GERBER, Linda. *Sanctions and the Search for Security: Challenges to UN Action*, Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, 2002, p. 99.

232 NAÇÕES UNIDAS. *The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa - Report of the Secretary-General*. Documento S/1998/318, 13 de abril de 1998.

233 BAUMBACH, Marcelo, op. cit., p. 128.

mencionados, ainda que não estivessem situados no Afeganistão. Essa foi a primeira vez que um regime de sanções passou a ter amplitude geográfica irrestrita²³⁴.

O arcabouço de sanções contra o Talibã e a Al-Qaeda tornou-se um exemplo paradigmático de como as deficiências procedimentais do CSNU poderiam ter um impacto substantivo em sua atuação. Isso porque a lista de nomes submetidos a sanções estava inicialmente baseada em medidas aplicadas pelos Estados Unidos a partir de critérios nacionais. O regime carecia de padrões de verificabilidade e de impugnação: os nomes eram incluídos na lista por solicitação de algum Estado-membro, após o chamado “procedimento de silêncio”²³⁵ e sem que houvesse debate substantivo em reuniões presenciais do Comitê. Além disso, o indivíduo ou entidade não tinham acesso à solicitação (nem mesmo eram informados sobre que país realizou o pedido) e, por conseguinte, não podiam apresentar eventual defesa.

O CSNU foi moroso em reagir a essas falhas. Os P-5 resistiram durante muito tempo a aceitar mudanças substantivas nas regras de procedimento do Comitê de Sanções, de forma a assegurar um mínimo de devido processo legal e a possibilidade de impugnar decisões. Na esteira das críticas à atuação do órgão, o documento final da Cúpula Mundial de 2005 exortou o CSNU a assegurar “procedimentos justos e claros” (*fair and clear procedures*) para a inclusão e exclusão de indivíduos e entidades na lista de sanções²³⁶.

Em 2006, o CSNU realizou pela primeira vez alterações no processo de inclusão e exclusão de nomes, ao criar um “ponto focal” no Secretariado da ONU para receber petições de indivíduos ou entidades interessados em serem excluídos da lista. Cabia a esse ponto focal encaminhar os

234 FARRALL, Jeremy M. *United Nations Sanctions and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 375.

235 O procedimento de silêncio consiste na tomada de decisões sem reunião presencial: a solicitação de inclusão ou exclusão é circulada por meio eletrônico aos membros do CSNU, os quais devem objetar à decisão num prazo determinado (em geral 5 dias), sem o que ela será considerada aprovada.

236 SECURITY COUNCIL REPORT. *Security Council Working Methods: a tale of two councils?*, cit., p. 39.

requerimentos ao Comitê, sem qualquer tipo de avaliação substantiva²³⁷. Essa tênue mudança no sistema não foi suficiente para represar as críticas aos procedimentos existentes. As decisões do órgão passaram a ser impugnadas em tribunais nacionais, o que representou ameaça concreta à aplicabilidade das sanções em diferentes Estados-membros. O tema foi objeto de decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia, que em 2008, no caso “Kadi”, decidiu que a obrigação dos governos de implementar decisões do CSNU não os eximiria de observarem seus compromissos em matéria de direitos humanos, assinalando especificamente que o regime da resolução 1267, ao não possibilitar o devido processo legal, violava os direitos dos reclamantes²³⁸.

Foi nesse contexto que o CSNU adotou a Resolução 1904, em dezembro de 2009. Essa norma criou o escritório do *ombudsperson*, encarregado de receber solicitações de exclusão, dialogar com os envolvidos (peticionários, Estados-membros, organizações internacionais) e apresentar relatório abrangente ao Comitê de Sanções, a quem incumbiria a decisão sobre a aceitação ou não do pedido. A criação do cargo de *ombudsperson* foi corolário direto das críticas apresentadas ao regime de sanções ao longo de anos.

O titular do cargo ganhou a prerrogativa de apresentar recomendações e observações sobre as solicitações que recebia, sugerindo de maneira expressa que o Comitê mantenha ou exclua o nome da lista. Houve também alterações no processo decisório. Até então apenas um Estado-membro poderia solicitar a mudanças na lista. Após a Resolução 1989, o parecer do *ombudsperson* passou a ter peso significativo: caso opine pela exclusão do nome, as sanções cessarão 60 dias após a consideração do relatório pelo CSNU, exceto quando o órgão decidir, consensualmente, por sua manutenção. Isso significa, na prática,

237 Resolução 1730 (2006).

238 WHITE, N.; ABASS, A. “Countermeasures and Sanctions”. In: Evans, Malcom (ed.). *International Law*. 4a. ed. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 558.

que um terceiro adquiriu a possibilidade de solicitar formalmente a exclusão de um indivíduo ou entidade da lista de sanções.

Os aperfeiçoamentos nos procedimentos dos regimes de sanções ainda constituem, porém, um processo em evolução. Em 2008 foi criado um grupo informal de países *like-minded*²³⁹ que defendem maior compatibilidade entre os regimes de sanções, especialmente o da resolução 1267, com os direitos humanos. Esse grupo continua ativo e vigilante com relação ao trabalho do Comitê de Sanções, propugnando o aumento da transparência das decisões tomadas pelo Comitê, inclusive justificativas para a manutenção de nomes na lista de sanções²⁴⁰.

A experiência da última década demonstra que o papel legiferante e quase judiciário do CSNU deve ser exercido dentro de limites mais claros de transparência, prestação de contas e interação com os países-membros. É a natureza *deliberativa* de sua atuação que possibilitará que ele continue operando de maneira mais desenvolvida, mitigando os impulsos de natureza “imperial” tão criticados a partir dos anos 90.

4.2. Resistências e tendência ao fechamento

Uma vez estabelecido o panorama geral da atuação normativa do CSNU, cumpre tratar, a partir de agora, de alguns de seus principais métodos de trabalho. Como já ressaltado, o debate acerca da legitimidade do CSNU envolve forças que buscam maior abertura do órgão e outras que a ela resistem, notadamente os P-5. A reflexão terá início com as práticas que tendem a reforçar a tendência natural do órgão ao fechamento, inclusive dois elementos que podem ser considerados estruturais, por terem impacto transversal em toda a sua atuação: o recurso às consultas informais como principal modalidade de reunião e o direito de veto.

239 Cf. BIERSTEKER, T.; ECKERT, S. *Addressing Challenges to Targeted Sanctions: An Update of the “Watson Report”*. Genebra: The Graduate Institute, 2009, p. 15. O grupo era integrado em 2016 por Alemanha, Áustria, Bélgica, Costa Rica, Dinamarca, Finlândia, Liechtenstein, Países Baixos, Noruega, Suécia e Suíça.

240 Discurso do representante permanente da Noruega, Geir O. Pedersen, em debate aberto do CSNU sobre métodos de trabalho. Nações Unidas. Documento S/PV. 7285 (Resumption 1), pp. 22-23, 23 de outubro de 2014.

4.2.1. As Consultas Informais

Como assinalado ao longo do trabalho, o Artigo 48 das regras de procedimento provisórias do CSNU estipula que o órgão deverá reunir-se em público, exceto quando decidir o contrário. A publicidade deve ser a regra; a reserva, a exceção.

Também já se frisou anteriormente que são duas as modalidades básicas de reuniões do CSNU: públicas e privadas. Ainda que a reunião seja privada, ela deve ter registro oficial do que foi dito. Reuniões privadas não são, portanto, *secretas*. Nem a Carta da ONU, nem as regras de procedimento do CSNU estipulam categoria de reunião sem qualquer tipo de registro ou regras para participação de outros membros.

A prática costumeira do CSNU acabou, porém, consolidando as chamadas *consultas informais* como principal mecanismo de deliberação entre os membros do órgão. Trata-se de uma modalidade de reunião que, embora anunciada no diário de atividades (*journal*) das Nações Unidas, permite um debate sem qualquer tipo de registro, sem acompanhamento de países que não são membros do CSNU e com presença mínima de funcionários do Secretariado. Mais importante: as consultas informais não estão previstas em qualquer diploma legal, nem mesmo nas regras de procedimento do CSNU.

O instrumento é visto como indispensável, sobretudo pelos P-5. Cada vez mais deliberações cruciais do CSNU são tomadas nesse âmbito, o que faz com que os demais Estados-membros tenham de confiar em relatos de segunda mão, quando não em “rumors, allegations and leaks”²⁴¹, para obter acesso a informações.

A ajuda-memória preparada pela França para o primeiro debate aberto sobre métodos de trabalho do CSNU em 1994 realizou defesa explícita das consultas informais. Dois argumentos foram articulados. O primeiro, de natureza substantiva, assentava-se no fato de que

241 DEDRING, Juergen. *The United Nations Security Council in the 1990s – Resurgence and Renewal*. Albany: State University of New York, 2008, p. 4.

qualquer órgão negociador necessitaria de um espaço para conduzir discussões informais, exploratórias e, algumas vezes, confidenciais. Eventual abolição das consultas informais teria como resultado apenas o surgimento de “new more or less secret working methods having the same purpose”. As consultas informais supririam dessa forma uma necessidade incontornável do CSNU²⁴².

Além disso, o Artigo 48 das regras de procedimento aplicar-se-ia apenas às reuniões oficiais, o que obviamente não seria o caso das consultas informais. As consultas não têm existência legal e, portanto, não estariam sujeitas a nenhum tipo de regulamentação. Tratar-se-ia apenas de uma “convenient practice”, de um “voluntary arrangement”²⁴³.

O foco do debate, hoje, não é a legalidade das consultas – a ausência de base legal explícita não elide o fato de haver se tornado uma prática costumeira –, mas sim a tese de que sua proliferação contraria a regra geral de que o órgão deve se reunir em público.

As consultas informais ocorriam em número reduzido no início das atividades do CSNU. Normalmente tinham lugar em locais improvisados: ou na sala do presidente ou numa das salas de reuniões no subsolo da sede da ONU. Apenas em 1978 um espaço específico para recebê-las veio a ser construído. À época prevalecia uma nítida desilusão com o baixo nível dos debates do CSNU, inclusive entre os que acreditavam no poder de discussões abertas como instrumento para se resolver conflitos. Havia, assim, uma certa aceitação da possibilidade de sessões a portas fechadas, como forma de atenuar os persistentes impasses que predominavam nas reuniões públicas²⁴⁴.

É somente a partir dos anos 90 que as consultas informais se consolidam como instrumento para a construção de consensos entre os membros do CSNU. Como visto, ocorrem de 150 a 170 consultas informais por ano desde 2000. Na década anterior chegou-se a ter mais

242 NAÇÕES UNIDAS. Documento S/1994/1279. 11 de novembro de 1994.

243 Ibidem, p. 4.

244 BOSCO, David, op. cit., p. 139.

de 200 consultas informais num único ano, superando com folga, em alguns casos, o número de reuniões públicas. O CSNU, embora cada vez mais ativo, tornou-se também menos transparente²⁴⁵.

As “consultas informais” são hoje, por essas razões, a principal lacuna nas regras de procedimento do CSNU. Sua regulamentação contrariaria os interesses daqueles que as consideram justamente como um mecanismo flexível e indispensável para que o processo decisório evolua de maneira eficaz. Com a intensificação das atividades do CSNU nos últimos 25 anos, seria imprescindível que os Estados-membros se reunissem com mais frequência, em bases informais, para trocar impressões sobre as principais questões da agenda de paz e de segurança. As consultas informais ofereceriam a maleabilidade necessária para encontros de última hora, sem exigir a estrutura e a preparação indispensáveis numa reunião pública. Constituiriam, ademais, um ambiente propício para a conciliação de posições (e para evitar vetos)²⁴⁶, sem que diferenças entre os membros se agudizassem por sua exposição pública.

As virtudes básicas das consultas informais são reconhecidas, tanto que não há, nas propostas já apresentadas sobre métodos de trabalho, o objetivo de extingui-las ou de impor restrições que subvertam sua natureza. Os reparos incidem principalmente sobre sua falta de transparência, à impossibilidade de acesso mesmo de países afetados pelas discussões e ao fato de que substituem, em alguns casos, debates que deveriam ser públicos.

Além disso, a falta de registros pode prejudicar a manutenção da memória institucional do CSNU. Nesses casos, aqueles que não estiveram envolvidos no processo desconhecerão como se formaram as posições do órgão. Apenas os membros permanentes poderão ter registros da

245 SECURITY COUNCIL REPORT. *Security Council Working Methods: a tale of two councils?*, cit., p. 3.

246 REID, Natalie. “Informal Consultations”. *Global Policy Forum*. Disponível em: <<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/188/32941.html>>. Acesso em: 3/7/2016.

evolução de determinado tema ao longo da história, tornando ainda mais privilegiada a sua posição²⁴⁷.

Como já diagnosticava a ajuda-memória apresentada pela França em 1994, o esgotamento do processo negociador quase que exclusivamente em consultas informais conduz a reuniões públicas com roteiro pré-definido, sem que os demais países tenham conhecimento em maiores detalhes das peculiaridades das visões de cada um dos membros. Essa tendência empobrece o debate público e conduz a um círculo vicioso, estimulando os oradores a adotarem uma postura meramente declaratória, sem buscar o diálogo²⁴⁸.

Nesse cenário, a mera realização de maior número de reuniões públicas não bastaria para sanar as deficiências dos atuais mecanismos deliberativos do CSNU. É necessário também reduzir o número de consultas informais e mudar o seu formato, enriquecendo-o com a participação de outros atores. O grande desafio é, porém, compatibilizar essa (hoje improvável) redução com a manutenção de espaço para que o CSNU possa realizar discussões reservadas indispensáveis à criação de consensos. Como pondera um estudioso do tema, ao menos em alguns casos a diplomacia “is best conducted behind closed doors rather than in the Council’s formal chamber”²⁴⁹.

Por ora as consultas informais mantêm o seu vigor como “pulmão” decisório do CSNU. As demandas por maior transparência não afetaram de forma alguma a tendência – impulsionada pelos P-5 – de se restringir ainda mais a presença de terceiros interessados, como funcionários do Secretariado. Na Nota 507 de 2010, ficou explícito, por exemplo, que a presença de outros funcionários que não aqueles ligados diretamente ao *briefer* dependeria de convite expresso. O acesso de terceiros Estados-membros é igualmente penoso: a regra não escrita prevalecente é a de que países que não integram o CSNU não poderão participar das

247 Ibidem.

248 NAÇÕES UNIDAS. Documento S/1994/1279, 11 de novembro de 1994, p. 4.

249 BOSCO, David, op. cit., p. 252.

discussões, ainda que tenham interesse direto na matéria. É como se as consultas informais, justamente por sua ausência de previsão legal, não se sujeitariam ao prescrito nos Artigos 31 e 32 da Carta da ONU, que contemplam a possibilidade de que países que não são membros do CSNU participem de reuniões do órgão em circunstâncias específicas. Os P-5 querem evitar, assim, eventual precedente que possa estimular outros países a pleitearem crescente acesso às discussões reservadas do CSNU²⁵⁰.

4.2.2. O direito de veto

O chamado “direito de veto” está previsto no Artigo 27 (3) da Carta da ONU, segundo o qual as decisões do CSNU deverão contar com o voto afirmativo de nove membros, inclusive o voto concorrente dos membros permanentes²⁵¹. Inicialmente a ambiguidade do texto gerou dúvidas sobre se o conceito de “votos concorrentes” restringir-se-ia a votos favoráveis – hipótese em que a abstenção de um membro permanente significaria a ausência de consenso, e, portanto, veto. A partir de 1946, quando a então União Soviética absteve-se em votação sobre a questão espanhola e a resolução ainda assim foi adotada pelo CSNU, passou-se a se considerar que a abstenção de um membro permanente não bloquearia a adoção de uma resolução²⁵². A prática do CSNU estabelece dessa forma que apenas votos contrários podem ser considerados veto.

Consoante o mesmo dispositivo, o veto só não cabe em questões procedimentais ou quando um dos P-5 for parte da disputa e ela estiver sendo analisada sob a égide do Capítulo VI da Carta da ONU, que trata da solução pacífica de controvérsias.

250 “The reason given informally for this has been that if the Council relaxes the practice for one discussion, it would be difficult to observe it in other cases”. In: Sievers, Loraine; Daws, Sam, op. cit., p. 72.

251 Texto original em inglês do Artigo 27 (3): “Decisions of the Security Council on all other matters shall be made by an affirmative vote of nine members including the concurring votes of the permanent members; provided that, in decisions under Chapter VI, and under paragraph 3 of Article 52, a party to a dispute shall abstain from voting”.

252 SECURITY COUNCIL REPORT. “The veto”. *Research Report* n. 3, Outubro de 2015, p. 2.

É, no entanto, justamente nas questões substantivas que o CSNU tem se defrontado mais frequentemente com discordâncias. No início de suas atividades, quando a Guerra Faria ganhava corpo, o recurso ao chamado “voto procedimental” era mais frequente. Foi nesse contexto que surgiu o chamado “duplo veto”: um dos P-5 poderia demandar que houvesse votação para decidir se determinada questão era procedimental ou não. Nessa votação caberia o veto. Em 1949, porém, a AGNU estabeleceu uma lista de questões que seriam procedimentais e nas quais não caberia o veto²⁵³. Desde então o CSNU passou a respeitar os parâmetros estabelecidos pela AGNU, mesmo que nunca tenha feito referência explícita a eles. A decisão da AGNU estimulou o CSNU a estabelecer informalmente, em seu repertório de práticas (documento elaborado pelo órgão compilando a aplicação e interpretação da Carta da ONU e de suas regras de procedimento²⁵⁴), uma lista de temas que julgava procedimentais²⁵⁵. Em consequência, atualmente a maior parte das decisões de natureza procedimental é tomada por consenso, sendo raras as ocasiões em que se faz necessário o recurso a voto²⁵⁶.

Por sua capacidade de gerar a inação do CSNU em questões relevantes, o direito de veto dos membros permanentes é um dos temas que despertam maior controvérsia nas Nações Unidas. O uso desse instrumento – ou a simples *ameaça de uso* (o chamado *pocket veto* ou *hidden veto*²⁵⁷) – afeta a própria dinâmica negociadora das decisões, levando-o, por isso, ao centro dos debates sobre os métodos de trabalho. Embora se diga também que os membros eleitos contam com um “sexto

253 Exemplos: aprovação do relatório anual; solicitação para que o SGNU convoque sessão especial da AGNU; criação de órgãos subsidiários; realização de reuniões fora da ONU; decisão de adiar a consideração ou o voto sobre recomendação de admissão de novo Estado-membro. Cf. Resolução 267 (III). NAÇÕES UNIDAS. Documento A/900, 31 de maio de 1949, p. 7.

254 Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/repertoire/>>. Acesso em: 18/9/2016.

255 Exemplos: inclusão de temas em sua agenda; ordem dos itens na agenda; exclusão de itens da agenda; suspensão ou adiamento de reunião; convites para participação em reuniões do CSNU. In: SIEVERS, Loraine; DAWS, Sam, op. cit., p. 320.

256 SIEVERS, Loraine; DAWS, Sam, op. cit., p. 327.

257 Em 1963, no plenário da AGNU, o então chanceler Araújo Castro utilizou o termo “veto invisível”. In: SEIXAS CORRÊA, L. F. (org.). op. cit., p. 174.

veto”²⁵⁸, já que sua ação conjunta poderia barrar a aprovação de uma decisão (que exige, como visto, um mínimo de nove votos), o fato é que a coordenação dos E-10 é muito mais improvável, por três razões fundamentais: a diversidade de sua composição, sua presença transitória no CSNU e a pressão a que estão sujeitos pelos P-5.

Do ponto de vista histórico, prevalece entre a maior parte dos Estados-membros uma percepção de injustiça com a própria existência do veto, por significar que certos países estarão isentos da “governança” exercida pelo CSNU²⁵⁹. Todos os grupos de interesse – G-4, UfC, Grupo Africano e S-5/ACT – se manifestaram a favor da sua abolição ou restrição. No entanto, já em São Francisco havia o entendimento de que um consenso mínimo entre as grandes potências seria imprescindível para a existência da ONU. Eventual ação contra um dos P-5 era vista como um risco para a existência da organização e uma repetição dos equívocos da Liga das Nações. Nas palavras de dois estudiosos do tema, o veto pode ter em alguns momentos “salvado” a ONU²⁶⁰ – quando a União Soviética receava que a instituição fosse dominada pelos países ocidentais, por exemplo. Para a Rússia e para a China ele significa, além disso, a prerrogativa de evitar o que um diplomata brasileiro classificou como o poder dos países ocidentais de “moldar” a agenda do CSNU à luz de seus desígnios²⁶¹.

O veto é um poder amplo estabelecido na Carta e não regulamentado por nenhuma outra norma. Ainda que o Artigo 27 (3) estipule que um membro permanente deverá abster-se de votar quando estiver envolvido em disputa analisada à luz do Capítulo VI ou quando se tratar de solução de disputas locais por meios pacíficos, esse preceito não foi plenamente observado pelos P-5 ao longo da história da ONU, havendo

258 SCHLESINGER, Stephen C., *op. cit.*, p. 284.

259 CARON, David, *op. cit.*, p. 565.

260 WALLENSTEEN, Peter; JOHANSSON, Patrik, “The UN Security Council: Decisions and Action”, *cit.*, p. 37.

261 Entrevista concedida por diplomata brasileiro ao autor em novembro de 2016.

casos, inclusive recentes, de uso do veto por membro permanente envolvido em disputa sob consideração do CSNU²⁶².

O direito de veto não é uma inovação da ONU e já estava presente no âmbito da Liga das Nações. O fato de que todos os membros do Conselho Executivo da Liga dispunham dessa prerrogativa foi um dos fatores determinantes para a incapacidade do órgão de desincumbir-se de suas atribuições. Por essa razão, já em 1945, nos debates preparatórios à criação das Nações Unidas realizados na Conferência de São Francisco, países pequenos e médios manifestaram preocupação com a concessão desse direito aos membros permanentes, alegando tratar-se de uma violação ao princípio da igualdade soberana entre Estados. Argumentou-se também que uma definição rígida dos membros permanentes impediria que o CSNU se amoldasse às eventuais mudanças na distribuição do poder mundial²⁶³.

Tabela 5 - Número de vetos no CSNU por país (1946-2016)

País	1946-1990	1991-2016	Total por país
Estados Unidos	69	14	83
URSS/Rússia	114	15	129
França	18	0	18
Reino Unido	30	0	30
China	3	9	12
Total por período	234	38	272 (274, se incluídos 2 vetos em reuniões privadas não identificados oficialmente)

Fonte: Elaboração própria, com base em Sievers e Daws (2014) e em dados do *Security Council Report* e das Nações Unidas (2016)

262 Caso do projeto de resolução que consideraria inválido o referendo na Criméia (documento S/2014/189), vetado pela Rússia em 15 de março de 2014.

263 SECURITY COUNCIL REPORT. *The veto*, cit., p. 2.

De 1946 a dezembro de 2016, o veto foi utilizado 272 vezes (ou 274, se além daqueles lançados publicamente forem computados e 2 vetos em reuniões privadas, em que os países responsáveis não foram identificados oficialmente)²⁶⁴. No início, o instituto foi utilizado majoritariamente pela União Soviética, especialmente para bloquear o ingresso de novos países-membros. Os Estados Unidos apresentaram seu primeiro veto apenas em 1970, mas, desde então, têm sido o membro permanente que mais se valeu do recurso²⁶⁵.

A tabela 5 indica que nos últimos 25 anos houve uma redução no número total de vetos, como reflexo da crescente cooperação entre os P-5. Demonstra, ademais, que no último quarto de século o veto tem sido utilizado apenas pelos Estados Unidos, pela Rússia e pela China. No caso da República Popular da China, de seus 12 vetos (a República da China valeu-se do veto apenas uma vez, para vetar a admissão da Mongólia na ONU em 1955), 9 foram apresentados desde 1990, 7 deles apenas desde 2007²⁶⁶. Uma razão para isso é a crescente resistência de China e Rússia a ações do CSNU que possam ser vistas como afetando a soberania dos Estados-membros.

Deve-se ter em conta também que os vetos do período mais recente não foram considerados “irreversíveis” do ponto de vista da cooperação entre os Estados-membros²⁶⁷, já que em algumas oportunidades os países voltaram a negociar o texto, adotando-o posteriormente com modificações.

A diminuição no número de vetos nos últimos 25 anos deve ser devidamente situada. O fenômeno não pode ser interpretado como um

264 Há divergência na contabilidade do número de vetos, em razão principalmente da pouca clareza com relação a vetos lançados nos primeiros anos das atividades do CSNU e o cômputo ou não de vetos adotados em reuniões privadas e, portanto, não registrados oficialmente. Adotamos aqui, por sua maior precisão, as estatísticas compiladas por Sievers e Daws (op. cit., pp. 300-310). O relatório *The Veto*, publicado pelo *Security Council Report* em 2015, menciona 276 vetos no total. Compilação da *Dag Hammarskjöld Library*, das Nações Unidas, indica um total de 236 vetos. Wallestein e Johansson mencionam 264 vetos, que teriam incidido sobre 219 projetos de resolução (2015, p. 35).

265 SECURITY COUNCIL REPORT. *The veto*, cit., p. 3.

266 Idem. *Security Council Working Methods: a tale of two councils?*, cit., p. 52.

267 HULTON, Susan C., op. cit., p. 239.

indício de sua importância decrescente. Pelo contrário, continua sendo um dos mais importantes instrumentos na dinâmica decisória do CSNU. Em qualquer processo negociador, a ameaça de sua utilização é mais significativa – e onipresente – do que o seu efetivo emprego²⁶⁸. Embora não existam estatísticas sobre quantos projetos de resolução deixaram de ser apresentados (ou foram abandonados no nascedouro) em razão da simples ameaça de veto, é certo que esse instrumento constitui poderoso elemento de dissuasão²⁶⁹.

O propósito aqui é o de analisar o direito de veto sob o prisma específico dos métodos de trabalho do CSNU. Tendo em vista a explícita recusa dos P-5 em qualquer discussão que leve à abolição desse instrumento, as iniciativas sobre métodos de trabalho em geral estão centradas apenas na limitação do uso do veto, em geral em bases voluntárias. Essas propostas surgiram principalmente como reação à incapacidade do CSNU de evitar atrocidades que tiveram lugar nos anos 90, como em Ruanda e na ex-Iugoslávia²⁷⁰. Em setembro de 2000, o governo do Canadá lançou a “Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal” (*International Commission on Intervention and State Sovereignty*), cujo relatório final recomendava que os membros permanentes deveriam concordar em não empregar o veto em duas situações: a) quando seus “interesses de Estado vitais” (*vital state interests*) não estivessem em jogo; e b) para obstruir a aprovação de resoluções que contassem com ampla maioria favorável à autorização de intervenção militar para a proteção de direitos humanos²⁷¹. Essa foi uma iniciativa pioneira para limitação voluntária do veto.

O Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança também tratou do tema em seu relatório final, exortando os membros

268 Ibidem.

269 “The veto has often worked as an all-encompassing justification for under the table negotiations and horse-trading between the P5 and the weakening of actual deliberation in the Council”. In: TOURINHO, Marcos. “Moderating Hierarchy to Restore Deliberation in the UN Security Council”. In: GARCIA, Eugênio V.; TUSCO, M. C. de P.; LIMA, Sergio E. M., op. cit., p. 204.

270 SECURITY COUNCIL REPORT. *The veto*, cit., p. 4.

271 Ibidem, p. 4.

permanentes a se comprometerem a não utilizar o veto em casos de genocídio ou violações de direitos humanos em larga escala. Esse documento de 2004 é particularmente crítico a respeito da atuação do CSNU e dos P-5: “Even outside the use of a formal veto, the ability of the five permanent members to keep critical issues of peace and security off the Security Council’s agenda has further undermined confidence in the body’s work”²⁷². Os autores assinalavam não vislumbrar um meio prático de mudar o direito de veto, classificando-o, porém, de um instrumento anacrônico e incompatível com uma instituição que buscava ser cada vez mais democrática. Propuseram, ademais, um sistema de “voto indicativo”, por meio do qual qualquer membro do CSNU poderia solicitar uma indicação pública, sem força legal, da intenção de voto num determinado projeto de resolução, como forma de aumentar a transparência e prestação de contas²⁷³.

Foi justamente na esteira do relatório do Painel sobre Ameaças e da Cúpula Mundial de 2005 que surgiram iniciativas concretas dos Estados-membros sobre a limitação do veto. Naquele mesmo ano, o grupo S-5, em seu primeiro projeto de resolução, propôs um esboço de regulamentação, com dois pontos: o membro permanente que utilizasse o veto deveria explicar suas razões à AGNU dentro de cinco dias úteis após a votação do CSNU; e o veto não deveria ser utilizado em casos de genocídio, crimes contra a humanidade e sérias violações ao direito humanitário internacional. Esses dois pontos foram mantidos no projeto apresentado pelo mesmo grupo em 2012, com o acréscimo de que a justificação do veto junto à AGNU deveria fazer referência à sua consistência “with the purposes and principles of the Charter of the United Nations and applicable international law”²⁷⁴.

O projeto de resolução do G-4 de 2005 previa que os novos membros permanentes não exerceriam o direito de veto até que a

272 NAÇÕES UNIDAS. *A More Secure World: our shared responsibility*, cit., p. 82.

273 Ibidem, p. 82.

274 Idem. Documento A/66/L.42/Rev.2, 15 de maio de 2012.

discussão a respeito ocorresse no contexto de um processo de revisão a ser realizado em até quinze anos²⁷⁵. O projeto do UfC não entrava em detalhes, mas previa, no rol de temas a serem debatidos no âmbito dos métodos de trabalho, a restrição ao uso do veto²⁷⁶. O Grupo Africano, por sua vez, sustentava ser favorável à abolição do veto, ressalvando, porém, que enquanto existisse deveria ser estendido também a eventuais novos membros permanentes.

As iniciativas mencionadas explicitavam o crescente desejo dos Estados-membros de que se regulamentasse o uso do veto, tendo preparado o terreno para duas propostas que hoje estão sobre a mesa. A primeira delas foi apresentada pela França, que tem advogado que os membros permanentes levem a cabo regulamentação voluntária do mecanismo. Esse “código de conduta” estipula que os P-5 abdicariam de lançar mão do veto em casos envolvendo crimes contra a humanidade, crimes de guerra e genocídio, exceto quando seus “interesses vitais” estivessem em jogo. Nos termos da proposta, o SGNU deveria, por solicitação de ao menos 50 Estados-membros, determinar se o caso em exame enquadrar-se-ia ou não nas hipóteses mencionadas. Estando configurado crime contra a humanidade, genocídio ou crime de guerra, o “código de conduta” aplicar-se-ia de imediato²⁷⁷. Dado o seu caráter voluntário, a proposta não exigiria emenda à Carta.

A iniciativa francesa teve desdobramentos posteriores. Em setembro de 2015, o país organizou reunião ministerial com o México, em Nova York, na qual se aprovou declaração política aberta à assinatura de outros Estados-membros. Os signatários do documento reconheciam que o veto não constituiria um privilégio, mas uma “responsabilidade internacional” (*international responsibility*), defendendo um acordo entre os P-5 para deixar de utilizá-lo em casos de atrocidades em massa²⁷⁸.

275 Idem. Documento A/59/L.64, 6 de julho de 2005.

276 Idem. Documento A/59/L.68, 21 de julho de 2005.

277 THE NEW YORK TIMES, 4 de outubro de 2013. Acessado em: 22/9/2014.

278 Disponível em: <http://www.franceonu.org/IMG/pdf/2015_08_07_veto_political_declaration_en.pdf>. Acesso em: 13/7/2016.

O Brasil foi um dos países que respaldaram a iniciativa. No entanto, até dezembro de 2016 nenhum dentre os demais P-5 havia aderido à proposta franco-mexicana, embora o Reino Unido já tenha expressado apoio ao seu “princípio”²⁷⁹, sem apoiá-la formalmente.

Já o grupo ACT lançou em novembro de 2015, conforme antecipado no capítulo 3, proposta de “código de conduta” para a ação do Conselho de Segurança também em casos de crimes contra a humanidade, crimes de guerra ou genocídio. A iniciativa complementa a proposta francesa, mas vai além, ao se estender a todos os membros do CSNU, os quais se comprometeriam, ao aderir ao código, a não votar contra um projeto de resolução que preveja ação “tempestiva e decisiva” para pôr fim ou prevenir genocídio, crimes contra a humanidade ou crimes de guerra²⁸⁰. Apenas França e Reino Unido, dentre os membros permanentes, aderiram à proposta do ACT.

Além das propostas da França e do ACT, o Grupo de Sábios (*Elders*), que reúne diversos ex-líderes mundiais e é presidido por Kofi Annan, adotou em fevereiro de 2015 declaração sobre o fortalecimento da ONU em que conclama os membros permanentes a não usarem ou ameaçarem usar o veto em casos de genocídio ou atrocidades em massa, sem que antes indiquem, de maneira clara e em público, que curso de ação alternativo sugerem para proteger as populações afetadas. Tais explicações deveriam guardar relação com a paz e a segurança internacionais, e não com interesses nacionais, o que constituiria um “abuso” do privilégio do veto²⁸¹.

Como se vê, o movimento pela regulamentação do direito de veto tem ganhado impulso no período recente, principalmente em decorrência da incapacidade do CSNU de atuar de maneira eficaz para conter a crise na Síria e o seu impacto humanitário. As três propostas

279 Entrevista do representante permanente do Reino Unido, Matthew Rycroft, à agência russa Tass em 11 de agosto de 2015. Disponível em: <<http://tass.ru/en/world/813726>>. Acesso em: 13/7/2016.

280 Disponível em: <<http://www.centerforunreform.org/sites/default/files/Final%202015-09-01%20SC%20Code%20of%20Conduct%20Atrocity.pdf>>. Acesso em: 1/7/2016.

281 SECURITY COUNCIL REPORT. *The veto*, cit., p. 5.

– francesa, do ACT e dos *Elders* – preveem uma abdicação *voluntária* dos membros permanentes de utilizar o veto em determinadas hipóteses. A despeito disso, há diferenças entre as propostas que não podem ser desconsideradas. Em primeiro lugar, a proposta francesa é a única a contemplar os “interesses vitais” dos membros permanentes como uma justificativa para a aplicação do veto. Em segundo lugar, a iniciativa francesa também é a única a contemplar um “gatilho procedimental” – no mínimo 50 Estados-membros deveriam acionar o SGNU, a quem caberia definir se há ou não crimes que justificariam a restrição. Já a proposta do ACT estabelece que os “eventos no terreno” falarão por si só. Por fim, o público-alvo das propostas francesa e do ACT, como já mencionado, é distinto: a primeira refere-se apenas aos membros permanentes, ao passo que a segunda tem como destinatários todos os membros do CSNU.

Outra ideia frequentemente suscitada como forma de contornar o obstáculo que o veto pode vir a representar no processo decisório do CSNU é a de que o voto negativo de um membro permanente não constitua necessariamente um veto – em outras palavras, conferir-se-ia aos P-5 a faculdade de votar contra um projeto de decisão ao mesmo tempo em que declarariam não se tratar de um veto. Essa proposta foi suscitada pelo S-5 em distintas oportunidades a partir de 2011 e constituía a última recomendação de seu projeto de resolução de 2012²⁸². O Brasil também tem respaldado essa proposta específica, por entender que engendra uma limitação do veto sem ferir as prerrogativas dos atuais membros permanentes²⁸³. A ideia, porém, não figura explicitamente nas propostas mais recentes do ACT e da França e há dúvidas sobre se exigiria emenda à Carta.

Por fim, diversas outras opções têm sido postas à mesa, algumas das quais envolvendo a possibilidade de que a AGNU, por uma ampla

282 “21. Establishing a practice, in appropriate cases, of declaring, when casting a negative vote on a draft resolution before the Council, that such a negative vote shall not constitute a veto in the sense of Article 27, paragraph 3 of the Charter”. NAÇÕES UNIDAS. Documento A/66/L.42/Rev.2, 15 de maio de 2012.

283 Telegrama 941 da Missão do Brasil junto às Nações Unidas (Delbrasonu), ostensivo, 14/4/2014.

maioria (4/5, por exemplo), “derrubasse” um veto do CSNU. Algumas dessas propostas exigiriam mudança da Carta da ONU, o que as torna pouco factíveis²⁸⁴. Nenhuma iniciativa que contemple interferência da AGNU em decisões do CSNU deve ganhar espaço, inclusive por envolver discussão sobre as competências constitucionais de ambos os órgãos. A questão central hoje é se mesmo a opção de restrição voluntária poderá consolidar-se, haja vista as evidentes reticências dos Estados Unidos, Rússia e China com relação às iniciativas citadas.

O “veto reverso”

Aspecto relevante do direito de veto que tem recebido pouca atenção nos debates recentes é o que David Caron denominou de “veto reverso” (*reverse veto*): o veto que impede que o CSNU termine ou altere uma ação que já autorizou²⁸⁵.

Os efeitos do veto reverso são nefastos porque tornam ainda mais evidente o poder desproporcional que pode ter um dos P-5 no processo decisório, à luz do entendimento de que as medidas previstas numa resolução só poderão ser modificadas por outra resolução²⁸⁶. Um exemplo conhecido desse fenômeno ocorreu no Iraque: em 1998, os Estados Unidos e o Reino Unido bombardearam o país, a despeito da oposição da China e da Rússia, alegando que as resoluções da época da Guerra do Golfo em 1991 ainda continuavam válidas, já que o CSNU não as havia revogado²⁸⁷.

A particularidade do *reverse veto* assenta-se justamente no fato de que ele não diz respeito ao estabelecimento de medidas, mas à sua conclusão. Sua manifestação mais clara se dá nos casos em que há uso da força ou imposição de sanções – isto é, no âmbito do Capítulo VII

284 Para uma visão abrangente de iniciativas nesse sentido, cf. Niemetz, op. cit., pp. 137-141.

285 CARON, David, op. cit., p. 577.

286 Entendimento explicitado pela primeira vez no caso do fim das sanções impostas à Rodésia, em 1979. Cf. CARON, David, op. cit., p. 582.

287 BOSCO, David, op. cit., p. 208.

da Carta da ONU. Em geral a formação de consensos para medidas mais extremas é um exercício que exige esforço negociador de todos os membros do CSNU, em especial dos proponentes do projeto de resolução. Não obstante, uma vez aprovada a resolução, bastará a oposição de um dos P-5 para que seus efeitos se prolonguem indefinidamente.

O *reverse veto* tende assim a dificultar a diplomacia e a busca de solução pacífica de controvérsias. Sua existência se deve simplesmente ao fato de que tanto a Carta da ONU quanto as regras de procedimento silenciam quanto ao término ou modificação de decisões do CSNU. Mesmo que o país objeto das medidas se submeta às determinações do Conselho, não haverá critério objetivo para aferir quando elas podem ser suspensas. Dessa forma, o *reverse veto* torna a decisão inicial do CSNU ainda mais importante, dada a dificuldade posterior em modificá-la.

Essa diferenciação entre os momentos de aprovação e modificação de resoluções é tema que ainda não foi devidamente explorado das discussões sobre os métodos de trabalho. O Brasil tem insistido na necessidade de mecanismos que possibilitem acompanhamento efetivo de decisões do CSNU que autorizem o uso da força. Na parte final do trabalho, serão examinadas propostas para a limitação do “veto reverso”. Elas se sustentam na possibilidade de que o CSNU estabeleça previamente (nas próprias resoluções originais, por exemplo) mecanismos de revisão de suas decisões, evitando, dessa maneira, que os efeitos de uma resolução só possam ser alterados por outra resolução e se prolonguem indefinidamente.

4.2.3. Países-líderes (*penholderships*) e presidência dos órgãos subsidiários

Um dos encargos mais importantes dos membros do CSNU é a elaboração de projetos de decisão (resoluções ou declarações presidenciais). A distribuição dessas tarefas é sensível justamente porque consubstancia uma maior ou menor concentração de poder dentro do órgão. A chamada *penholdership* – a incumbência de elaborar textos – é

um dos temas em que se manifestam mais claramente as deficiências que afetam os atuais métodos de trabalho do CSNU. Aí residem algumas das mais arraigadas resistências dos P-5 a democratizar o funcionamento do colegiado. Na declaração de uma analista que acompanha de perto a atuação do CSNU em Nova York, trata-se de disputa pelo “controle”: qualquer avanço substancial na distribuição das *penholderships* é hoje improvável justamente por afetar o domínio exercido pelos P-5 sobre os temas em debate²⁸⁸.

Do ponto de visto histórico, a prática de que determinados membros do CSNU sejam “donos” de um tema é relativamente recente. Até a década de 90 a elaboração de propostas de textos envolvia mais de um dos membros, podendo haver mesmo uma espécie de “competição”. Mais ainda: os membros não permanentes costumavam participar ativamente desse processo.

Foi o aumento no número de itens da agenda do CSNU e de seu volume de trabalho nos últimos 25 anos que contribuiu para alterar essa dinâmica, conduzindo a uma maior divisão de trabalho, ou especialização, entre os membros. Numa fase inicial, adotou-se o formato de “grupo de amigos”, envolvendo países com interesse mais direto na matéria em discussão. Esse processo contava com a participação de membros permanentes e não permanentes e normalmente a elaboração de minutas de texto era feita conjuntamente por todos os envolvidos. Membros não permanentes poderiam desempenhar papel de liderança (um exemplo foi o Canadá, no caso do Haiti) e seguir atuando no tema mesmo após o fim de seu mandato. Em muitos grupos de amigos, países que não eram membros do CSNU também tinham atuação relevante, em razão de sua “expertise” ou engajamento na questão²⁸⁹.

Um dos aspectos problemáticos dos “grupos de amigos”, ao menos para os P-5, era o fato de que países que não integravam o CSNU acabavam tendo papel ativo na preparação de minutas de documento,

288 Entrevista concedida por integrante de organização não governamental ao autor em agosto de 2016.

289 SECURITY COUNCIL REPORT. *Security Council Working Methods: a tale of two councils?*, cit., p. 12.

que só posteriormente chegavam ao conhecimento de outros membros do órgão. Em nota presidencial de fevereiro de 1999, o CSNU ressaltava ser importante que “all members of the Security Council be allowed to participate fully in the preparation of the resolutions of the Council and statements by the President of the Council”. O mesmo documento assinalava que a contribuição de grupos de amigos ou de arranjos similares seria bem-vinda, devendo, no entanto, levar em conta a necessidade de que todos os membros tivessem “tempo suficiente” para considerar as propostas²⁹⁰.

Para além de questões relativas à transparência, os P-5 passaram na verdade a considerar a configuração de grupos de amigos como uma ameaça à sua autoridade²⁹¹. Como resultado, optou-se por designar, a partir de 2005, um “país-líder” (*lead country*) – sempre um membro do CSNU – para comandar os debates sobre os temas de sua agenda. Aí está a gênese dos *penholders*. Isso não levou a uma extinção completa dos grupos de amigos – alguns ainda existiam ao final de 2016, como aqueles relativos ao Haiti, Kosovo e Saara Ocidental –, mas seu papel predominante na elaboração de projetos de decisão foi mitigado (exceto no caso do Haiti, cujo grupo de amigos conta com dois membros permanentes: Estados Unidos e França).

Após a criação da função de “país-líder” estabeleceu-se uma distribuição mais ou menos equilibrada de responsabilidades entre os P-5 e os membros não permanentes. Foi a partir de 2010 que emergiu uma nova tendência de concentração nas mãos dos P-3 (Estados Unidos, França e Reino Unido). Chama a atenção, além disso, o fato de que a distribuição de temas ocorre em caráter informal, não sendo objeto de uma decisão oficial do CSNU, mas de um arranjo acordado inicialmente entre os P-5 e divulgado no início de cada ano, após o assentimento dos novos membros eleitos.

290 NAÇÕES UNIDAS. Documento S/1999/165, 17 de fevereiro de 1999.

291 SECURITY COUNCIL REPORT. *Security Council Working Methods: a tale of two councils?*, cit., p. 12.

Tabela 6 – Países-líderes (*Penholders*) no CSNU (2016)

Total de temas com país-líder	38
Membros permanentes	29
Estados Unidos	15*
França	6
Reino Unido	10*
Rússia	2*
China	0
Membros não permanentes	6
Temas sem país-líder pré-determinado	3

* Inclui liderança compartilhada com outro P-5.

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do *Security Council Report* (2016)

De acordo com levantamento do *Security Council Report* em 2016, dos 38 temas com “país-líder”, 29 (cerca de 76%) estavam nas mãos dos P-5²⁹², conforme ilustrado na tabela 6. A China é o único dentre os membros permanentes que, por opção, não lidera nenhuma matéria. A Rússia também prefere ter participação modesta como *penholder*. Em alguns casos, dois P-5 exercem liderança conjunta. Isso ocorre, por exemplo, com os textos relativos ao Iraque, ao Sudão e à Somália (todos liderados conjuntamente pelos Estados Unidos e Reino Unido) e Colinas de Golã (Estados Unidos e Rússia). Além disso, dentro de alguns dossiês é possível que mais de um país seja responsável por diferentes subtemas: no caso do Sudão, os Estados Unidos são responsáveis pelo item Sudão/Sudão do Sul, ao passo que o Reino Unido responde pelos textos relativos a Darfur.

A distribuição de encargos entre os P-5 segue claramente um critério de interesse nacional. A França lidera principalmente os temas relativos aos países da África francófona (Burundi, Côte d’Ivoire, República Centro-Africana, República Democrática do Congo e Mali). Os Estados Unidos lideram os dossiês relativos ao Irã, Iraque, Somália

²⁹² Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/pen-holders-and-chairs.php>>. Acesso em: 20/11/2016.

e aqueles relacionados a contraterrorismo. O Reino Unido, além das diversas questões em que atua conjuntamente com os Estados Unidos, tem interesse particular por dossiês temáticos, tais como operações de manutenção da paz, proteção de civis e mulheres, paz e segurança.

Fica evidente, por outro lado, que aos membros não permanentes são atribuídos apenas tópicos em que os P-5 julgam que seus interesses não estão diretamente envolvidos: crianças em conflito armado; métodos de trabalhos do CSNU; tribunais internacionais e Guiné-Bissau. As exceções principais seriam Afeganistão e a não proliferação de armas de destruição em massa, temas delegados aos membros eleitos justamente por afetarem as sensibilidades de mais de um dos P-5, o que em princípio dificultaria que apenas um deles exercesse o papel de país-líder.

Embora seja possível advogar que o sistema de *penholderships* contribui em termos de eficiência para o funcionamento do CSNU – inclusive ao permitir que o país-líder conserve a memória histórica do tema –, é possível vislumbrar ao menos três efeitos deletérios dele decorrentes. O primeiro é a tímida participação de membros eleitos da negociação de textos. Em geral, as minutas são inicialmente acordadas entre os P-3 e posteriormente submetidas à aprovação de China e Rússia. Apenas numa fase final – não raro a poucos dias do prazo para sua adoção – é que são apresentadas aos membros não permanentes, o que os desencoraja a apresentar sugestões que venham a afetar o algumas vezes frágil equilíbrio de posições já obtido²⁹³. O exíguo prazo remanescente para a adoção do texto também inviabiliza, em alguns casos, uma real negociação das propostas eventualmente apresentadas pelos membros não permanentes. Como salientou um diplomata brasileiro com experiência no CSNU, prepondera entre os E-10 a percepção de que a eles é oferecido um “prato feito”²⁹⁴.

293 Ibidem, p. 12.

294 Entrevista concedida por diplomata brasileiro ao autor em novembro de 2016.

O argumento da “eficiência” que supostamente adviria do papel predominante dos P-5 também deixa de lado um segundo problema: o sistema acaba por institucionalizar uma “delegação de poder” involuntária em que os demais membros acabam abdicando de ter qualquer participação relevante no debate de vários dos temas da agenda do CSNU. Percebe-se, em alguns casos, uma “fadiga” do titular, que acaba conduzindo a negociação de determinadas questões numa espécie de “piloto automático” que abre pouco espaço para criatividade ou inovações. Isso acaba tendo um impacto mais sistêmico, ao representar um forte desestímulo para que outros países mostrem maior engajamento ou promovam uma renovação de ideias, por receio de estarem ferindo suscetibilidades dos países-líderes. Em síntese, há uma perda na qualidade das deliberações do CSNU.

Um terceiro aspecto problemático é a virtual ausência de correlação entre o papel dos “países-líderes” e o dos presidentes dos órgãos subsidiários. Ao contrário do que ocorre com a distribuição de países-líderes – dominada pelos membros permanentes –, a maior parte das presidências dos órgãos subsidiários é exercida por membros eleitos. Isso ocorre simplesmente porque a presidência é vista pelos P-5 mais como um encargo burocrático do que como uma posição de peso político. Isso é demonstrado, ademais, pela própria carga semântica inerente ao termo “país-líder”. O fato de o presidente de um órgão subsidiário não ter papel maior na elaboração de textos sobre tema que também é de sua alçada é problemático do ponto de vista institucional, ao diminuir a estatura do cargo. Ainda que os P-5 possam, por deferência, consultar o presidente do órgão sobre textos em elaboração, isso tende a ocorrer apenas ao sabor das conveniências, não constituindo uma prática institucionalizada.

Na elaboração de propostas sobre temas específicos – por exemplo, a renovação dos regimes de sanções –, o “país-líder” é o único protagonista, em muitos casos ignorando eventuais contribuições que poderia oferecer o presidente do órgão subsidiário correspondente.

Isso reforça ainda mais a percepção de que a presidência de órgãos vinculados ao CSNU *não* resulta necessariamente em capacidade propositiva. A tabela 7 ilustra, a partir de exemplos selecionados, as discrepâncias entre países-líderes (função concentrada pelos P-5, e mais especificamente pelos P-3) e as presidências de órgãos subsidiários (funções exercidas exclusivamente por membros não permanentes).

Tabela 7 - Discrepância entre *penholders* e presidências de órgãos subsidiários. Exemplos selecionados (2016)

Tema	País-líder (Penholder)	Presidente do órgão subsidiário
República Centro-Africana	França	Ucrânia
Côte d'Ivoire	França	Uruguai
Contraterrorismo (Resolução 1267, Al-Qaida)	Estados Unidos	Nova Zelândia
Coreia do Norte	Estados Unidos	Espanha
Líbia	Reino Unido	Malásia
República Democrática do Congo	França	Egito
Somália	Reino Unido; Estados Unidos	Venezuela
Sudão	Reino Unido; Estados Unidos	Venezuela

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do “Security Council Report” (2016) e do Documento S/2016/Rev.4 das Nações Unidas

Mais recentemente têm se intensificado os esforços para a reformulação do processo de distribuição de *penholderships* e da presidência de órgãos subsidiários. Em 2012, Portugal buscou, como presidente do Grupo de Trabalho Informal, reformular a maneira como eram escolhidos os presidentes dos órgãos subsidiários, evitando que o tema fosse decidido principalmente entre os P-5. Em dezembro daquele ano, o CSNU adotou nota presidencial em que os membros do órgão registravam apoio a um “processo informal” com a participação de todos os membros do CSNU na indicação dos presidentes. Esse processo

deveria ser equilibrado, transparente, eficiente e inclusivo e envolver os membros não permanentes do CSNU “logo após sua eleição” (*soon after their election*)²⁹⁵. Já a proposta portuguesa de reformulação do sistema de *penholders* não veio a ser aceita, não tendo havido qualquer menção ao tema na referida nota presidencial²⁹⁶.

Apenas em 2014 logrou-se aprovar nota presidencial dedicada especificamente à questão dos países-líderes. A Nota 268 respaldou o mecanismo de *penholders*, reconhecendo tratar-se de arranjo informal que visa a facilitar iniciativas que garantam a capacidade de ação do CSNU, ao tempo em que preservaria um elemento de continuidade, de modo a aperfeiçoar a “eficiência” do trabalho do órgão. Em seguida, sublinhou que qualquer membro do órgão poderá ser um país-líder, encorajando-os a assumir essa posição. A nota também encorajou os países-líderes a colher, nos estágios iniciais do processo de elaboração de textos, opiniões dos demais integrantes do CSNU e da comunidade de Estados-membros, em especial daqueles que possam oferecer contribuições concretas para o tema em debate²⁹⁷.

Em 2016 houve nova tentativa para tentar redefinir a distribuição de funções aos membros eleitos do CSNU. Esse foi o primeiro ano em que os membros não permanentes foram escolhidos no mês de junho (e não em outubro, como acontecia anteriormente), o que lhes permitiu contar com período mais longo para acompanhar as reuniões do órgão e familiarizar-se com os seus procedimentos. Diversos membros do CSNU defendiam que já após as eleições os países eleitos pudessem acompanhar as reuniões do colegiado. Além disso, dois membros do CSNU – Egito e Nova Zelândia – propuseram que os presidentes dos órgãos subsidiários fossem escolhidos não por meio de consultas entre os P-5, mas por consultas levadas a cabo pelo presidente do CSNU, no contexto de um processo mais transparente e inclusivo.

295 NAÇÕES UNIDAS. Documento S/2012/937, 17 de dezembro de 2012.

296 A transcrição do debate sobre o tema se encontra no Documento S/PV.6870, de 26/11/2012.

297 NAÇÕES UNIDAS. Documento S/2014/268, 14 de abril de 2014.

Essas duas propostas encontraram resistência, especialmente dos membros permanentes²⁹⁸. Em 15 de julho de 2016 o CSNU adotou nova nota presidencial²⁹⁹, centrada tanto no período em que países eleitos poderiam começar a acompanhar os trabalhos do CSNU quanto na seleção dos novos presidentes de órgãos subsidiários. Essa nota, ao retomar temas já tratados em documentos anteriores, explicitou uma vez mais as dificuldades que persistem no CSNU para mudanças significativas em seus métodos de trabalho, não obstante a sucessão de manifestações do órgão com intenções no sentido contrário.

No primeiro caso, decidiu-se que os países eleitos poderiam acompanhar os trabalhos do CSNU apenas a partir de 1º de outubro, por um período de três meses antes de assumirem suas funções. No entanto, qualquer membro do órgão poderá requerer exceções a essa regra no caso de “circunstâncias excepcionais” (*exceptional circumstances*). No caso da escolha dos presidentes dos órgãos subsidiários, estabeleceu-se que todos os esforços seriam realizados para que fossem indicados também até 1º de outubro, no contexto de um processo informal de consultas, com a participação de todos os membros do Conselho. Esse processo deverá ser facilitado por dois membros do CSNU. Embora a nota não estabeleça, há o entendimento informal de que a dupla facilitadora será integrada sempre por um membro permanente e um não permanente³⁰⁰: presume-se, assim, que um “veto informal” dos P-5 continuará prevalecendo na escolha.

Os dois avanços podem ser considerados modestos: no caso do acompanhamento dos trabalhos do CSNU, ampliou-se o período, mas não da maneira desejável. A seleção dos presidentes dos órgãos subsidiários teve de fato seu processo aperfeiçoado, mas é improvável que os membros permanentes deixem de continuar fazendo preponderar sua posição em temas de seu interesse direto. Não houve qualquer

298 Entrevista concedida ao autor por diplomata de país integrante do CSNU em agosto de 2016.

299 NAÇÕES UNIDAS. Documento S/2016/619, 15 de julho de 2016.

300 Entrevista concedida ao autor por diplomata de país integrante do CSNU em agosto de 2016.

avanço no ponto mais essencial, a definição de países-líderes, em razão da continuada resistência dos membros permanentes com relação a medidas que acarretem melhor distribuição dessas tarefas entre os integrantes do CSNU³⁰¹. As diversas manifestações de reforma do sistema de *penholderships* e das presidências dos órgãos subsidiários contidas nas notas presidenciais aprovadas na última década constituem, dessa forma, mais um exemplo de inadimplemento de compromissos, o que reforça a percepção de que dificilmente mudanças tangíveis ocorrerão sem que os P-5 abdicuem de parte de seu controle sobre as atividades do CSNU.

4.2.4. Interação com a Assembleia Geral

A interação com a AGNU é um dos aspectos mais desafiadores do processo de aprimoramento dos métodos de trabalho do CSNU. Segundo a Carta de 1945, esses dois órgãos deveriam atuar de forma complementar, reforçando-se mutuamente, o que não ocorreu nas sete primeiras décadas de existência da ONU.

A Carta da ONU prevê diversas modalidades de cooperação entre os dois órgãos. Há dois casos mais conhecidos: a eleição de membros não permanentes e o recebimento do relatório anual ou de relatórios especiais produzidos pelo CSNU. Mas as competências da AGNU *vis à vis* o CSNU não estão circunscritas a esses dois aspectos. Como visto ao tratarmos do *locus* das discussões sobre os métodos de trabalho, o Artigo 10 da Carta da ONU prevê que a AGNU pode discutir *qualquer assunto* dentro do escopo da Carta ou aqueles relacionados aos poderes e funções de *qualquer órgão*, inclusive do CSNU. Além disso, ela pode, segundo o mesmo artigo, formular recomendações ao CSNU, aos Estados-membros

301 Na Nota Presidencial 507 de 2017, aprovada após a conclusão do presente trabalho, previu-se também o mecanismo de “co-penholderships”, por meio do qual mais de um membro do CSNU poderia liderar a proposição e debate de textos.

ou a ambos sobre qualquer tema, exceto sobre disputas ou conflitos que já estejam sendo tratados pelo CSNU³⁰².

Dessa forma, a AGNU tem papel, ainda que subsidiário, no debate sobre temas de paz e segurança internacionais. Além disso, por se tratar do órgão de maior representatividade das Nações Unidas, esse diálogo é fundamental para que o CSNU fortaleça sua legitimidade e logre maior respaldo político às suas decisões. Uma interação fluida com a AGNU deveria ser vista, por essa razão, como de interesse direto do próprio CSNU.

Outro ponto que chama a atenção é o fato de a Carta da ONU estipular em seu Artigo 24 (3) que o CSNU deverá apresentar, além de relatório anual, *relatórios especiais* à AGNU, sempre que isso se fizer necessário³⁰³. Essa previsão tem sido ignorada. O CSNU tem se limitado a apresentar relatórios anuais – os quais, como será visto, são considerados insatisfatórios pelos Estados-membros, especialmente em razão de sua carência de conteúdo analítico. Todos os “relatórios especiais” apresentados pelo CSNU para a AGNU ao longo de sua história disseram respeito à admissão de novos membros, nunca tendo sido apresentado um documento dessa natureza sobre questão substantiva concernente à manutenção da paz e da segurança internacionais.

O Artigo 24 (3) foi inserido na Carta da ONU como forma de contemplar a aspiração de países menores e médios de conter o grande poder conferido aos P-5. No entanto, não há na Carta nenhum dispositivo que atribua à AGNU o poder de compelir o CSNU a apresentar relatórios – em outras palavras, nenhum poder de obrigá-lo a *prestar contas* de

302 Essa ressalva está prevista no Artigo 12 (1): “While the Security Council is exercising in respect of any dispute or situation the functions assigned to it in the present Charter, the General Assembly shall not make any recommendation with regard to that dispute or situation unless the Security Council so requests”. Essa restrição deve ser vista por natureza como *temporal*: a AGNU não pode formular recomendações *enquanto* o CSNU estiver tratando do tema. Cf. SIMMA, Bruno (ed.), op. cit., p. 231.

303 Artigo 24 (3): “The Security Council shall submit annual and, when necessary, special reports to the General Assembly for its consideration”.

suas atividades. Daí a tese de que não se pode falar de qualquer tipo de subordinação do CSNU à AGNU³⁰⁴.

Nem sempre, porém, a AGNU foi vista como um órgão sem papel significativo nas questões de paz e segurança. Durante a Guerra Fria, ela chegou a ser utilizada pelos países do bloco ocidental como uma “válvula de escape” para os impasses decorrentes do constante uso do veto pela União Soviética. A fórmula *Uniting for Peace*, aprovada em 1950, contemplava a possibilidade de que a AGNU fosse acionada pelo próprio CSNU ou pela maioria dos Estados-membros para tratar de assuntos objeto de impasse entre os P-5. Esse ponto será examinado a seguir. Além disso, em diversos casos os P-5 recorreram à AGNU, ainda que de maneira simbólica, para respaldar posições que não conseguiam fazer prevalecer no âmbito do CSNU.

Essa dinâmica mudou no pós-Guerra Fria, quando a maior coesão entre os P-5 e a retórica em torno da “efetividade” do CSNU relegaram a AGNU a um papel crescentemente secundário em temas de paz e segurança. Os pronunciamentos do órgão passaram a ser vistos como cada vez mais politizados e centrados em temas mais sensíveis, como o Oriente Médio – além disso, não sendo obrigatórias, suas decisões teriam valor meramente simbólico. Apesar disso, em algumas ocasiões a AGNU desempenhou o papel de “consciência crítica” da comunidade internacional, ao aprovar resoluções sobre casos em que prevalecia o impasse no CSNU – Síria, por exemplo –, impedindo, dessa forma, que a ONU permanecesse silente sobre temas relevantes da agenda internacional³⁰⁵.

A fórmula “Uniting for Peace”

Um dos instrumentos mais importantes para a compreensão das relações entre o CSNU e a AGNU é a resolução 377 (V) da AGNU,

304 “The GA has not been granted the power to hold the SC responsible for failing to present a report according to Art. 24 (3) or for presenting a deficient report, or even for any actions by the SC listed in a report”. In: SIMMA, Bruno (ed.), op. cit., p. 405.

305 Foi o caso das resoluções A/RES/67/262, de 15 de maio de 2013, e A/RES/68/182, de 18 de dezembro de 2013, relativas à situação na Síria.

aprovada em 3 de novembro de 1950. Essa resolução, mais conhecida como *Uniting for Peace*, estipula que, caso o CSNU deixe de cumprir suas responsabilidades primárias em função da falta de acordo entre seus membros permanentes,

(...) the General Assembly shall consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed force when necessary, to maintain or restore international peace and security.

Estabeleceu-se, portanto, uma institucionalização mais clara do papel subsidiário da AGNU em temas de paz e segurança internacional.

Foram previstas duas modalidades de acionamento da AGNU: pelo CSNU, com a aprovação de sete membros (do total de 11 integrantes à época), ou pela maioria simples dos Estados-membros da AGNU. Aplicava-se no CSNU a regra de voto procedimental: não poderia haver, portanto, veto.

A fórmula resultou do persistente impasse no CSNU entre os P-5, sobretudo da recorrente utilização do direito de veto pela então União Soviética, que dificultava ou impedia, à época, uma atuação mais célere em crises como a da Península Coreana e do Canal de Suez. Havia uma virtual paralisia da capacidade decisória do CSNU em decorrência do veto. Apenas no quinquênio 1945-1950, por exemplo, a União Soviética vetou 45 projetos de resolução.

A resolução *Uniting for Peace* representou também uma tentativa dos Estados Unidos e de seus aliados de alterar a “balança de poder” entre o CSNU e a AGNU³⁰⁶. À época – lembremos que o processo de descolonização ainda não havia sido iniciado – os países do chamado “bloco ocidental” beneficiavam-se de maioria no âmbito da AGNU e poderiam fazer avançar mais facilmente seus interesses sem a ameaça

306 ZAUM, Dominik. “The Security Council, the General Assembly, and War: the Uniting for Peace resolution”. In: LOWE, V. et alii, op. cit., p. 155.

do veto soviético. Dos 60 Estados-membros da ONU na época, a maioria era constituída de países latino-americanos e europeus, aliados naturais dos Estados Unidos.

A fórmula *Uniting for Peace* é um interessante exemplo da aplicação combinada de diferentes artigos da Carta da ONU, possibilitando que a AGNU tivesse, como se previa originalmente, papel mais proeminente em temas de paz e segurança. Deve-se ter em conta, todavia, que a preocupação de evitar que a AGNU assumisse qualquer prerrogativa exclusiva do CSNU esteve presente: a AGNU consideraria o assunto com vistas a formular as recomendações apropriadas, à luz do que dispõe o Artigo 10 da Carta. Cuida-se de simples recomendação, não de decisão.

A ampliação do número de membros na AGNU e a maior união do CSNU no pós-Guerra Fria (com a consequente redução no número de vetos) levou, porém, a mudanças na utilização da resolução *Uniting for Peace*. De ser um mecanismo que permitia superação da paralisia do CSNU em decorrência do direito de veto, tornou-se principalmente uma ferramenta utilizada por alguns países para promover seus interesses no âmbito da AGNU, especialmente em temas de mais evidente conotação política, tais como a descolonização e a questão palestina³⁰⁷.

A fórmula *Uniting for Peace* foi utilizada no total doze vezes: sete pelo CSNU, ao transferir à AGNU, por meio de resolução, temas de sua agenda; e cinco pela AGNU, após aprovação, pela maioria dos Estados-membros, da convocação de sessão especial. Com a crescente coordenação entre os P-5 no pós-Guerra Fria, deixou virtualmente de ser utilizada. Cumpre registrar, porém, que em sua proposta de “responsabilidade ao proteger” apresentada em 2011 o Brasil assinalou que o uso da força só pode ser autorizado pelo CSNU ou, em casos excepcionais, pela AGNU, nos termos da fórmula *Uniting for Peace*³⁰⁸.

307 Ibidem, p. 155.

308 NAÇÕES UNIDAS. Documento S/2011/701, 11 de novembro de 2011. Cf. também, Benner, Thorsten. “Brazil as a norm entrepreneur: the ‘Responsibility while Protecting’ Initiative”. In: *GPPi working paper*, março de 2013, p. 2. Disponível em: <<http://www.gppi.net/publications/peace-security/article/brazil-as-a-norm-entrepreneur-the-responsibility-while-protecting-initiative/>>. Acesso em: 12/9/2016.

“Intrusão” (“encroachment”) do CSNU em temas da AGNU

Um dos fenômenos decorrentes do perfil mais elevado de atuação do CSNU foi sua maior interferência em temas que seriam de competência da AGNU. Essas questões passaram a ser tratadas sob o argumento, questionável para muitos, de que teriam também repercussão na paz e segurança internacionais. A lista é variada e envolve principalmente assuntos de natureza social, econômica e humanitária. É necessário salientar, porém, que a Carta da ONU não estabelece uma delimitação precisa do âmbito de atuação do CSNU em face da AGNU³⁰⁹ – o que de certa maneira facilita a ampliação do campo de atuação do primeiro órgão em detrimento do segundo.

Críticas a essa intrusão (*encroachment*) têm ganhado força nos últimos quinze anos. Em 2007 o CSNU realizou, por iniciativa de um membro permanente – o Reino Unido – debate temático sobre o impacto da mudança climática na manutenção da paz e da segurança internacionais. Discussão sobre o mesmo tema voltou a ser realizada em 2011. Em ambos os casos, houve reação de grupos de Estados-membros, especialmente o G-77/China e o Movimento Não Alinhado, que criticaram a “erosão” das competências da AGNU e também do Conselho Econômico e Social (ECOSOC). Por outro lado, outros países argumentam que, ao fazê-lo, o CSNU estaria se desincumbindo justamente de seu papel preventivo, sendo legítimo que viesse a tratar de quaisquer assuntos que possam ser vetores de conflitos, tais como pobreza, disputas por recursos naturais, epidemias (HIV/AIDS, por exemplo) e mudança do clima³¹⁰.

O tema, como se vê, é controverso. Do ponto de vista do Brasil e de outros países em desenvolvimento apresenta outro desafio adicional. Esses membros preconizam, frequentemente, a necessidade de que o CSNU dispense tratamento holístico aos principais temas de sua agenda.

309 SIEVERS, Lorraine; DAWS, Sam, op. cit., p. 582.

310 Ibidem, p. 583.

Questões de paz e segurança não poderiam, por isso, ser tratadas exclusivamente a partir de uma ótica militar, sendo fundamental, também, o exame das causas primárias dos conflitos, notadamente aquelas relacionadas a questões de pobreza e desenvolvimento. Em tese, não seria nocivo que o CSNU se dispusesse a discutir esses temas e suas relações com o surgimento ou a persistência de conflitos – ele estaria, dessa forma, dando mostras de sua disposição em ir além das causas aparentes das ameaças à paz.

Mesmo que seja superada a questão da *admissibilidade* do exame pelo CSNU dessas matérias, coloca-se, em seguida, a reflexão sobre o *alcance* do tratamento que a elas será dispensado. O CSNU poderia criar novas obrigações, desde que com o objetivo de prevenir ou encaminhar conflitos? Que tipo de medidas, se necessário, poderia ele adotar a respeito de questões mais amplas ou das chamadas “novas ameaças”? Até hoje o órgão limitou-se, ao menos nos temas mais controversos, a emitir resoluções de natureza geral ou a adotar declarações presidenciais sintetizando os principais aspectos dos debates realizados. Não se pode descartar, porém, que maior latitude em sua atuação resulte, no futuro, em conflitos de jurisdição mais sérios.

Outro aspecto é justamente o do trabalho conjunto que poderia resultar de uma melhor interação entre o CSNU e a AGNU. À primeira vista o CSNU poderia estar mais bem habilitado para discutir os chamados “temas transversais” se lograsse estabelecer mecanismos eficientes de diálogo com a AGNU. Não há, porém, clareza sobre como isso poderia acontecer. Uma das principais possibilidades – a realização de sessões dirigidas pelos presidentes do CSNU e da AGNU – dificilmente seria aceita, ao estabelecer um precedente de tratamento conjunto de temas que poderia futuramente prejudicar o interesse dos membros permanentes.

A falta de interlocução direta entre o CSNU e o presidente da AGNU é ponto que requer especial atenção. Até 2015, apenas sete presidentes da AGNU (cujo mandato é de um ano) haviam sido convidados a

realizar pronunciamentos em sessões do CSNU³¹¹ – um número surpreendentemente baixo e uma demonstração cabal do insulamento do CSNU com relação aos demais foros da ONU. Além disso, entre 2008 e 2015 decorreram sete anos consecutivos sem que o presidente da AGNU falasse numa sessão do CSNU³¹². O contato mais frequente entre os presidentes dos dois órgãos ocorre normalmente de maneira informal: o presidente da AGNU tem o costume de realizar encontros mensais com cada um dos presidentes do CSNU. Tais conversas têm natureza protocolar, não podendo ser vistas como um substituto de iniciativas que permitam ao principal representante da AGNU participar mais diretamente das sessões do Conselho.

O relatório anual do CSNU

O Artigo 24 (3) da Carta da ONU determina que o CSNU deverá submeter relatório anual à AGNU. Embora se possa questionar que o documento consubstancia uma “prestação de contas”, porquanto não existe uma relação jurídica de subordinação entre os dois órgãos, ele é visto como um relevante instrumento para que a AGNU possa ter uma visão abrangente da atuação do CSNU. Não por acaso, o relatório anual tem constituído, nos últimos anos, um dos principais pontos de fricção entre os dois órgãos.

Com o substancial aumento das atividades do CSNU, cresceram também o interesse e a demanda dos países-membros por informações mais completas acerca de seu funcionamento e decisões, especialmente num contexto em que boa parte das deliberações passou a ocorrer no âmbito de consultas informais. Em consequência, a AGNU passou a esperar do CSNU um relatório não apenas tempestivo (no passado eram comuns os atrasos em sua apresentação), mas também com conteúdo

311 O dado foi apresentado pelo então presidente da AGNU, Mogens Lykketoft, em sessão do CSNU em outubro de 2015. In: NAÇÕES UNIDAS. Documento S/PV.7539, 20 de outubro de 2015, p. 3.

312 Telegrama da Missão do Brasil junto às Nações Unidas (Delbrasonu), ostensivo, número 3106, 29/10/2015.

informativo e analítico de qualidade. O relatório, uma vez apresentado, é debatido em sessão plenária da AGNU.

As contestações ao formato do relatório anual multiplicaram-se na primeira parte da década de 90. Em 1997, o CSNU decidiu, por meio de nota presidencial³¹³, introduzir modificações para responder às críticas. Elas versavam sobre a redução do prazo para sua apresentação e a inclusão de seção com avaliação *qualitativa* das atividades realizadas. Os avanços foram insatisfatórios, tanto que em 2002 nova nota presidencial³¹⁴ tratou do tema, estabelecendo que a introdução do relatório deveria ter caráter analítico, indicando não apenas os principais acontecimentos do ano, mas também as dificuldades e desafios enfrentados, bem como aspectos de seu trabalho que poderiam ser aperfeiçoados. Determinou também que o próprio CSNU deveria redigir a introdução, antes elaborada apenas pelo Secretariado. A aprovação do texto da introdução passaria, além disso, a acontecer em sessão pública, de modo a permitir eventual troca de ideias entre os membros do CSNU. Acordou-se, por fim, que o relatório deveria ser mais curto, já que um dos aspectos que dificultavam sua análise era justamente o fato de ser excessivamente longo e descritivo.

Mais uma vez as expectativas acabaram sendo frustradas. A percepção prevalecente ainda hoje é a de que o componente de análise não tem sido satisfatório e de que o documento constitui basicamente uma compilação de fatos. Se nos anos em que foram adotadas as citadas notas presidenciais – 1997 e 2002 – o relatório chegou a observar as novas diretrizes, nos anos subsequentes o seu segmento analítico passou a ser progressivamente mitigado, prevalecendo a tendência de textos mais extensos e com poucas informações que pudessem suscitar debate ou reflexão. Vale lembrar, além disso, que o único debate público do CSNU para a adoção de seu relatório anual ocorreu em 2002, também na esteira da nota presidencial

313 NAÇÕES UNIDAS. Documento S/1997/451, de 12 de junho de 1997.

314 Idem. Documento S/2002/199, 22 de maio de 2002.

adotada naquele mesmo ano: após isso, toda a discussão do documento voltou a ser realizada a portas fechadas.

O relatório, embora ainda seja longo, manteve extensão estável a partir de 2002. Em 2000, por exemplo, teve 552 páginas. Em 2001, 571. Em 2002 seu tamanho foi reduzido para 290 páginas. Desde então a extensão tem oscilado entre 220 e 290 páginas. É necessário observar, porém, que houve um aumento na principal parte do documento: a introdução, seção em que são apresentados os principais desdobramentos do período e que deveria ser o espaço adequado para uma avaliação mais qualitativa do trabalho no período. A leitura da introdução do relatório nos últimos anos confirma, apesar disso, o entendimento de que essa seção tem tido caráter eminentemente factual, com pouca ou nenhuma indicação de problemas ou desafios futuros.

Em 2015, em debate na AGNU, o representante permanente da Estônia, falando em nome do grupo ACT, formulou sugestões concretas para o aperfeiçoamento do documento. Dentre elas, destacavam-se: a adoção do relatório anual num debate aberto no próprio CSNU; a inclusão, como anexos, da avaliação das presidências mensais e dos relatórios dos trabalhos dos órgãos subsidiários; a inclusão de seção específica sobre a evolução dos métodos de trabalho ao longo do ano; e consideração do relatório não exclusivamente a partir de uma análise do passado, mas também com foco em “lições aprendidas” e estratégias para atuação futura. Além disso, diferentes delegações voltaram a enfatizar a importância de maior atenção ao conteúdo analítico do texto³¹⁵.

O tema reveste-se de sensibilidade política, por envolver não somente a discussão sobre a extensão ou a natureza o conteúdo do texto, mas a própria ideia de que o CSNU deveria preocupar-se em oferecer informações substantivas à AGNU. Embora não exista, repita-se, propriamente uma obrigação legal de “prestar contas” a todo momento (exceto no sentido de oferecer relatórios de suas atividades,

315 Síntese dos debates encontra-se disponível em: <<http://www.un.org/press/en/2015/ga11722.doc.htm>>. Acesso em: 17/8/2016.

nos termos do Artigo 24 da Carta da ONU)³¹⁶, a opacidade do CSNU reforça nos Estados-membros o sentimento de que é necessário que o órgão – que age em nome de todos os países da organização – preocupe-se em oferecer ao menos informações adequadas sobre suas atividades. A discussão do relatório anual é apenas a mais solene ocasião em que isso pode acontecer, ademais de constituir uma das poucas oportunidades em que os membros podem apresentar comentários abrangentes sobre o funcionamento do CSNU.

4.2.5. Interação com o Conselho Econômico e Social

O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC, na sigla em inglês) é integrado por 54 Estados-membros eleitos pela AGNU e tem como função principal realizar estudos e acompanhar temas de natureza econômica, social, cultural, educacional, de saúde e outros relacionados, formulando recomendações à AGNU e às agências especializadas da ONU. Trata-se, em outras palavras, do principal órgão das Nações Unidas encarregado de tratar de questões relacionadas ao desenvolvimento econômico e social.

As relações do ECOSOC com o CSNU são regidas por um único dispositivo da Carta da ONU. O Artigo 65 estabelece que o órgão poderá fornecer informações ao Conselho de Segurança e, a pedido deste, prestar-lhe assistência³¹⁷. Ao longo do tempo essa interação tem sido caracterizada pela irregularidade. Nos anos 40 e 50, os dois órgãos chegaram a trocar informações sobre temas como a situação dos refugiados na Palestina e das populações civis afetadas pela guerra na Coreia. Em outras oportunidades, o CSNU recomendou ao ECOSOC planejar o apoio a países específicos, inclusive de forma a ajudá-los na implementação de sanções³¹⁸. Essas experiências constituíram a exceção,

316 GARCIA, Eugênio. V. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, p. 63.

317 “The Economic and Social Council may furnish information to the Security Council and shall assist the Security Council upon its request”.

318 SIEVERS, Loraine; DAWS, Sam, op. cit., p. 593.

e não a regra, e a história das relações é caracterizada por uma constante: a ausência de qualquer atuação substantiva conjunta.

Apesar disso, houve alguns avanços recentes no plano formal que merecem registro. A partir dos anos 2000 a referência ao ECOSOC tornou-se mais comum em documentos do CSNU. Tratava-se de um reflexo da crescente atenção conferida à inter-relação entre temas de segurança e de desenvolvimento. Até 2001, por exemplo, nunca um presidente do ECOSOC havia participado de reuniões do CSNU. Desde então, os convites para sua participação têm sido mais frequentes³¹⁹. Por outro lado, é rara a participação de presidentes do CSNU em reuniões do ECOSOC – a última vez em que isso ocorreu foi em 2008, no contexto de debate sobre a crise alimentar global. O discurso do presidente do CSNU foi considerado sucinto e circunspecto, tendo sido necessário que fosse previamente aprovado pelos outros membros do CSNU³²⁰.

Embora possa numa análise inicial trazer ganhos para os dois órgãos, a relação entre o CSNU e o ECOSOC ainda é, apesar disso, um tema controverso. Para muitos, uma aproximação efetiva poderia contribuir para que houvesse maior interferência do CSNU em temas da competência do ECOSOC – uma “intrusão” similar àquela identificada em matérias da alçada da AGNU. E existem, obviamente, as resistências dentro do próprio CSNU, especialmente dos P-5.

É necessário ter em conta, ademais, a possível convergência de atuação da Comissão de Consolidação da Paz – da qual trataremos mais adiante – e o ECOSOC. O foco da CCP é mais restrito, por atuar fundamentalmente em contextos pós-conflito e ter em sua agenda, hoje, apenas sete países. Já o ECOSOC pode ser visto como um órgão formulador de políticas e estudos mais abrangentes. Dessa forma, embora se possa arguir que a criação da CCP, em 2006, poderia ter contribuído para “esvaziar” ainda mais o ECOSOC, o argumento não

319 Ibidem, p. 595.

320 Ibidem.

se sustenta por completo em razão justamente da diferença no escopo de atuação de cada um desses dois foros.

Em relatório sobre o fortalecimento do ECOSOC apresentado em 2013, o SGNU realçou a “interface” entre os temas tratados nos dois âmbitos: de um lado, conflito e violência são obstáculos para a promoção do desenvolvimento; de outro, carências socioeconômicas podem ser fortes elementos fomentadores de conflitos. Entre as possíveis áreas de colaboração, o SGNU indicou a relação entre a prevenção de conflitos e temas de desenvolvimento econômico e social. Propôs, por isso, que a interação entre o CSNU e o ECOSOC se tornasse mais estruturada e mais bem definida, em vez de evoluir apenas ao sabor de arranjos *ad hoc*³²¹.

Apesar disso, o ponto que aqui se coloca é como o ECOSOC poderá contribuir de fato para as atividades do CSNU, evitando, ao mesmo tempo, um *encroachment* ainda maior desse último órgão em atividades de competência de outros órgãos das Nações Unidas. Tudo indica que caberia ao próprio ECOSOC formular uma proposta nesse sentido, o que não ocorreu até o momento. Essa hesitação advém não apenas das reticências dos membros do CSNU, mas também da própria crise “existencial” que gera indefinições sobre como o ECOSOC poderia atuar de maneira mais substantiva nos temas de sua competência.

4.2.6. Interação com países contribuintes de tropas e policiais

Durante o período da Guerra Fria as operações de manutenção da paz das Nações Unidas eram relativamente pequenas, com uma média de 10 mil tropas durante a maior parte dos anos³²². Dados de 2016 indicavam que esse número havia praticamente decuplicado: 100 mil militares uniformizados (tropas, policiais e observadores) faziam parte de um total de 16 operações, cujo orçamento para o período 2016-

321 “Implementation of General Assembly resolution 61/16 on the strengthening of the Economic and Social Council - Report of the Secretary-General”. NAÇÕES UNIDAS. Documento A/67/736, 2013, p. 11.

322 SECURITY COUNCIL REPORT. *Security Council Working Methods: a tale of two councils?*, cit., p. 53.

-2017 alcançava US\$ 7,8 bilhões³²³. Não foram apenas os números que mudaram. O próprio perfil das missões se transformou e elas passaram a ter mandatos cada vez mais complexos, ou multidimensionais, que incluem a proteção de civis, apoio a ações de desarmamento e desmobilização, promoção dos direitos humanos e ações voltadas para o fortalecimento do estado de direito. Além disso, passaram a se defrontar com as chamadas “ameaças assimétricas”, como o terrorismo, crime transnacional e extremismo violento³²⁴.

Essa ampliação de responsabilidades, associada ao fato de que a maior parte das tropas é disponibilizada por países que não são membros do CSNU, tornou cada vez mais relevante a interação desse órgão com os países contribuintes de tropas, os TCCs – tema que, como salientado, esteve desde o início na vanguarda dos debates sobre os métodos de trabalho. Essa interlocução é essencial para assegurar uma convergência de visões entre os que concebem o mandato das operações e aqueles cujo pessoal estará no terreno para executá-lo. Os países que oferecem tropas devem estar perfeitamente cientes das atribuições que o CSNU concede às missões, de modo a que possam prepará-las adequadamente para cumprir seu mandato. Além disso, o diálogo com os TCCs é uma obrigação vertida na própria Carta da ONU, cujo Artigo 44 determina que, ao decidir fazer uso da força, o CSNU deverá convidar os países contribuintes de tropas que não integram o órgão a participarem, se assim o desejarem, das decisões referentes ao deslocamento de contingentes militares.

O CSNU não logrou, no decorrer da Guerra Fria, estabelecer método de trabalho específico para realizar consultas com os países contribuintes de tropas e de policiais³²⁵. As consultas eram realizadas esporadicamente e em bases *ad hoc* – ou, pior, sequer ocorriam.

323 NAÇÕES UNIDAS. “Peacekeeping Fact Sheet”. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping>>. Acesso em: 26/10/2016.

324 O CSNU realizou debate aberto sobre as “ameaças assimétricas” em 07/11/2016. Cf. Telegrama 3286 da Missão do Brasil junto às Nações Unidas (Delbrasonu), ostensivo, 06/12/2016.

325 SECURITY COUNCIL REPORT. *Security Council Working Methods: a tale of two councils?*, cit., p. 53.

O aumento do número de tropas da ONU a partir dos anos 90 tornou imperativa a realização de reuniões regulares. Foi ante esse pano de fundo que o CSNU decidiu, a partir de 1993, que o Secretariado da ONU deveria organizar encontros periódicos com os TCCs, ainda em bases informais³²⁶.

Desde então, a interação com os TCCs tornou-se um dos mais relevantes e recorrentes tópicos de discussão no que se refere aos métodos de trabalho do CSNU. Trata-se provavelmente do item que é objeto do maior número de decisões (resoluções ou declarações presidenciais)³²⁷, o que não significa, no entanto, que não persista a frustração com capacidade de acesso dos países interessados ao órgão.

Em novembro de 1994, o CSNU aprovou declaração presidencial³²⁸ prevendo a realização de reuniões entre membros do CSNU, TCCs e o Secretariado, de modo a facilitar a troca de informações e visões em período razoável antes da adoção, renovação ou conclusão de mandatos. Essa foi a primeira modalidade de reunião regular do CSNU com os TCCs e é esse o formato dos encontros que ocorrem ainda hoje. As reuniões têm caráter privado, versam sobre missões específicas e dela participam os membros do CSNU e os países contribuintes de tropas.

A despeito disso, os principais contribuintes de tropas continuaram queixando-se da pouca abertura do CSNU para dialogar, julgando que os encontros organizados tinham caráter meramente formal, além de contarem com pouca participação substantiva dos próprios membros do órgão. Ecoando essas demandas, em 2000 o relatório do Painel das Nações Unidas sobre Operações de Paz (“Relatório Brahimi”) sugeriu que as consultas com os TCCs ocorressem no âmbito de órgão subsidiário a ser estabelecido no CSNU.

326 Para uma visão ampla da atuação do processo decisório do CSNU com relação às operações de manutenção da paz, especialmente no que tange à atuação do Secretariado e do grupo de amigos, cf.: UZIEL, Eduardo. *O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*. Brasília, FUNAG, 2010, pp. 113-153.

327 SECURITY COUNCIL REPORT. *Security Council Working Methods: a tale of two councils?*, p. 53.

328 NAÇÕES UNIDAS. Documento S/PRST/1994/62, 4 de novembro de 1994.

Como resultado, em 2001 foi estabelecido o Grupo de Trabalho do CSNU sobre Operações de Manutenção da Paz. O grupo não tinha como objetivo substituir a interação com TCCs realizadas nas reuniões privadas, até porque seus integrantes, como ocorre com todos os órgãos subsidiários, seriam apenas os membros do CSNU. O resultado principal de suas atividades foi a adoção da Resolução 1353 (2001), conforme a qual a interação com os TCCs ocorreria de três formas: a) reuniões públicas ou privadas com a participação dos TCCs; b) reuniões de consulta conduzidas pelo presidente do CSNU; e c) reuniões entre o Secretariado e o CSNU. Apesar desse leque de opções, o CSNU continuou realizando quase que exclusivamente reuniões privadas com os TCCs e o Secretariado, nos moldes dos encontros estabelecidos em 1994.

Embora tenha sido criado há quinze anos, o Grupo de Trabalho não contribuiu para que fossem realizadas consultas tempestivas do CSNU com os TCCs, especialmente no contexto da criação ou renovação de mandatos. Esse problema se agravou com a própria mudança do perfil das operações – o acirramento de conflitos em diferentes partes do planeta aumentou o risco para tropas no terreno, e, em consequência, o desejo de países contribuintes de tropas de obter informações mais completas sobre as ações do CSNU e do próprio Secretariado. A responsabilidade de assegurar a proteção de civis e, em alguns casos, a própria autorização para uso da força ofensiva (*all necessary means*) – cujo principal exemplo é a autorização dada à Missão de Estabilização na República Democrática do Congo (MONUSCO) em 2013³²⁹ – tornou a participação dos TCCs ainda mais importante nas deliberações do CSNU.

O que se percebe, mais uma vez, é um evidente déficit de implementação³³⁰ dos compromissos acordados no CSNU: a despeito das diversas notas presidenciais, declarações presidenciais e resoluções fazendo referência à necessidade de maior interlocução com os TCCs,

329 Cf. Resolução 2098 (2013), que criou uma “brigada de intervenção” no âmbito da MONUSCO. A ela foi atribuída a incumbência de realizar ações ofensivas contra grupos rebeldes armados no leste da República Democrática do Congo, de forma a assegurar o controle estatal sobre a região e garantir a proteção de civis.

330 SECURITY COUNCIL REPORT. *Security Council Working Methods: a tale of two councils?*, cit., p. 56.

na prática a evolução desses contatos tem sido pequena, em decorrência da tradicional hesitação do CSNU em trazer para o seu seio atores externos. Outro aspecto que chama a atenção é a diminuição no número de reuniões desde o final dos anos 90: se em 1999 mais de 50 reuniões dessa natureza foram realizadas, a partir da década seguinte o número máximo de reuniões ocorrida num único ano foi 25 (em 2002 e 2006), e, na maioria dos anos, não chegou sequer a 20³³¹. Em muitos casos, novas resoluções são adotadas ou renovadas sem qualquer tipo de consulta prévia aos países contribuintes.

Mais importante do que o número de reuniões é sua substância. As interações levadas a cabo pelo CSNU e pelo Secretariado com os TCCs costumam ter natureza meramente formal e protocolar, não havendo debate efetivo entre os participantes. O nível de representação nem sempre é adequado e muitos membros do CSNU, inclusive alguns dos P-5, adotam postura passiva. É comum que relatórios sobre as missões não sejam circulados com a antecedência necessária. Tampouco há mecanismo efetivo para dar seguimento às preocupações apresentadas pelos TCCs. Em outros casos, mesmo quando ocorrem eventos importantes no terreno o CSNU não toma a iniciativa de organizar encontro com os países contribuintes de tropas.

Este é, portanto, um dos campos em que há mais espaço para avançar. Afinal, a efetividade das resoluções do CSNU, especialmente daquelas sob o capítulo VII da Carta da ONU, depende fundamentalmente desse diálogo com os TCCs, que constituem, na verdade, a melhor oportunidade para alinhar os processos de concepção e implementação de mandatos. O tema ganhou ainda maior relevância no contexto do maior escrutínio exercido sobre a atuação de tropas da ONU, em razão do maior número de ocorrências de casos de violência sexual ou de omissão durante ataques a civis³³².

331 SIEVERS, Loraine; DAWS, Sam, op. cit., p. 35.

332 Dois exemplos recentes são a alegada omissão durante ataques contra civis no Sudão do Sul (julho de 2016) e de violência sexual na República Centro-Africana (agosto de 2015). Em seu discurso de posse, o SGNU António Guterres assinalou que *"the United Nations system has not yet done enough to prevent and respond to the appalling*

4.2.7. Interação com a Comissão de Consolidação da Paz

A Comissão de Consolidação da Paz foi criada em dezembro de 2005 por meio de resoluções aprovadas tanto pelo CSNU quanto pela AGNU. A CCP tem como incumbência principal promover maior coordenação das ações em países recém-saídos de conflitos, de forma a evitar que o fim das hostilidades não acarrete uma redução do apoio da comunidade internacional num cenário de fragilidade institucional e de riscos à manutenção da paz.

A CCP tem um amplo leque de atribuições em cenários pós-conflito. Nos termos da resolução do CSNU que a criou, são três suas responsabilidades principais: (a) reunir todos os atores relevantes para angariar recursos e propor estratégias integradas; (b) concentrar atenção nos esforços de reconstrução de instituições; e (c) apresentar recomendações e informações para incrementar a coordenação de todos os atores dentro e fora das Nações Unidas³³³. Os projetos da CCP concentram-se em atividades tais como reconciliação nacional, reforma do setor de segurança, fortalecimento da administração estatal, revitalização econômica e geração de empregos para jovens.

A CCP conta com um Comitê Organizacional (com um total de 31 membros escolhidos de diferentes formas³³⁴) e com configurações específicas que examinam a situação de países selecionados. Essas configurações específicas incluem, ademais dos membros do Comitê Organizacional, o país em questão, países vizinhos, países contribuintes de tropas, representantes da ONU e organizações internacionais pertinentes. Em 2006 foi criado também o Fundo para Consolidação da

crimes of sexual violence and exploitation committed under the UN flag against those we are supposed to protect". Cf. <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=55783#.WGw5qLHOqi4>>. Acesso em: 29/12/2016.

333 CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 1645 (2005), Artigo 2.

334 Sete membros eleitos pela AGNU; sete membros escolhidos pelo CSNU, inclusive os cinco membros permanentes; sete membros eleitos pelo ECOSOC; cinco dentre os principais contribuintes de tropas e cinco dentre os principais contribuintes do orçamento da ONU. Cf. Resoluções 60/180 da AGNU e 1645 (2005) do CSNU.

Paz (*Peacebuilding Fund*), lançado pelo SGNU com o objetivo de angariar recursos para países recém-saídos de conflito.

Uma das especificidades da CCP é o fato de contar com dois órgãos supervisores – tanto o CSNU quanto a AGNU. A Comissão tem que apresentar anualmente relatório que será debatido pelos dois órgãos, o que os coloca, em tese, em posição de isonomia na supervisão das atividades realizadas. Já do ponto de vista político, não há como negar que o vínculo com o CSNU é particularmente mais intenso, seja pela natureza dos temas tratados, seja porque a inclusão de temas na agenda da CCP ocorre principalmente por recomendação do próprio CSNU: cinco dos seis países³³⁵ que são tratados pela Comissão ingressaram em seu portfólio por solicitação do Conselho (o sexto, a Guiné, entrou na agenda por solicitação própria)³³⁶.

É justamente essa relação entre o CSNU e a CCP que tem sido caracterizada por embaraços no último decênio. Essas dificuldades se fazem presentes a despeito do fato de os P-5 serem automaticamente membros do Comitê Organizacional da CCP. Eles são, aliás, os únicos países a serem “membros permanentes” também da CCP, uma vez que todos os demais são eleitos para mandatos de dois anos, com possibilidade de recondução.

Além disso, todos os países que são tratados no âmbito das configurações específicas da CCP estão também na agenda do CSNU (exceto a Guiné, como assinalado). Seria natural, portanto, que houvesse canais fluidos de interlocução entre os dois órgãos. O CSNU, porém, tem recorrido apenas a mecanismos *ad hoc* para receber as perspectivas da CCP. Os principais têm sido os “diálogos informais” e – como dispõe a Nota 507 (2010) – o convite para que os presidentes de configurações específicas participem de reuniões formais do CSNU e apresentem “briefings” (sem acompanhar, contudo, as deliberações substantivas subsequentes). A participação de membros da CCP em consultas

335 Burundi, Serra Leoa, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria e República Centro-Africana.

336 SIEVERS, Loraine; DAWS, Sam, op. cit., p. 477.

informais tem sido reiteradamente rechaçada por membros permanentes do CSNU. Além disso, embora o presidente do Comitê Organizacional da CCP costume ser convidado para debates do CSNU, sua presença em geral ocorre apenas em sessões públicas (principalmente debates abertos) e sua participação se reduz à apresentação de “briefings” sobre as atividades da Comissão.

Há uma evidente frustração da maioria dos membros da CCP, especialmente dos países com papel de liderança nas configurações específicas, com a hesitação do CSNU em recorrer ao papel de aconselhamento (*advisory role*) que lhe foi atribuído pelas próprias resoluções que a criaram³³⁷. Essa falta de diálogo é deletéria para o próprio CSNU, afetando tanto sua capacidade de exercer diplomacia preventiva (identificando riscos em países ainda fragilizados por conflito) quanto de desenvolver uma visão sistêmica dos esforços de estabilização levados a cabo por diferentes partes do sistema da ONU. Não se pode menosprezar, ademais, a capacidade da CCP de oferecer soluções criativas e inclusivas, uma vez que costuma manter contato frequente com autoridades e atores políticos dos países afetados, bem como com organizações internacionais e países da região.

Entre 2015 e 2016, a AGNU e o CSNU levaram a cabo um processo de revisão da chamada “arquitetura de consolidação da paz”, no contexto dos dez anos de criação da CCP. Esse processo resultou na adoção, pelo CSNU, da resolução 2282 (2016). Interessa-nos aqui, em particular, os dispositivos relativos à interação da CCP com o CSNU. No Artigo 8, o CSNU manifesta sua intenção de solicitar regularmente à CCP aconselhamento específico, estratégico e direcionado, inclusive no tocante a perspectiva de longo prazo para o estabelecimento, revisão e retirada de operações de manutenção da paz³³⁸. No Artigo

337 SECURITY COUNCIL REPORT. *Security Council Working Methods: a tale of two councils?*, cit., p. 57.

338 “Acknowledges the importance of strong coordination, coherence and cooperation with the Peacebuilding Commission, in accordance with its resolution 1645, and in this regard, expresses its intention to regularly request, deliberate and draw upon the specific, strategic and targeted advice of the Peacebuilding Commission, including to assist with the longer-term perspective required for sustaining peace being reflected in the formation, review and drawdown of peacekeeping operations and special political missions mandates”.

9, enfatiza a importância de recorrer ao aconselhamento da CCP quando são discutidos acordos relacionados aos mandatos das Nações Unidas, inclusive em cenários de transição³³⁹. Em ambos os casos não há inovação, mas apenas a explicitação de uma intenção que já devia fazer parte da rotina do CSNU.

Em junho de 2016, a presidência do CSNU, exercida pela França, organizou diálogo informal sobre a relação do órgão com a CCP. Os Estados-membros que participaram – inclusive o Brasil – voltaram a reiterar a importância de que os presidentes de configurações específicas sejam convidados a participar de sessões pertinentes do CSNU. Essa demanda é antiga e chegou a ser consagrada na Nota Presidencial 507 de 2010, cujo parágrafo 61 estipulava que os membros do CSNU tencionavam manter “comunicação regular” com a CCP. Além disso, cumpre destacar o seguinte trecho do mesmo parágrafo:

(...) As appropriate, the members of the Council intend to invite the Chairs of country-specific configurations of the Peacebuilding Commission to participate in formal Security Council meetings at which the situation concerning the country in question is considered, or on a case-by-case basis, for an exchange of views in an informal dialogue.

Como se percebe, essa “comunicação regular” é cercada de condicionantes: os presidentes das configurações específicas da CCP serão convidados “conforme seja apropriado”. Além disso, deverão participar de reuniões formais – o que exclui, de plano, a participação em consultas informais do CSNU. Cumpre reiterar que a prática nos últimos anos tem demonstrado que essa participação dos representantes da CCP em sessões do CSNU se resume à apresentação de “briefing” durante sessões públicas em que são apresentados os relatórios do SGNU. A realização de “diálogos informais”, por sua vez, deverá ocorrer

339 “Emphasizes the importance of drawing upon the advice of the Peacebuilding Commission when major agreements that relate to United Nations mission mandates and transitions, are agreed between the United Nations, national Governments and authorities, and other relevant stakeholders”.

“caso a caso”. Segundo dados compilados pelo *Security Council Report*, entre 2006 e janeiro de 2014 foram realizados apenas três diálogos interativos informais, dois dos quais para debater justamente como aperfeiçoar as relações entre a CCP e o CSNU³⁴⁰: é como se o exercício tivesse se tornado um círculo vicioso.

O êxito da revisão da arquitetura de construção da paz realizada dez anos após o início das atividades da CCP deverá ser mensurado, por isso, também pela ocorrência ou não de um avanço qualitativo nas relações com o CSNU. Tais relações seguem “reféns” da própria iniciativa do CSNU – que não dá mostras, mesmo após uma década, de considerar as contribuições da CCP como elemento-chave para suas deliberações sobre países em situação de pós-conflito. Para que isso viesse efetivamente a ocorrer, seria indispensável o desenvolvimento de procedimentos específicos que tornassem a interação com a CCP *regular, previsível e substantiva*.

O aperfeiçoamento da interação entre a CCP e o CSNU é um dos temas mais caros ao Brasil no campo dos métodos de trabalho. O país exerce desde 2007 a presidência da configuração específica relativa à Guiné-Bissau. Além disso, o então representante permanente do Brasil junto à ONU, embaixador Antonio Patriota, foi presidente do Comitê Organizacional da CCP no período 2014-2015. A agenda de trabalho tem muitas afinidades com alguns dos elementos centrais da política externa brasileira, como a vinculação entre temas de segurança e desenvolvimento. Uma melhor interação da CCP com o CSNU permitiria, portanto, que tais concepções fossem devidamente consideradas na agenda de trabalho cotidiana do CSNU.

340 Em 12 de julho de 2012 foi realizado o diálogo “PBC: How the work of the PBC could be more effective and what the Security Council could do to obtain this objective” (Documento S/2012/629). Em 26 de abril de 2013, foi realizado o diálogo “Post-conflict peacebuilding: On practical ways in which the Commission could assist the work of the Council” (Documento S/2013/382).

4.3. Avanços recentes e tendência à abertura

Nesta seção serão apresentados alguns dos avanços recentes mais relevantes no processo de aperfeiçoamento dos métodos de trabalho do CSNU, com a discussão de medidas concebidas para responder às crescentes demandas por maior abertura e transparência do órgão.

Até o momento o mais significativo progresso foi a aprovação da Nota Presidencial 507, em 2006, a qual foi submetida posteriormente a duas revisões: em 2010 e, já fora do período coberto por este trabalho, em 2017. Esses documentos são resultado do trabalho do Grupo Informal do CSNU que trata de métodos de trabalho e de questões de documentação. Outras notas e declarações presidenciais já haviam sido adotadas desde 1993, mas versavam sobre questões específicas. Já as Notas 507 são abrangentes e contemplam uma série de medidas que visam a incrementar a transparência dos trabalhos do órgão e sua interação com países não membros, tais como melhor divulgação de sua agenda de trabalho; realização de “briefings” periódicos; melhor circulação de documentos; organização de maior número de reuniões públicas; distribuição mais equilibrada de responsabilidades dentro do CSNU; e interação mais fluida com outros órgãos da ONU. Em todos esses temas as Notas 507 procuram transmitir uma mensagem de abertura do CSNU e de compromisso em levar a cabo um processo decisório mais inclusivo.

O objetivo aqui não é empreender um exame detalhado da Nota 507 – referências a ela serão realizadas quando oportuno. Nos tópicos a seguir se chamará a atenção para algumas das práticas do CSNU que podem ser vistas como indício de uma evolução positiva de seus métodos de trabalho: as sessões de encerramento; exercícios de diplomacia preventiva (*horizon-scanning*); a realização de encontros com atores externos (“fórmula Arria”, diálogos interativos informais e visitas a países); e o aumento de declarações à imprensa. Por fim, serão analisadas as mudanças recentes no processo de seleção do SGNU, os quais permitiram maior participação da AGNU e da sociedade civil.

4.3.1. Sessões de encerramento (*wrap-up sessions*)

As sessões de encerramento são reuniões para avaliação das atividades do CSNU ao longo do mês, identificando avanços e dificuldades e apresentando aos países não membros informações sobre o andamento de seus trabalhos. Elas podem ocorrer em diferentes formatos: reuniões formais públicas, com ou sem interação com países não membros, ou diálogo informal fora das dependências do CSNU.

A primeira sessão de encerramento ocorreu em março de 2000. Bangladesh organizou, naquela ocasião, consultas informais com a presença do secretário-geral Kofi Annan. O país circulou documento com avaliação detalhada de sua presidência³⁴¹. Foi uma iniciativa pioneira de *autocrítica* do CSNU, embora naquele momento o exercício ainda não fosse realizado com a presença de países que não integram o órgão.

A prática inaugurada por Bangladesh ganhou tração rapidamente. No ano seguinte, em 2001, cinco dos dez membros não permanentes realizaram sessões de encerramento de sua presidência³⁴². Em junho desse mesmo ano, o evento passou a figurar como um item oficial da agenda do CSNU (*Wrap-up discussion on the work of the Security Council for the month*), passando então a ser realizado em público, e não mais no âmbito de consultas informais. Essa primeira sessão pública foi realizada novamente sob a presidência de Bangladesh e contou mais uma vez com a presença do SGNU. A partir de então se consolidou o formato de reuniões públicas, e não mais consultas informais, para a realização das sessões de avaliação – trata-se de uma das raras oportunidades em que membros do CSNU discutem publicamente o seu trabalho.

Dada a pouca transparência das atividades do órgão, as sessões de encerramento tinham não apenas um papel de avaliação, mas também informativo, possibilitando que os Estados-membros adquirissem uma perspectiva ampla dos desafios enfrentados pelo órgão e de sua agenda

341 NAÇÕES UNIDAS. Documento S/2000/670, 31 de julho de 2000.

342 SECURITY COUNCIL REPORT. *Security Council Working Methods: a tale of two councils?*, cit., p. 15.

prospectiva. Em apenas duas oportunidades – em abril de 2003, sob a presidência do México, e em março de 2005, sob a presidência do Brasil – países que não integravam o CSNU puderam fazer uso da palavra. Nessas ocasiões outros oradores também foram convidados, inclusive os presidentes da AGNU e do ECOSOC.

A realização das sessões de encerramento não era obrigatória e dependia basicamente de decisão do presidente do CSNU no encerramento de seu mandato. Depois de 2001, diversas presidências – todas elas exercidas por membros eleitos, o que por si só indica a inércia dos P-5 na adoção de práticas inovadoras – retomaram esse tipo de reunião, com diversos conteúdos e formatos. No entanto, o número de sessões foi sendo paulatinamente reduzido. Em 2002, foram quatro; em 2003, três; em 2004, nenhuma. Em 2005, apenas uma – durante a presidência do Brasil. A partir de então a prática foi “congelada” e acabou deixando de ser um tema da agenda do CSNU em 2009.

Tabela 8 - Número de sessões de encerramento por ano (2000-2016)

Ano	Nº de sessões	Ano	Nº de sessões
2000	2	2009	0
2001	5	2010	0
2002	5	2011	0
2003	3	2012	0
2004	0	2013	7
2005	1	2014	4
2006	0	2015	4
2007	0	2016	4
2008	0	-	-

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do *Security Council Report* (2016)

Após seis anos de interrupção, o Brasil, em fevereiro de 2011, decidiu realizar sessão de encerramento no formato de um “briefing” informal (não se tratou, logo, de reunião do CSNU). Iniciativa similar foi levada a cabo pela África do Sul em janeiro de 2012. Essas duas iniciativas foram isoladas. Em 2013, no entanto, as manifestações dos

membros da ONU em prol de sua retomada surtiram efeito. Naquele ano, sete países organizaram *wrap-up sessions* – inclusive o Reino Unido, o primeiro membro permanente a fazê-lo³⁴³. As sessões de 2013 foram realizadas não como um item específico da agenda do CSNU, como ocorrera na década anterior, mas sob o item relativo à implementação da Nota 507/2010 – embora esse documento, paradoxalmente, não faça qualquer alusão ao tema.

A despeito de resistências, especialmente da parte dos P-5, em julho de 2014 o órgão voltou a realizar – pela primeira vez desde 2005 – uma sessão de encerramento pública, durante a presidência de Ruanda. Esse formato permitiu a participação ampla de Estados-membros e a presença da imprensa e de ONGs.

A intermitência de sua realização e as reticências dos membros permanentes com relação à utilidade desse instrumento – especialmente num contexto em que a agenda de atividades do CSNU está cada vez mais sobrecarregada – dificultam o seu aperfeiçoamento ou a sua consolidação como mecanismo de avaliação do desempenho do CSNU. Além disso, a diversidade de formatos em que têm ocorrido torna pouco previsível o futuro das sessões de encerramento como ferramenta renovadora dos métodos de trabalho. Seu papel simbólico não pode, porém, ser desconsiderado, já que constitui uma das poucas oportunidades em que o CSNU presta contas, ainda que informalmente, de suas atividades.

4.3.2. Diplomacia preventiva e *horizon-scanning*

Embora nem sempre incentivada pelos seus próprios membros, uma das principais atribuições do CSNU é a de atuar de maneira preventiva. O Capítulo VI da Carta (Artigo 34) atribui-lhe o poder de investigar qualquer situação que possa representar ameaça à paz e à segurança internacionais. Ao longo de décadas, porém, o CSNU falhou no cumprimento dessa missão, tendo se mostrado, no mais das vezes,

343 Ibidem, p. 16.

reativo³⁴⁴, recorrendo de maneira mais frequente, desde os anos 90, ao uso da força.

A reflexão sobre os métodos de trabalho tem relação direta com esse papel preventivo – o apego do CSNU a velhas práticas reduziria sua habilidade de antecipar ameaças e de a elas reagir de maneira adequada. Foi com o propósito de fortalecer sua capacidade de antecipação, especialmente em cenários de grande volatilidade, que os membros do CSNU decidiram organizar, em 2010, apresentações periódicas do Departamento de Assuntos Políticos do Secretariado da ONU. Por meio da capilaridade de suas missões em diversos países frágeis ou afetados por conflito, o Secretariado estaria em posição privilegiada para realizar avaliações dessa natureza, que passaram a ser chamadas de *horizon-scanning*.

As origens desse exercício remontam a julho de 2010, ocasião em que, durante a presidência da Nigéria, realizou-se debate aberto sobre diplomacia preventiva. Nessa ocasião, diferentes países mencionaram a importância de que o CSNU recebesse alertas de crises iminentes (*early warning*) e de que o fluxo de informações entre o Secretariado e o órgão fosse incrementado. Com base nessa demanda, o Reino Unido organizou, em novembro, a primeira sessão de interação com o Departamento de Assuntos Políticos. As apresentações passaram a versar sobre diversos temas, inclusive alguns que não constavam da agenda do CSNU, ainda que uma análise da lista de tópicos discutidos indique a presença constante de itens que já integravam a pauta do órgão. A essência do *horizon-scanning* deveria ser, porém, a liberdade do Secretariado em tecer avaliações e chamar a atenção para quaisquer temas de interesse.

Como é costume em se tratando do CSNU, o *horizon-scanning* tinha bases frágeis, por se tratar de iniciativa que não foi objeto de formalização em documentos oficiais. Ele não é, por exemplo,

344 KEATING, Colin, op. cit., p. 3.

mentionado na Nota Presidencial 507. Além disso, complementa uma responsabilidade atribuída ao Secretariado pela própria Carta da ONU, cujo artigo 99 confere ao SGNU o poder de trazer ao conhecimento do CSNU qualquer ameaça à paz e à segurança internacionais³⁴⁵. Tal prerrogativa não foi utilizada de maneira frequente. Em geral, o SGNU suscita apenas esporadicamente temas que julga relevantes, por ocasião de sua participação em consultas informais ou nos almoços mensais com os membros do CSNU³⁴⁶.

Embora possa contribuir para que o CSNU desempenhe suas atividades de maneira adequada, o *horizon-scanning* não deixou de gerar suscetibilidades políticas, sobretudo quando trazidas à tona situações que não constam formalmente da sua agenda de trabalho do colegiado ou quando há divergências sobre se constituem de fato uma ameaça à paz e à segurança internacionais³⁴⁷. A consideração de cenários eleitorais em países afetados por conflito – aspecto frequentemente tratado em ações de diplomacia preventiva – também causava fricções. Por ocorrer no âmbito de consultas informais, o *horizon-scanning* é visto também como mais um exemplo da tendência do CSNU de tratar de maneira sigilosa uma ampla variedade de tópicos, alguns dos quais não necessariamente deveriam estar sob sua égide. Apesar disso, foi em seu âmbito que algumas questões foram suscitadas pela primeira vez no período 2010-2012: pirataria no Golfo da Guiné, rebelião tuaregue no norte do Mali e as crises na Líbia, Síria e Iêmen³⁴⁸.

Outro problema identificado nessa prática foi a tendência de membros do CSNU de tentarem moldar a agenda do *horizon-scanning* de acordo com os seus próprios interesses³⁴⁹, o que pode, em alguns casos, desvirtuar sua função de servir de alerta para situações de potencial

345 “The Secretary-General may bring to the attention of the Security Council any matter which in his opinion may threaten the maintenance of international peace and security”.

346 SECURITY COUNCIL REPORT. *Security Council Working Methods: a tale of two councils?*, cit., p. 19.

347 WENAWESER, Christian, op. cit., p. 178.

348 SECURITY COUNCIL REPORT. *Horizon-Scanning Briefings*. <http://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/horizon-scanning-briefings.php>. Acesso em 10/11/2016.

349 Idem. *Security Council Working Methods: a tale of two councils?*, cit., p. 20.

instabilidade. A partir de 2013, a insatisfação de membros do CSNU com a suposta utilidade do mecanismo levou a que o exercício fosse realizado de maneira apenas esporádica, e não mensalmente, como se planejou no início. Alguns membros – especialmente os P-5 – demonstraram insatisfação explícita com o fato de o Departamento de Assuntos Políticos ter controle sobre que assuntos suscitar³⁵⁰.

A tabela 9 demonstra que após sua criação em novembro de 2010, o *horizon-scanning* foi realizado consistentemente apenas em 2011, quando teve lugar em todos os meses do ano. Desde dezembro de 2013 que não há uma sessão dessa natureza no CSNU.

Tabela 9 - Número de sessões de horizon-scanning por ano (2000-2016)

Ano	Nº de Sessões
2010	1
2011	12
2012	5
2013	3
2014, 2015, 2016	0

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do *Security Council Report* (2016)

As dificuldades do *horizon-scanning* em se consolidar são reveladoras de algumas das deficiências de funcionamento do CSNU. As sessões, que deveriam ser informais, interativas e centradas na capacidade do Secretariado de oferecer informações úteis, acabou assumindo os contornos negativos que caracterizam outras reuniões do CSNU: formalidade, pouca interatividade e a constante tentativa dos P-5 de controlar o teor e os rumos das discussões. Além disso, trazem à nota a dificuldade que tem o CSNU de definir o seu próprio papel no exercício da diplomacia preventiva. Embora a importância da prevenção de conflitos tenha ganhado espaço crescente, inclusive com a realização

350 Idem. *Horizon-Scanning Briefings*, cit.

de debates abertos, atrair a atenção do órgão para situações específicas ainda é difícil em virtude de sua relutância em tratar de temas que não estão formalmente em sua agenda e em escutar atores externos, sejam eles Estados-membros, organizações internacionais ou representantes do Secretariado da ONU.

A crescente complexidade e volatilidade da segurança internacional continuarão, porém, a cobrar uma maior capacidade de vigilância e antecipação do CSNU. Em dezembro de 2013, o secretário-geral Ban Ki-moon lançou a iniciativa *Human Rights Up Front*, cujo foco é fortalecer a capacidade da comunidade internacional de agir de maneira preventiva diante de sinais de deterioração de direitos humanos em regiões específicas³⁵¹. Apesar de se tratar de iniciativa assentada no objetivo primário de proteger direitos humanos, sua relação com questões de segurança é inequívoca.

É necessário, quando menos, que o CSNU também melhore a utilização de seus recursos, canalizando-os para ações preventivas. Uma das propostas que poderia ser considerada, por exemplo, seria a criação de órgão subsidiário específico para acompanhar, com o apoio do Secretariado, situações de potencial instabilidade³⁵². Essa ideia, porém, nunca foi oficialmente considerada.

4.3.3. A interação com organizações não governamentais e com indivíduos por meio da “Fórmula Arria”

Um dos principais desafios com que se defrontou o CSNU no período pós-Guerra Fria foi o fortalecimento de sua capacidade de coletar informações importantes para sua atuação. Em muitos casos era necessário conhecer a visão de outros atores que não exclusivamente os governos dos Estados-membros, especialmente de indivíduos e entidades com presença no terreno e conhecimento em primeira mão da

351 Cf. <<http://www.un.org/News/dh/pdf/english/2016/Human-Rights-up-Front.pdf>>. Acesso em: 27/10/2016.

352 KEATING, Colin, op. cit., p. 3.

situação do país afetado. Essa necessidade combinava-se com o próprio aumento da demanda de organizações não governamentais por maior acesso ao CSNU, ainda que fosse exclusivamente para a transmissão de informações.

A rigidez dos métodos de trabalho do CSNU em suas primeiras décadas de existência – e também o número diminuto de organizações com atuação internacional – tornavam praticamente inexistente a interação do órgão com indivíduos e entidades fora do sistema da ONU. Essa resistência dos membros do CSNU ao diálogo com terceiros passou a ser questionada mais claramente a partir dos anos 90. Sua atuação legislativa mais intensa e a criação de um grande número de operações de manutenção da paz desafiaram o órgão a administrar seu contato com uma opinião pública internacional cada vez mais vigilante e participativa.

É nessa conjuntura que surgiram as reuniões da chamada “fórmula Arria”. Em março de 1992, o então presidente do CSNU, Diego Arria, representante permanente da Venezuela, tomou a iniciativa de realizar reunião informal para escutar o testemunho do padre Fra Joko Zovko, que desejava apresentar relato sobre o impacto da guerra na Bósnia-Herzegovina³⁵³. Esse encontro não foi realizado nas instalações do CSNU e teve caráter informal. A partir de então, essas reuniões concebidas para interação com atores externos passaram a receber a denominação de encontros da “fórmula Arria”. O Repertório da Prática do CSNU no período 1993-1995 definiu-a como uma reunião não oficial do CSNU, convocada a partir de iniciativa de um ou mais membros para escutar indivíduos, organizações ou instituições em assuntos de competência do CSNU³⁵⁴. Já um documento não oficial do Secretariado (*non paper*) de 2002 a define como um encontro informal e confidencial, que permite troca de visões franca e privada com pessoas que acreditam que seria

353 SECURITY COUNCIL REPORT. *Security Council Working Methods: a tale of two councils?*, cit., p. 22.

354 NAÇÕES UNIDAS. *Repertoire of the Practice of the Security Council - Supplement 1993-1995*. Documento ST/PSCA/1/Add.12, 2008, p. 4.

útil escutar ou a quem podem desejar transmitir uma mensagem³⁵⁵. É possível, a depender de decisão do organizador, que reuniões da “fórmula Arria” sejam abertas a outros países, na condição de observadores, embora a maior parte dos encontros seja restrita aos membros do CSNU³⁵⁶.

O fato de os encontros da “fórmula Arria” não serem reuniões oficiais do CSNU foi decisivo para que essa prática se consolidasse nos últimos vinte anos: as resistências a inovações costumam ser mitigadas quando se trata de mudanças informais e dissociadas de atividades “oficiais” do órgão. A convocação de uma reunião da “fórmula Arria é caracterizada exatamente pela flexibilidade, dispensando consenso entre os membros do CSNU – cabe a cada um deles decidir se comparecerá ou não ao encontro. A Nota 507/2010 fez referência explícita à “fórmula Arria”, veiculando o compromisso dos membros do CSNU em utilizá-la como um “flexible and informal forum for enhancing their deliberations”³⁵⁷.

A “fórmula Arria” tem permitido que uma variedade de indivíduos e entidades sejam convidados para interagir com os membros do CSNU. Destacam-se, dentre eles, representantes de governos de países não representados no órgão; entidades não governamentais; membros do Secretariado ou representantes de outros órgãos do sistema da ONU; representantes de organizações internacionais; e nacionais de países afetados por conflitos, especialmente representantes da sociedade civil. Trata-se, por isso, de um dos mais importantes instrumentos de que dispõe o CSNU para dialogar com atores externos.

Apesar disso, em seus mais de vinte anos de existência a “fórmula Arria” também enfrentou percalços. Durante parte dos anos 90 diversos

355 SECURITY COUNCIL REPORT. *Security Council Working Methods: a tale of two councils?*, cit., p. 22.

356 SIEVERS, Loraine; DAWS, Sam, op. cit., p. 77.

357 NAÇÕES UNIDAS. Documento S/507/2010, item 65: “The members of the Security Council intend to utilize “Arria-formula” meetings as a flexible and informal forum for enhancing their deliberations. To that end, members of the Security Council may invite on an informal basis any Member State, relevant organization or individual to participate in “Arria-formula” informal meetings. The members of the Security Council agree to consider using such meetings to enhance their contact with civil society and non-governmental organizations, including local non-governmental organizations suggested by United Nations field offices”.

membros objetavam à participação de organizações não governamentais nesses encontros, desejando circunscrevê-los a membros do Secretariado ou organizações internacionais. Apenas a partir dos anos 2000, por pressões externas e internas, passou a haver um consenso tácito de que ONGs também poderiam ser convidadas³⁵⁸.

Tabela 10 - “Fórmula Arria”: número de reuniões em anos selecionados (1992-2016)

Ano	Número de reuniões
1992	2
1996	20
1998	12
2000	7
2004	8
2010	2
2012	10
2013	6
2014	6
2015	17
2016	11

Fonte: Elaboração própria, com base em documento da ONU e do *Security Council Report* (2016)

A flexibilidade oferecida pela “fórmula Arria” tornou-a também um recurso alternativo à realização de debates que encontravam resistência de membros do CSNU. É uma espécie de “válvula de escape” que possibilita maior abertura do CSNU a outros temas e a outros interlocutores. Apesar da inexistência de registros fidedignos de todas as reuniões realizadas desde 1992, já houve pelo menos um caso em que uma reunião da “fórmula Arria” permitiu que o CSNU fosse informado sobre tema que ainda não constava oficialmente de sua agenda – a crise em Darfur, no Sudão, em 2004³⁵⁹.

358 SIEVERS, Loraine; DAWS, Sam, op. cit., p. 91.

359 SECURITY COUNCIL REPORT. *Security Council Working Methods: a tale of two councils?*, cit., p. 23.

Outra questão que se coloca diz respeito ao engajamento dos P-5 na realização de encontros da “fórmula Arria”. Estimativas do *Security Council Report* revelam que até maio de 2016 a França e o Reino Unido haviam sido os países com maior iniciativa na convocação dessa modalidade de reunião: a França com 26 e o Reino Unido com 25 eventos organizados. Os Estados Unidos organizaram 10, a Rússia 4, e a China, nenhum. Apesar de ter exercido quatro mandatos como membro eleito do CSNU desde a concepção da “fórmula Arria”, o Brasil nunca organizou evento dessa natureza.

A despeito das variações ao longo do tempo, a “fórmula Arria” tem se firmado como instrumento de trabalho do CSNU no período recente. A tabela 10 indica que apenas no último quadriênio – de 2012 a maio de 2016 – foram realizadas 48 reuniões, número que supera amplamente o total dos doze anos anteriores (27).

Não se deve, porém, superestimar a influência da “fórmula Arria” sobre o processo decisório do CSNU. Uma análise superficial dos temas discutidos nas sessões mais recentes confirma que serve principalmente para dar impulso à atuação dos membros em temas de sua predileção, sem necessariamente ter relação direta com o interesse em colher visões para a produção de uma decisão do CSNU. É o caso de diversas reuniões sobre a questão israelo-palestina (3 encontros no período 2015-2016), a situação de direitos humanos na Crimeia (2016), “segurança alimentar e paz” e “água, paz e segurança” (2016)³⁶⁰, questões que não guardam qualquer relação com temas sobre os quais o CSNU estava efetivamente debruçado à época em que os debates ocorreram.

4.3.4. Os diálogos interativos informais

Como se pode notar, a história recente do CSNU é marcada pela busca de mecanismos alternativos que permitam ampliar o seu leque de interlocutores. Esses mecanismos têm se caracterizado pela

360 Lista de reuniões da fórmula Arria está disponível na página do *Security Council Report*: Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/working_methods_arria_formula.pdf>.

informalidade e por não constituírem atividades oficiais, deixando evidente a tendência do órgão de contemplar demandas por maior abertura por meio do recurso a mecanismos *ad hoc*.

Além da “fórmula Arria”, o CSNU passou a valer-se mais recentemente de outro canal de interlocução com atores externos: os diálogos interativos informais. O manual de métodos de trabalho o define como sendo uma reunião privada informal (sem registros oficiais, portanto) que permite troca de ideias dos membros do CSNU com um ou mais Estados-membros. A reunião é comandada pelo presidente do CSNU e realizada numa sala de conferências³⁶¹. Busca-se, mais uma vez, resguardar uma das preocupações centrais dos P-5: o dogma da “incolumidade” da sala do CSNU. Os diálogos informais versam sobre temas bem delimitados e deles também costumam participar titulares de cargos no sistema ONU e de organizações internacionais. Ao contrário do que pode vir a acontecer nas reuniões da “fórmula Arria”, não há participação de ONGs. O acesso às reuniões, assim como ocorre com a “fórmula Arria”, é limitado aos próprios membros do CSNU e aos Estados-membros convidados³⁶².

Tabela 11 - Diálogos interativos informais – 2009-2016

Ano	Número de reuniões
2009	5
2010	7
2011	5
2012	12
2013	6
2014	7
2015	4
2016	2

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da ONU e do *Security Council Report* (2016)

361 Glossário do “Working Methods Handbook”, disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/about/methods/glossary.shtml>>. Acesso em: 9/11/2016.

362 SECURITY COUNCIL REPORT. *Security Council Working Methods: a tale of two councils?*, cit., p. 33.

Os diálogos interativos informais são mais um exemplo do surgimento de métodos de trabalho inovadores sem reflexão prévia, com vistas a que se pudesse atender a uma necessidade pontual. O primeiro encontro desse tipo ocorreu em fevereiro de 2009, após solicitação de representantes da União Africana e da Liga de Estados Árabes que desejavam discutir a atuação do Tribunal Penal Internacional contra o presidente do Sudão, Omar Al-Bashir. Ante as dúvidas sobre que formato a reunião deveria ter, optou-se, de última hora, por organizar encontro numa sala de conferências com o título de “discussão interativa informal” (*informal interactive discussion*)³⁶³. Temos aí a gênese do formato: uma improvisação que passou a ser vista como um expediente útil para maior interação do CSNU com organizações internacionais e outros Estados-membros.

Uma das virtudes dos diálogos interativos é possibilitar que o CSNU trate de questões que não estão formalmente em sua agenda. Representa, também de maneira similar à “fórmula Arria”, mais uma “válvula de escape”. No entanto – e aqui se manifesta talvez a principal diferença com relação à “fórmula Arria” – sua organização depende da concordância dos membros do CSNU.

Desde a concepção dos diálogos interativos informais em 2009, o CSNU já realizou 48 encontros desse tipo. Ao mesmo tempo, exceção feita a 2012, sua realização tem sido irregular, especialmente no último triênio. Em 2016 houve o menor número de reuniões dessa natureza desde sua concepção: apenas duas.

Os diálogos interativos informais, a despeito de seu título, têm um grau de “formalidade” maior do que os encontros sob a égide da “fórmula Arria”, por serem vistos como um evento de responsabilidade do CSNU, e não de um dos seus membros. Uma de suas principais vantagens é justamente a de permitir que representantes dos países

363 Ibidem. Wenaweser (2015, p. 179) aponta como origem do mecanismo reunião informal sobre a situação no Sri Lanka; este encontro, porém, ocorreu dois meses após o diálogo informal com a União Africana e a Liga dos Estados Árabes.

objeto de discussão possam falar diretamente aos membros do Conselho, em ambiente reservado e sem registros oficiais. Em diversas ocasiões autoridades de países como a Coreia do Norte, Libéria, Burundi, República Centro-Africana e Quênia – todos eles figurando na agenda do CSNU – participaram de diálogos interativos informais³⁶⁴.

Esse mecanismo também fomenta o diálogo do CSNU com organizações internacionais (notadamente a União Africana), com a Comissão de Consolidação da Paz e com representantes especiais do SGNU. Esses três grupos de interlocutores são, aliás, os que participaram mais frequentemente das sessões realizadas nos últimos seis anos. Durante sua mais recente presidência do CSNU, em fevereiro de 2011, o Brasil organizou um diálogo informal para discutir a situação no Burundi, com a presença do representante permanente do país, do presidente da configuração específica da Comissão de Consolidação da Paz e da representante especial do SGNU.

Tendo presente esses aspectos, os diálogos interativos informais devem ser vistos a partir de suas próprias limitações. Especialista que acompanha os trabalhos do órgão em Nova York afirmou tratar-se de um “exercício sem sentido”, com escassos resultados práticos³⁶⁵. A principal motivação para sua criação e existência desde 2009 continuaria sendo a exigência dos P-5 de que qualquer reunião com atores externos ocorra fora das salas de reuniões do CSNU. O interesse dos membros do CSNU em ter discussões francas e substantivas nesse âmbito tem decrescido no período mais recente e é bem provável que os diálogos interativos informais continuem fiéis à motivação que lhes deu origem: constituir apenas um arranjo *ad hoc* para atender eventuais demandas de atores externos que queiram manifestar suas visões aos membros CSNU.

364 Ibidem, pp. 34-38.

365 Entrevista de representante de organização não governamental concedida ao autor em agosto de 2016.

4.3.5. As viagens do CSNU

O CSNU realiza missões conjuntas a países de sua agenda desde os anos 60³⁶⁶. Após o fim da Guerra Fria o número de visitas se ampliou – desde 1999 há ao menos uma viagem por ano. Embora num primeiro momento esse recurso tenha sido utilizado mais frequentemente em cenários de crises agudas, nos últimos anos tem permitido que as delegações colham informações, dialoguem com atores envolvidos em conflitos e exerçam diplomacia preventiva ou mediação.

As viagens do CSNU nas duas últimas décadas têm tido os mais variados propósitos. Não há regras nem procedimentos claros para sua realização, que recai basicamente no âmbito das competências discricionárias do órgão. No entanto, a prática costumeira é a de que o CSNU aprove inicialmente resolução com a composição e os termos de referência da missão. Após sua conclusão, os países-líderes da visita apresentam relatório com a indicação das atividades que foram realizadas.

Se no início o mais comum era que as viagens fossem lideradas por membros não permanentes, a partir de 2000 tornou-se usual também o protagonismo de membros permanentes: os registros existentes indicam ser a China o único dentre os P-5 a jamais haver chefiado uma missão. O nível de participação também cresceu no período recente: a partir da visita ao Kosovo em 2001, tornou-se comum que todos os quinze membros do órgão participem³⁶⁷.

Em razão da pesada carga de trabalho do CSNU, o número de viagens por ano varia, desde 1999, de uma a três. As exceções são 2000 e 2016, anos em que ocorreram cinco viagens. O continente africano tem sido o principal destino das visitas³⁶⁸.

366 A primeira foi realizada ao Vietnã e ao Camboja, em 1964.

367 SECURITY COUNCIL REPORT. *Security Council Working Methods: a tale of two councils?*, cit., pp. 41-50.

368 A lista de viagens do CSNU encontra-se disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/security-council-visiting-missions/>>. Acesso em: 27/10/2016.

Têm sido comum, ademais, que as negociações para sua realização se prolonguem no tempo, levando meses para que se decida o destino, orçamento, duração e objetivos, o que acaba mitigando até mesmo o seu eventual papel reativo³⁶⁹. Seria conveniente, portanto, que o CSNU refletisse sobre como tirar o melhor proveito possível desse mecanismo, sem, contudo, incidir no erro de formalizá-lo em demasia.

Aqui como em outros casos é aconselhável a maior *flexibilidade* possível, permitindo que o CSNU disponha de um meio rápido e eficaz de chegar a atores importantes no terreno. É isso que permitirá que o órgão possa ter um papel cada vez mais importante no campo da diplomacia preventiva, ao demonstrar sua capacidade de acompanhar de perto situações de risco à paz e à segurança internacionais.

4.3.6. As declarações à imprensa

Como vimos, embora as regras de procedimento do CSNU contemplem apenas um tipo de manifestação oficial do órgão – as resoluções –, com o decorrer do tempo dois novos mecanismos tornaram-se cada vez mais utilizados. O primeiro deles são as já mencionadas declarações presidenciais. O segundo são as declarações à imprensa. Embora já fizessem parte da prática do CSNU desde o início de suas atividades, as declarações à imprensa ganharam maior espaço somente a partir dos anos 90. Até então, informações sobre as deliberações do CSNU eram obtidas principalmente por meio de suas próprias resoluções ou do acompanhamento de suas reuniões públicas³⁷⁰.

369 SECURITY COUNCIL REPORT. *Security Council Working Methods: a tale of two councils?*, cit., p. 41; WENAWESER, Christian, op. cit., p. 117.

370 Ibidem, p. 50.

Tabela 12 – Número de declarações à imprensa do CSNU em anos selecionados

Ano	Número de declarações à imprensa
1996	1
1999	1
2000	62
2005	55
2010	53
2011	74
2012	78
2013	86
2014	138
2015	128
2016	106

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do *Security Council Report* (2016) e do CSNU

As declarações à imprensa (*press statements*) não se confundem com notas à imprensa (*press releases*). Como veremos, as primeiras são manifestações oficiais do CSNU, lidas pelo presidente do órgão em nome de todos os membros. Seu teor e sua divulgação são, portanto, controlados pelos membros do CSNU. Já as notas à imprensa são comunicações rotineiras elaboradas pelo Secretariado para tornar públicas decisões ou atividades do CSNU, não consubstanciando pronunciamentos oficiais e tampouco estando sujeitas à aprovação prévia dos países-membros. Além disso, as declarações à imprensa não constituem uma decisão do CSNU – o que pode parecer óbvio, mas é importante ressaltar, haja vista a fluidez e ausência de definição legal de muitas de suas práticas. Num órgão caracterizado pela opacidade, em que prevalecem discussões no âmbito de consultas informais, as declarações à imprensa tornaram-se uma das ferramentas mais importantes para dar publicidade às suas atividades.

O número de declarações à imprensa, inclusive aquelas consideradas mais complexas em razão de seu conteúdo, vem aumentando

progressivamente na última década e meia³⁷¹, como indicado na tabela 12. O crescimento na produção de declarações à imprensa desde 2000 tem sido superior ao verificado para resoluções e declarações presidenciais. Seu conteúdo é bastante diversificado: há desde declarações curtas e de teor factual a textos mais longos que transmitem mensagens de natureza política. Em alguns casos, as declarações à imprensa, por sua extensão, nível de detalhe e pela linguagem adotada, pouco diferem das declarações presidenciais, exigindo também um trabalho de negociação entre os membros do órgão³⁷².

O recurso a declarações à imprensa ocorre também em casos em que existe dificuldade para se chegar a um consenso quanto a uma resolução ou a uma declaração presidencial. Não por acaso, em alguns assuntos mais sensíveis a natureza mais genérica das declarações à imprensa e o fato de não constituírem “decisões” facilitam a aceitação do texto pelos membros do CSNU. A elaboração de “declarações complexas”, com teor similar ao de uma declaração presidencial, é uma demonstração patente de que as declarações à imprensa podem ser vistas como uma espécie de recurso derradeiro para evitar que o CSNU silencie acerca de tema relevante da agenda internacional.

Como ocorre com outras ferramentas utilizadas pelo CSNU, as declarações à imprensa surgiram como resposta a necessidades específicas: dar maior publicidade às suas atividades e dispor de um mecanismo de pronunciamento com maior flexibilidade e menor formalidade, capaz de complementar (ou, em algumas situações, substituir) as resoluções e declarações presidenciais. O fato de não estarem previstas nas regras de procedimento permitiu ao órgão que manejasse as declarações da maneira que lhe parecesse mais conveniente, ajustando seu tamanho, teor e objetivos a cada situação concreta.

As declarações à imprensa não permitem, por si só, que se apreenda a *rationale* das deliberações do CSNU. Não atenuam, por essa

371 Ibidem, p. 51.

372 Ibidem.

razão, a aspiração dos Estados-membros de contarem com maior acesso às discussões do órgão. São os membros permanentes os principais proponentes de projetos de declaração à imprensa, até porque lideram o tratamento dos principais temas da agenda do órgão, e são eles também os países cujos representantes mais fazem aparições junto à imprensa, no chamado *media stakeout*³⁷³.

4.3.7. A seleção do secretário-geral das Nações Unidas

Outro aspecto ilustrativo dos problemas existentes na relação do CSNU com a AGNU e com os Estados-membros diz respeito à escolha do secretário-geral das Nações Unidas, que é não apenas o chefe do Secretariado, mas também um importante personagem político nos debates sobre os principais temas globais.

A Carta da ONU não prescreve detalhadamente os procedimentos de seleção do SGNU. De acordo com o Artigo 97, o titular do cargo deve ser escolhido pela AGNU com base em recomendação do Conselho de Segurança. Essa recomendação normalmente está contida em resolução aprovada de acordo com o rito processual ordinário do órgão (9 votos favoráveis, incluindo o de todos os membros permanentes), por ser considerada uma deliberação sobre tema substantivo³⁷⁴. O consenso entre os P-5 é, assim, indispensável para a definição do nome do SGNU. O Artigo 141 das regras de procedimento da AGNU preceitua que o órgão considerará a recomendação do CSNU em votação secreta³⁷⁵.

Ainda conforme as regras de procedimento da AGNU, a escolha deve contar com o apoio de 2/3 dos membros e ser realizada em reunião privada – no entanto, o órgão em geral adota a resolução correspondente por aclamação. Em sua primeira sessão, em 1946, a AGNU, por meio da

373 Ibidem, p. 7.

374 ONGs da campanha “1 for 7 billion” sustentam que deveria se tratar de questão procedimental, entendimento que dificilmente prosperaria no CSNU. Cf. Telegrama 1700 da Missão do Brasil junto à ONU (Delbrasonu), ostensivo, 7/7/2015.

375 “When the Security Council has submitted its recommendation on the appointment of the Secretary-General, the General Assembly shall consider the recommendation and vote upon it by secret ballot in private meeting”.

resolução 11(I), estabeleceu os procedimentos para a seleção do SGNU. Naquele momento, recomendou que o CSNU indicasse, de preferência, apenas um candidato para sua consideração: ao fazê-lo, sacramentou o controle do órgão – e dos P-5 em particular – sobre o processo de seleção. O argumento utilizado foi o de que isso evitaria debate potencialmente controverso sobre a nomeação na AGNU³⁷⁶. Em contrapartida, a AGNU passou a exercer um papel passivo no processo³⁷⁷. Exceção à regra ocorreu em 1950, quando decidiu estender o mandato de Trygve Lie sem recomendação do CSNU (que não lograra chegar a uma decisão pela sucessão de vetos que prevalecia no cenário de surgimento da Guerra Fria). Ainda assim, as consequências da ação da AGNU foram sentidas: Lie passou a ser boicotado sistematicamente pela União Soviética no âmbito do CSNU, o que acabou levando à sua renúncia em 1952³⁷⁸. Desde então o CSNU passou a ser o efetivo detentor do direito de indicação do SGNU e os Estados-membros passaram a ter pouco acesso às suas deliberações durante o processo de escolha do titular do cargo.

A partir de meados dos anos 90 a AGNU ensaiou os primeiros passos para adquirir papel mais proeminente na seleção do principal representante da organização. Em 1997, adotou resolução – 51/241 – em que acolhia recomendações formuladas por Grupo de Trabalho sobre o fortalecimento do sistema das Nações Unidas. A resolução estabelecia: a) que o processo de seleção deveria ser mais transparente; b) que a duração do mandato deveria ser discutida, contemplando-se inclusive a possibilidade de exercício de apenas um único mandato; c) que atenção devida seria dada à rotação regional e à igualdade de gênero; e d) que, sem prejuízo das competências do CSNU, o presidente da AGNU poderia realizar consultas com os Estados-membros para

376 Resolução 11(I) da AGNU, de 24 de janeiro de 1946, item “d”. Cf. SIEVERS, Loraine; DAWS, Sam, op. cit., p. 404.

377 SECURITY COUNCIL REPORT. *Special Research Report - Appointment of the Secretary-General*, New York, 2011, p. 2.

378 RAVNDAL, Ellen J. “The appointment of Trygve Lie as the first Secretary-General”. In: *One World Trust*, Brief n. 3, maio de 2016.

identificar potenciais candidatos³⁷⁹. Os termos dessa resolução não foram, todavia, estritamente observados nos processos seletivos seguintes – 2001, 2006 e 2011.

Além disso, o fato de a Carta da ONU e das regras de procedimento do CSNU conterem apenas dispositivos genéricos sobre a seleção do SGNU levou a que os processos de seleção tivessem variações desde os anos 40. No início, não havia uma lista de candidatos. Os nomes dos três primeiros secretários-gerais – Trygve Lie, Dag Hammarskjöld e U Thant – emergiram de processos *ad hoc*, em que os nomes eram apresentados pelos membros permanentes do CSNU, em discussões informais do órgão. Em 1981, na eleição de Javier Pérez de Cuéllar, foi utilizado formulário em que apenas os membros permanentes deveriam incluir o nome dos candidatos que eles “desencorajariam”, ao passo que todos os 15 membros receberam formulário em que deveriam indicar que nomes “encorajariam”. Esse sistema, que continua sendo utilizado, resultou posteriormente na adoção de enquetes (*straw polls*) por meio da qual se aferiria a tendência de aceitação de nomes pelos membros do CSNU³⁸⁰.

Não há, tampouco, regra formal sobre rotação regional. A já mencionada Resolução 51/241 da AGNU estipulou apenas que “atenção devida” (*due regard*) deveria ser dada a essa questão e à igualdade de gênero. Apenas em 1991 foi apresentada, pela primeira vez, manifestação de uma região – a África – para ocupar o cargo. Na mais recente seleção, em 2016, houve candidatos de diversos continentes (Europa, América Latina, Oceania), embora com concentração do leste europeu, única região que não tinha ocupado, até aquele momento, a posição.

Em novembro de 1996 – no processo de seleção que resultaria na escolha de Kofi Annan – houve esforço de delinear orientações escritas mais claras sobre o processo de escolha do SGNU no âmbito do Conselho

379 Documento A/RES/51/241, 22 de agosto de 1997.

380 SECURITY COUNCIL REPORT. In *Hindsight: Voting for a Secretary-General*. New York, 2016. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-06/in_hindsight_voting_for_a_secretary-general.php>. Acesso em: 6/10/2016.

de Segurança. O então presidente do órgão, Nugroho Wisnumurti, da Indonésia, apresentou um conjunto de diretrizes que foram adotadas pelo CSNU como documento de referência³⁸¹ – ou seja, servem de base para o processo, sem constituírem regras inflexíveis. Essa nota não se tornou um documento oficial, mas foi posteriormente circulada entre os Estados-membros. As diretrizes estipulam que qualquer membro da ONU poderá apresentar candidatos. Os nomes serão analisados pelo CSNU em rodadas sucessivas de votação, com cédulas de cores diferentes para membros permanentes (vermelha) e não permanentes (branca). Após cada rodada de votação são realizadas consultas informais para analisar os resultados e decidir os próximos passos, inclusive no que tange à inclusão de novos nomes.

As “diretrizes Wisnumurti” consagraram o papel predominante do CSNU na escolha do SGNU. O órgão não apenas daria início ao processo – as candidaturas dos Estados-membros teriam, como de praxe, de ser apresentadas inicialmente a ele –, mas também indicaria um único nome à consideração da AGNU. Cabe lembrar que, embora a Carta da ONU outorgue papel predominante ao CSNU em razão do veto dos membros permanentes, não exclui a possibilidade de que recomende mais um nome à Assembleia³⁸² – a resolução 11 (I) da AGNU, de 1946, foi a primeira a estipular que o CSNU propusesse um só candidato.

Nos processos seletivos até a eleição de Ban Ki-moon em 2006, as candidaturas a SGNU eram apresentadas por meio de carta ao presidente do CSNU. A partir desse momento, tinha início uma espécie de “campanha” junto aos membros do órgão, especialmente os P-5. Essa preponderância do CSNU passou a ser mitigada, porém, na eleição mais recente, em 2016. O processo que resultou na escolha do português António Guterres tornou-se um marco ao consagrar, pela primeira vez, um papel relevante à AGNU. Essa mudança foi resultado direto da crescente pressão dos Estados-membros e da sociedade civil. Em 2014 foi lançada a campanha

381 Disponível em: <<http://www.unelections.org/?q=node/163>>. Acesso em: 13/6/2016.

382 SIEVERS, Loraine; DAWS, Sam, op. cit., p. 404.

“1 for 7 Billion”³⁸³, que defendia maior transparência nas diferentes etapas de seleção. As mais de 750 organizações não governamentais que participaram da iniciativa propuseram a introdução de mudanças como o estabelecimento de critérios claros para a seleção; um chamado público à indicação de candidatos; divulgação de cronograma; atenção a questões de gênero; realização de sessões abertas de interação com os postulantes; e o envio, pelo CSNU, de mais de um nome à consideração da AGNU. Outro aspecto da proposta – em discussão na ONU desde os anos 90 – foi a adoção de mandato único e não renovável para o cargo.

Essa crescente pressão da sociedade civil produziu resultados num curto período de tempo. Já em 2015 a AGNU aprovou a Resolução 69/231, que estabeleceu procedimentos, em seu âmbito, para a seleção do SGNU, enfatizando que o processo deveria ser guiado pelos princípios da transparência e inclusão, com base nas melhores práticas e na participação de todos os Estados-membros³⁸⁴. Uma das principais inovações da resolução foi a decisão de que fossem realizados diálogos informais na AGNU com os postulantes ao cargo³⁸⁵. Esses diálogos tiveram lugar, pela primeira vez, em abril de 2016. Durante as sessões, os candidatos deveriam apresentar suas “declarações de visão” para a organização e responder a questões dos Estados-membros. Embora do ponto de vista formal isso não represente uma mudança de regras – o CSNU pode continuar decidindo a portas fechadas o nome de sua preferência –, a interação de candidatos com a AGNU fomentou a consideração crítica dos nomes apresentados e estimulou tendências de apoio que passaram a se refletir na própria decisão do Conselho. O bom desempenho de António Guterres nos diálogos informais na AGNU foi considerado um elemento central para o respaldo que recebeu no âmbito do CSNU.

383 Disponível em: <<http://www.1for7billion.org>>. Acessado em: 14/6/2016.

384 A/RES/69/321, parágrafo 34.

385 Ideia suscitada pelo grupo ACT já no início de 2015. Cf. Telegrama 1049 da Missão do Brasil junto à ONU (Delbrasonu), ostensivo, em 29/04/2015.

Outro aspecto relevante, ainda que simbólico, foi o fato de que as candidaturas passaram a ser apresentadas em carta ao presidente do CSNU e da AGNU – um importante distanciamento da prática anterior, em que os nomes eram submetidos inicialmente apenas ao CSNU. Isso indica que o processo passou a ocorrer de forma *conjunta* nos dois principais órgãos decisórios da ONU. As mudanças indicadas apontam para um claro aperfeiçoamento dos métodos de trabalho da ONU num tema de grande sensibilidade política. Embora o CSNU ainda constitua o ponto central do processo de escolha do SGNU, a apresentação de candidaturas de forma pública e a realização de debates acompanhados pela internet dão margem a que os Estados-membros e a sociedade civil influenciem, de maneira inédita, o processo de formação de opinião sobre o melhor candidato.

Esses avanços no processo de seleção do SGNU constituem uma exceção num panorama ainda marcado por resistências à renovação das práticas do CSNU. A tendência ao fechamento ainda é bem perceptível – o veto e o controle das *penholderships* são os principais exemplos –, ao passo que os passos em direção a maior abertura seguem caracterizados pela intermitência. Algumas inovações do CSNU – diálogos interativos informais e *horizon-scanning*, por exemplo – não se consolidaram ou não tiveram a influência que se poderia esperar no processo decisório. Isso ocorre por uma diversidade de razões, mas principalmente pela tendência natural do CSNU de funcionar em torno de seu centro de gravitação: os P-5.



Capítulo 5

O Brasil e os métodos de trabalho do CSNU

Neste capítulo será apresentada a evolução da posição do Brasil com relação aos métodos de trabalho do CSNU, bem como articulado, em seguida, um conjunto de temas que podem constituir uma agenda prioritária para o país nesse âmbito específico.

A posição brasileira não pode ser dissociada do processo mais amplo de reforma do CSNU. Como defensor da expansão do número de assentos e aspirante a uma cadeira permanente, o Brasil considera que o simples aperfeiçoamento dos métodos de trabalho não será suficiente para que se tenha um órgão de fato mais transparente e inclusivo.

Isso alimenta a percepção de que o Brasil é um país hesitante no debate sobre os métodos de trabalho. Trata-se de um equívoco: a atuação brasileira pode ser classificada como claramente progressista. O país já deu mostras – inclusive como membro não permanente do CSNU – de seu engajamento efetivo em prol de um CSNU mais aberto ao conjunto dos Estados-membros, com menor assimetria entre membros permanentes e eleitos e capaz de manter um diálogo constante com outros órgãos das Nações Unidas.

A posição brasileira de que alterações pontuais nos métodos de trabalho são meramente paliativas advém da experiência recente do CSNU: as principais inovações do órgão tendentes à abertura acabaram não se consolidando ou se tornaram exercícios simbólicos, sem peso real na tomada de decisão. Um dos exemplos mais notórios disso é a resistência dos P-5 em diversificar as *penholderships*.

O capítulo conta com duas seções. Na primeira delas será traçada a evolução da participação do Brasil nos debates sobre os métodos de trabalho desde os anos 90, quando o tema ingressou oficialmente na agenda de trabalho das Nações Unidas. Em seguida, será apresentada uma compilação de temas que são de particular interesse para o país e que podem se colocar como eixo da atuação brasileira nessa matéria, seja no bojo dos debates sobre reforma, seja nas discussões específicas sobre os métodos de trabalho e a implementação da Nota Presidencial 507.

5.1. Histórico da posição brasileira

O Brasil tem sido um país historicamente engajado no aperfeiçoamento dos métodos de trabalho do CSNU. Sua tradição reformista remonta à própria gênese da ONU: na Conferência de São Francisco se incluía entre as nações mais favoráveis a que “a composição do Conselho obedeça a fórmulas mais democráticas, suprimindo-se o privilégio dos lugares permanentes, contrário ao princípio da igualdade jurídica entre nações”³⁸⁶. A aceitação dos assentos permanentes e do veto se deu em função da constatação de que as grandes potências não abririam mão de um lugar diferenciado na nova Organização.

No entanto, já em 1948 o representante brasileiro, embaixador João Carlos Muniz, constatava na abertura da sessão da AGNU que “o veto foi transformado em um instrumento negativo que está frustrando todos os esforços do Conselho de Segurança em direção à paz”³⁸⁷. Desde

386 “Instruções à delegação do Brasil na Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas”. In: TARISSE DA FONTOURA, Paulo R.C.; MORAES, Maria L. Escorel de; UZIEL, Eduardo, op. cit, p. 33.

387 In: SEIXAS CORRÊA, L. F. (org.). op. cit., 2007. p. 48.

então o tema foi suscitado nos discursos brasileiros em diferentes oportunidades³⁸⁸. A plataforma reformista do Brasil caminhava, assim, *pari passu* com uma visão crítica do funcionamento do CSNU.

Essa perspectiva reformista é corolário do próprio engajamento e valorização, pelo Brasil, do sistema multilateral. Como visto na seção histórica deste trabalho, o país esteve desde o início empenhado na construção de uma ONU forte, com representação adequada dos interesses de países de distintos níveis de desenvolvimento. Esse compromisso com o multilateralismo deita raízes no fato de que a diplomacia sempre foi uma ferramenta indispensável para um país com dez vizinhos e que nunca privilegiou, como instrumentos principais para sua projeção internacional, nem o poder militar, nem o poder econômico. Ao privilegiar o direito sobre o poder³⁸⁹, nada mais natural que realize um esforço contínuo para ter maior presença naquele que é por essência o foro mais relevante para o exercício do multilateralismo no campo da paz e da segurança: o CSNU.

No momento em que a França, em 1994, convocou o primeiro debate aberto e apresentou *aide-mémoire* relativo aos métodos de trabalho, o Brasil foi um dos dois únicos países, ao lado da Nova Zelândia, a apresentar nota verbal, circulada entre todos os Estados-membros, apoiando explicitamente a proposta francesa. Nela, sublinhava a necessidade de que fossem incrementadas a “transparência” e a “prestação de contas” (*accountability*) do órgão e defendia que as reuniões voltadas para a consideração inicial de “relatórios importantes” do SGNU e para o debate sobre a criação ou término de operações de manutenção da paz fossem de natureza pública. Sustentava, ademais, a necessidade de uma atualização das regras de procedimento, com o escopo de, entre

388 1949, 1950, 1954, 1960, 1963, 1976, 1985, 1989 e consistentemente a partir de então, ao lado da reforma do CSNU.

389 FONSECA JR., Gelson. “O Brasil e o multilateralismo pós-1945”. In: TARISSE DA FONTOURA, Paulo R. C.; MORAES, Maria L. Escorel de; UZIEL, Eduardo, op. cit., p. 361.

outros, definir formalmente o “status” das consultas informais, “cuja existência legal ainda está por ser propriamente reconhecida”³⁹⁰.

Durante o primeiro debate aberto, em dezembro daquele mesmo ano, o Brasil mais uma vez advogou que o CSNU deveria tornar-se não apenas mais representativo e efetivo, mas também mais transparente e “responsável”. Uma vez que o órgão representa todos os Estados-membros, a comunidade internacional teria a expectativa “legítima” de que os “poderes excepcionais” que lhe foram atribuídos fossem exercidos de maneira “apropriada”³⁹¹.

Em seguida, voltou a suscitar questionamentos sobre a legalidade das consultas informais, assinalando tratar-se de modalidade não prevista nas regras de procedimento e lembrando que as reuniões privadas a que se refere o Artigo 51 das regras de procedimento devem ter registro formal e após o seu término o SGNU deverá divulgar comunicado oficial (*communiqué*). Defendia, por essa razão, a revisão das regras de procedimento do CSNU, para que se estabelecesse equilíbrio entre o trabalho público e privado do órgão. Nesse mesmo debate, o Brasil enunciava o que continuaria sendo a espinha dorsal de sua posição: a revisão dos métodos de trabalho não poderia ser considerada um mero “paliativo” para uma reestruturação substantiva – leia-se reforma estrutural – do CSNU, mencionando a inter-relação entre as preocupações com transparência e aquelas referentes à representatividade, legitimidade e efetividade³⁹².

Como já destacado na seção dedicada à evolução histórica dos métodos de trabalho, o debate aberto de 1994 foi uma iniciativa pioneira que não teve continuidade imediata. A atuação do Grupo de Trabalho Informal do CSNU sobre o tema foi caracterizada pela discricão (ou pela inércia) e novos debates abertos não voltariam a ser realizados senão

390 Nota Verbal do representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas dirigida ao secretário-geral das Nações Unidas. NAÇÕES UNIDAS. Documento S/1994/1384, 6 de dezembro de 1994.

391 Discurso do representante permanente do Brasil, embaixador Ronaldo Sardenberg. NAÇÕES UNIDAS. Documento S/PV.3483, 16 de dezembro de 1994, p. 5.

392 Ibidem, p. 6.

mais de uma década depois, em 2008. Os países mais interessados no tema procuravam veicular suas ideias por ocasião de debates específicos, como, por exemplo, aqueles dedicados às operações de manutenção da paz, à relação entre o CSNU e os TCCs e, a partir de 2001, nas chamadas “sessões de encerramento”.

É apenas com o impulso dado ao processo de reforma do CSNU em meados dos anos 2000 que o debate sobre os métodos de trabalho ganhou novo fôlego. Como visto, 2005 foi um ano auspicioso, em que propostas concretas sobre a reforma foram apresentadas no contexto da realização da Cúpula Mundial. Além da formação de grupos de interesse (G-4, UfC, S-5, Grupo Africano, L.69), houve também a apresentação de proposta específica sobre métodos de trabalho pelo grupo S-5. O projeto de resolução apresentado pelo G-4 em 2005 também trazia toda uma seção dedicada ao aperfeiçoamento dos métodos de trabalho do CSNU.

Em seu pronunciamento no debate aberto de 2008, o Brasil assinalou a “ligação intrínseca” entre o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho com uma “reestruturação substantiva” da composição do CSNU:

(...) Just as transparency and accountability cannot take deep root in a Council that is insufficiently representative of a diverse membership and that does not reflect contemporary political realities, an enlarged Council will need new working methods in order to become fully accountable.”. *Além disso, não seria* “politically realistic to expect to meaningfully and permanently alter the Council’s working methods without expanding its composition. It is no coincidence that no progress has been made on either aspect of Council reform since the mid-1990s”.

O Brasil preconizava, assim, uma abordagem integrada, em que os dois aspectos – métodos de trabalho e composição – se fortaleceriam reciprocamente³⁹³.

393 Discurso da representante permanente do Brasil, embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti. NAÇÕES UNIDAS. Documento S/PV.5968, 27 de agosto de 2008, pp. 34-35.

Desde que o CSNU passou, em 2008, a realizar debates anuais sobre métodos de trabalho, o Brasil participou de todos eles. A contribuição brasileira ao tema foi maior justamente nos momentos em que esteve no próprio Conselho – em 1994, quando foi um dos impulsionadores da realização do primeiro debate aberto; em 2005, quando realizou sessão de encerramento pública; e em 2011, quando defendeu reiteradamente maior interação com a CCP e organizou sessão de encerramento ao fim de sua presidência.

A participação brasileira está assentada em três elementos centrais:

- a) *vinculação entre a reforma do CSNU e os métodos de trabalho*: o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho não prescinde de uma expansão do número de assentos do CSNU. Os métodos de trabalho não são capazes de engendrar, isoladamente, uma nova correlação de poder no CSNU, nem torná-lo mais representativo da realidade contemporânea. Esse elemento – *representatividade* – não pode ser abandonado sob o argumento de que o CSNU já dispõe de mecanismos suficientes de interação com outros atores;
- b) *maior abertura*: o CSNU deve melhorar sua interação com países que não são membros do órgão, com países contribuintes de tropas e policiais, com outros órgãos da ONU (AGNU, CCP e ECOSOC, por exemplo), com organizações regionais e internacionais e com organizações não governamentais. Esse contato com uma diversidade de interlocutores enriquecerá a consideração dos temas de sua agenda; e
- c) *maior transparência*: maior número de reuniões públicas; realização de “briefings” após consultas informais; melhor circulação de documentos; e maior inclusão de membros não permanentes na elaboração e discussão de projetos de decisão (*penholderships*). Essa transparência não deve se dar apenas

para fora; é igualmente importante que valha internamente, com a redução de assimetrias entre os P-5 e os E-10.

A posição brasileira é coerente, mas de certo modo fragmentária: a despeito da fidelidade do Brasil aos três eixos mencionados, as propostas já sustentadas encontram-se dispersas em manifestações apresentadas ao longo do tempo. A tabela 13, abaixo, compila as principais ações defendidas pelo Brasil e pode ser útil para que se tenha uma visão panorâmica das propostas já sustentadas pelo país nos últimos 20 anos.

Tabela 13 – Compilação de propostas do Brasil para aperfeiçoar os métodos de trabalho do CSNU³⁹⁴

Proposta	Ocasão em que foi apresentada pela primeira vez
Revisão das regras de procedimento para, <i>inter alia</i> , reconhecer legalmente a existência de consultas informais.	Debate aberto sobre métodos de trabalho, 16 de dezembro de 1994.
Criação de mecanismo formal e institucionalizado para consultas entre o CSNU e países contribuintes de tropas.	Debate aberto sobre a relação entre o CSNU os TCCs, 20 de dezembro de 1995.
Realização de sessões de encerramento (<i>wrap-up sessions</i>) de maneira regular.	Sessão pública de encerramento ao fim da presidência brasileira do CSNU, 30 de março de 2005.
Adoção de regras e procedimentos para institucionalizar a relação entre o CSNU e o ECOSOC, nos termos do Artigo 65 da Carta da ONU.	Sessão pública de encerramento ao fim da presidência brasileira do CSNU, 30 de março de 2005.
Realização de missões regulares do CSNU a países em conflito.	Sessão pública de encerramento ao fim da presidência brasileira do CSNU, 30 de março de 2005.
Diálogo com organizações não governamentais e representantes da sociedade civil.	Sessão pública de encerramento ao fim da presidência brasileira do CSNU, 30 de março de 2005.
Cooperação mais próxima entre operações de manutenção da paz e missões políticas especiais de uma mesma região.	Sessão pública de encerramento ao fim da presidência brasileira do CSNU, 30 de março de 2005.

394 Documentos das Nações Unidas consultados: S/PV.3483 (1994); S/PV.3611 (1995); S/PV.5156 (2005); S/PV.5968 (2008); S/PV.6300 (2010); S/PV.6672 (2011); S/PV.6870 (2012); S/PV.7052 (2013); S/PV.7285 (Resumption 1) (2014); S/PV.7539 (Resumption 1) (2015); S/PV.7740 (2016).

Proposta	Ocasão em que foi apresentada pela primeira vez
Participação de países diretamente interessados em reuniões do CSNU, inclusive de órgãos subsidiários.	Debate aberto sobre métodos de trabalho, 22 de abril de 2010.
Realização de consultas com TCCs nos estágios iniciais das negociações para renovação de mandatos de operações de manutenção da paz.	Debate aberto sobre métodos de trabalho, 22 de abril de 2010.
Maior interação do CSNU com a CCP.	Debate aberto sobre métodos de trabalho, 22 de abril de 2010.
Diálogo frequente do CSNU com a União Africana.	Debate aberto sobre métodos de trabalho, 22 de abril de 2010.
Converter algumas das reuniões privadas em reuniões públicas.	Debate aberto sobre métodos de trabalho, 30 de novembro de 2011.
Adoção de consultas regulares com países não membros, especialmente aqueles com interesses específicos no tema em exame.	Debate aberto sobre métodos de trabalho, 30 de novembro de 2011.
Adoção de procedimentos para monitorar e avaliar a maneira pela qual as resoluções adotadas pelo CSNU são interpretadas e implementadas, em particular aquelas que autorizam o uso da força.	Debate aberto sobre métodos de trabalho, 30 de novembro de 2011.
Adoção de mecanismos de seguimento (<i>follow up</i>) das sugestões apresentadas pelos Estados-membros durante debate na AGNU sobre o relatório anual do CSNU.	Debate aberto sobre métodos de trabalho, 26 de novembro de 2012.
“Briefings” informativos e interativos periódicos aos Estados-membros, inclusive pelos órgãos subsidiários do CSNU.	Debate aberto sobre métodos de trabalho, 26 de novembro de 2012.
Possibilidade de que Estados não membros participem de sessões de encerramento.	Debate aberto sobre métodos de trabalho, 29 de outubro de 2013.
Mecanismo regular de prestação de contas (<i>reporting</i>) sobre assuntos que são tratados fora do CSNU (p.ex. atuação do Quarteto no conflito Israel-Palestina).	Debate aberto sobre métodos de trabalho, 29 de outubro de 2013.
Convite para que presidentes de configurações específicas da CCP participem de encontros informais com membros do CSNU antes de que se trate de assuntos de interesse dos dois órgãos.	Debate aberto sobre métodos de trabalho, 20 de outubro de 2015.
O uso do veto deve ser responsável. Apoio à iniciativa franco-mexicana para limitar o uso do veto.	Debate aberto sobre métodos de trabalho, 20 de outubro de 2015.

Proposta	Ocasão em que foi apresentada pela primeira vez
Convide aos presidentes das configurações específicas da CCP para que participem de viagens oficiais do CSNU.	Debate aberto sobre métodos de trabalho, 19 de julho de 2016.
Duas propostas práticas para acompanhamento da implementação das resoluções do CSNU: a) adoção de prazo de revisão (<i>sunset clause</i>) e apresentação periódica de “briefings” e relatórios; b) mecanismo de monitoramento por peritos, à semelhança do que ocorre nos comitês de sanções, para verificar sua conformidade ao mandato original e ao direito internacional.	Debate aberto sobre métodos de trabalho, 19 de julho de 2016.
Mecanismo de seguimento (<i>follow up</i>) pelo CSNU de comunicações “ex post facto” dos Estados-membros sobre uso da força (Artigo 51 da Carta da ONU), como por exemplo sob alegação de combate ao terrorismo.	Debate aberto sobre métodos de trabalho, 19 de julho de 2016.
Distribuição mais equilibrada de <i>penholderships</i> entre membros permanentes e não permanentes.	Debate aberto sobre métodos de trabalho, 19 de julho de 2016.

A abrangência e diversidade das propostas demonstram que o Brasil tem uma visão inequivocamente favorável à promoção da abertura e transparência do CSNU. Já defendeu maior número de reuniões públicas; estabelecimento de procedimentos claros para a interlocução como ECOSOC; regulamentação do uso do veto pelos P-5; seguimento de sugestões apresentadas na AGNU com relação às atividades do CSNU; consultas regulares com Estados não membros; melhor distribuição das *penholderships* e maior número de “briefings” aos Estado-membros. Todas essas propostas situam-se no que podemos denominar de “agenda clássica” de aperfeiçoamento dos métodos de trabalho – na linha, por exemplo, do que sustentam grupos que se debruçam especificamente sobre esse tema, como o S-5 no passado e, atualmente, o ACT.

Além desses temas tradicionais no campo dos métodos de trabalho, recorrentes desde os anos 90, o Brasil tem sido um importante porta-voz, mais recentemente, de propostas originais em dois campos específicos.

O primeiro deles é o da interação com a CCP. O país tem estado à frente na apresentação de ideias como a de que os presidentes de configurações específicas se encontrem com membros do CSNU em caráter informal, antes de que deliberem sobre temas da agenda (o que contornaria a notável resistência aos P-5 a admitir não membros em reuniões do CSNU). Outra proposta relevante nesse domínio é a de que presidentes de configurações específicas participem de missões oficiais (viagens) do CSNU.

O segundo campo é o do acompanhamento do uso da força. O Brasil tem buscado defender a tese de que a autorização do uso da força por meio da aprovação de resolução não esgota o tema. É necessário também que o CSNU receba relatórios e monitore *como* os Estados-membros estão implementando suas decisões, de forma a verificar se o uso da força ocorreu em conformidade com o mandato estabelecido pelo CSNU e com o direito internacional. Outra ideia é a de que o CSNU seja ativo ao monitorar notificações *ex post facto* pelos Estados-membros (com esteio no Artigo 51 da Carta³⁹⁵) sobre uso da força. A insistência nesses dois temas é uma decorrência direta do papel do Brasil no desenvolvimento do conceito de “responsabilidade ao proteger” a partir de 2011.

5.2. Temas centrais para a atuação brasileira

A defesa de uma mudança estrutural que inclua a criação de novos assentos permanentes e não permanentes, contemplando de maneira equilibrada diferentes regiões e também países em desenvolvimento, é o aspecto que difere a posição brasileira daquela esposada pelos grupos de interesse cuja agenda está centrada basicamente na questão dos métodos de trabalho – no passado o S-5 e, hoje, o ACT. Como salientado em outras passagens do trabalho, não é coincidência que muitos dos

395 Artigo 51 da Carta da ONU: “(...) Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security”.

protagonistas desses grupos sejam países contrários a uma reforma que contemple a criação de novos assentos permanentes, o que, em sua perspectiva, apenas agravaria ainda mais as assimetrias já existentes no processo decisório do CSNU. Em 2012 um dos representantes do S-5 afirmou que as discussões sobre métodos e reforma do CSNU são vias complementares, mas diferentes³⁹⁶. No entanto, o fato de os métodos de trabalho constituírem uma trilha distinta não quer dizer que possam, por si só, modificar substancialmente a maneira como funciona o Conselho de Segurança: como as mudanças no órgão costumam ser endógenas, e tendo-se em conta o controle exercido sobre suas decisões pelos P-5, é improvável imaginar um CSNU com práticas renovadas apenas a partir da pressão de grupos de interesse externos.

O Brasil vê as mudanças nos métodos de trabalho, portanto, como um passo relevante, mas não suficiente, para uma transformação das práticas do CSNU. Quais seriam, porém, os eventuais ganhos para o país decorrentes de aperfeiçoamentos incrementais nos métodos de trabalho?

Em primeiro lugar, o Brasil, a despeito de sua militância pela reforma do CSNU, não é um membro permanente do CSNU e mesmo sua presença como membro eleito pode ser menos frequente no futuro próximo, haja vista o crescente interesse de países do Grupo da América Latina e Caribe (GRULAC) em lançar candidaturas. Métodos de trabalho mais transparentes e melhor acesso ao processo decisório ajudam, portanto, a que outros Estados-membros tenham algum grau de influência, mesmo que o órgão mantenha sua estrutura atual.

Em segundo lugar, é possível, ainda que não inevitável, que métodos de trabalho atualizados possam ajudar, num prazo mais longo, a impulsionar uma reforma do CSNU, desde que fique demonstrado que a influência de países não membros pode facilitar a tomada de decisões e fortalecer a efetividade da atuação do CSNU.

396 Cf. nota 150.

Em terceiro lugar, tendo em conta o perfil reformista da atuação brasileira no plano internacional e sua defesa de instituições de governança globais mais democráticas e representativas, não pode o Brasil resignar-se a acompanhar de maneira apenas acessória os debates sobre os métodos de trabalho. Um contínuo engajamento no tema reforçaria suas posições de princípio e contribuiria para fazer avançar seus interesses em temas substantivos que são discutidos no CSNU, não implicando abdicar de sua tradicional posição de defesa de uma reforma ampla do órgão.

Em quarto lugar, o Brasil tem posição de destaque em atividades da ONU sob a supervisão do CSNU. Este é o caso da Comissão de Consolidação da Paz e das operações de manutenção da paz, com destaque, mais recentemente, para a Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH) e para a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL). Os interesses brasileiros nesses temas poderiam ser mais bem resguardados em um CSNU mais aberto e transparente.

Em quinto lugar, mas não menos importante, temos uma espécie de argumento-síntese que está na base mesma da discussão sobre os métodos de trabalho: o acesso à informação. O CSNU emite decisões obrigatórias para todos os Estados-membros e é por isso fundamental que eles estejam a par dos principais temas em exame no órgão – para que possam, se necessário, defender seus interesses fundamentais.

É tendo em conta esses elementos que serão indicadas, a seguir, algumas ideias que podem consubstanciar uma agenda brasileira para os debates em curso. Ela articula o acervo de propostas já defendidas pelo Brasil e as combina com outros pontos que jamais foram suscitados pelo país, ao menos de maneira explícita. A escolha de cada uma das propostas obedeceu a três critérios básicos: sua relevância política (deve contar com apoio substancial entre os Estados-membros); sua exequibilidade (deve preferencialmente dispensar a aprovação de resoluções ou mesmo de emenda à Carta; tampouco deve esbarrar em objeções incontornáveis

dos P-5); e, por fim, devem oferecer contribuição tangível para melhorar a tomada de decisões no CSNU. Não se procederá a uma análise pormenorizada de cada um dos itens, mas a uma apresentação geral de sua natureza e importância no campo dos métodos de trabalho: o propósito é que constituam uma *lista indicativa* de temas relevantes, e não um conjunto detalhado e exaustivo de propostas.

a) Realização de debates abertos ou reuniões públicas antes da adoção de decisões

A realização de discussões públicas do CSNU antes de decisões sobre temas importantes de sua agenda é uma demanda antiga dos Estados-membros mais engajados na defesa da modernização dos métodos de trabalho. Esse pleito, porém, nunca recebeu encaminhamento adequado dentro do órgão, que mantém ainda hoje a prática de realizar sessões públicas apenas por ocasião da adoção de decisões. As reuniões abertas acabam se tornando, por isso, meramente protocolares, já que não há mais processo negociador em curso.

Embora o tema já tenha sido suscitado em diferentes ocasiões, não existe movimento organizado para mudar essa prática. Para o Brasil, o argumento central é o de que a realização de reuniões abertas possibilita ao CSNU colher contribuições e opiniões dos Estados-membros mais interessados na questão em debate, sem qualquer prejuízo para sua prerrogativa de deliberar sobre o assunto posteriormente, em reuniões fechadas. O órgão poderia, dessa maneira, realizar debates abertos antes de dar início às deliberações sobre determinado tema de sua agenda – como a criação ou renovação de operações de manutenção de paz. Trata-se de alternativa mais palatável aos membros permanentes do que, por exemplo, o convite aos países diretamente envolvidos para que se pronunciem na fase inicial de consultas informais ou sessões privadas.

Mesmo que o CSNU tenda a consultar os países afetados ao longo do processo de elaboração de suas decisões, em alguns temas transversais – contraterrorismo ou casos que envolvem o uso da força,

por exemplo – nada garante que todos os interlocutores interessados em apresentar suas visões serão consultados.

A ideia é amplamente apoiada pelos Estados-membros, enfrentando, porém, resistência dos P-5. Como indicado, poderia contribuir para o enriquecimento do processo decisório no CSNU, criando um constrangimento, ainda que tênue, para que o CSNU tenha em conta outros pontos de vista e, se for o caso, para que justifique sua não incorporação à decisão final. Contribuiria, por conseguinte, para trazer elementos de *democracia deliberativa* ao órgão.

b) Fortalecimento do papel dos membros não permanentes: melhor distribuição de *penholderships*

É fundamental que o Brasil insista na crítica à assimetria entre os membros permanentes e não permanentes. Os E-10 devem ter maiores responsabilidades na elaboração de textos e devem ser envolvidos nos processos negociadores desde o início, evitando-se que propostas acordadas previamente pelos P-5 sejam submetidas à sua apreciação apenas nos dias que antecedem a adoção de decisões. A despeito de sua relevância, esse tema não tem frequentado de maneira recorrente os pronunciamentos do Brasil sobre métodos de trabalho.

É comum que membros não permanentes – inclusive o Brasil em seus últimos mandatos – não minutem sequer uma decisão ao longo de dois anos. Em geral isso ocorre não por desinteresse ou falta de estrutura, mas principalmente em razão de obstáculos decorrentes da própria assimetria de poder dentro do CSNU.

Trata-se de um tema central no campo dos métodos de trabalho. É dotado, porém, de grande especificidade, por envolver a distribuição de responsabilidades *dentro* do CSNU. As versões da Nota Presidencial 507 de 2010 e 2017 fazem referência ao tema, estabelecendo que se deve permitir a todos os membros do órgão que participem integralmente da preparação, entre outros, de resoluções, declarações presidenciais ou declarações à imprensa. Apesar disso, o processo de elaboração de textos continua concentrado nas mãos dos P-5.

É igualmente importante que o Brasil continue a defender que os membros não permanentes se coordenem mais para fazer avançar seus interesses. Existem precedentes de iniciativas relevantes de membros eleitos (muitas vezes interessados num método de trabalho específico) com resultados claramente positivos³⁹⁷. Num CSNU assimétrico, a união dos dez membros eleitos é ainda mais necessária para que possam promover os seus interesses e dar maior equilíbrio ao funcionamento do CSNU.

A relevância política do tema é inquestionável e de interesse da maioria dos Estados-membros. Poderia, ademais, enriquecer o processo decisório no CSNU ao diversificar visões e dificultar a acomodação inerente ao exercício de *penholderships* por um mesmo país ao longo de anos.

c) Veto. Regulamentação do veto reverso

Como salientado em outros pontos do presente trabalho, a posição do Brasil sobre o veto não pode ser dissociada de sua atuação mais ampla no processo de reforma do CSNU. Daí decorre a “ambiguidade” da postura brasileira: ao mesmo tempo em que reconhece a atribuição do veto para eventuais novos membros permanentes, propõe compromisso voluntário de não utilização desse instrumento. Além disso, mais recentemente o Brasil manifestou apoio a propostas de regulamentação (restrição voluntária) do veto, como no caso da iniciativa franco-mexicana. Essa é uma forma de acomodar a posição tanto de agrupamentos críticos ao veto – hoje concentrados no ACT – e do Grupo Africano, que exige esse direito no âmbito do CSNU reformado.

Não obstante essas possíveis ambiguidades, a posição brasileira é historicamente crítica ao veto. Já em 1946, na I Sessão Ordinária da AGNU, o representante do Brasil, embaixador Pedro Leão Velloso, frisou que o veto “foi um preço muito alto pago por pequenos e médios países

³⁹⁷ Exemplo disso é a própria adoção da Nota 507, resultado da militância de membros não permanentes no Grupo de Trabalho do CSNU sobre documentação e métodos de trabalho.

pela obtenção da Carta”, mas que se tratava de uma concessão “dentro de espírito construtivo, em nome da obtenção de resultados práticos”³⁹⁸.

No domínio específico dos métodos de trabalho, nada impede o Brasil de seguir mantendo sua linha crítica tradicional, sem perder de vista que o veto é uma realidade da Carta a que os P-5 continuarão se aferrando. A estratégia brasileira pode amparar-se na articulação de três pontos principais: 1) compromisso dos membros permanentes de não lançar mão do veto em casos específicos, como crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade. Tal compromisso deve estar associado à existência, no CSNU, de mecanismo para acompanhar a avaliar a implementação dos mandatos que contemplem o uso da força; 2) possibilidade (formulada inicialmente pelo grupo S-5) de que os P-5 possam lançar voto negativo ressaltando, porém, não se tratar de veto (para alguns, essa medida requereria emenda à Carta da ONU³⁹⁹); e 3) defesa de que os P-5, ao vetarem uma iniciativa, apresentem justificativa pública à luz do direito internacional e dos princípios da Carta da ONU. Embora o veto seja amplamente visto como um mecanismo antidemocrático e causador de desequilíbrios no funcionamento do CSNU, não há atualmente perspectiva para sua abolição. É do interesse brasileiro que prevaleça, nesse caso, ao menos uma perspectiva reformista, que não contraste com suas ambições específicas no processo de reforma do CSNU. Essas três propostas – todas elas já suscitadas em debates sobre métodos de trabalho – podem constituir uma espécie de tripé desse projeto reformista.

Convém, além disso, trazer à tona iniciativa voltada à regulamentação do chamado *veto reverso*, termo cunhado por David Caron e sobre o qual discorreremos no capítulo anterior. O veto reverso é aquele utilizado para impedir o término de medidas em vigor (uso da força ou sanções, por exemplo), dado o entendimento de que o

398 Discurso do embaixador Pedro Leão Velloso na I Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas (Parte II). In: SEIXAS CORRÊA, L. F., op. cit., p. 39.

399 WENAWESER, Chistian, op. cit., p. 185.

encerramento dos efeitos de uma resolução depende de uma *nova* resolução. Em consequência, um dos P-5 pode forçar o prolongamento indefinido dos efeitos de uma decisão anterior, ainda que o contexto que a justificou tenha se modificado. Temos aqui o fenômeno da *irreversibilidade* de algumas decisões do CSNU.

A limitação do veto reverso poderia ocorrer sem necessidade de emenda à Carta. Algumas propostas poderiam ser colocadas na mesa⁴⁰⁰:

- i) inclusão, nas resoluções sob a égide do Capítulo VII, de data final para as medidas ali previstas, ou de uma data para que o CSNU delibere sobre a extensão do prazo (*sunset clause*). Essa última ideia tem sido aventada pelo Brasil nos últimos anos, como parte do conceito de “responsabilidade ao proteger”;
- ii) estabelecer na própria resolução uma “cláusula de votação modificada” – convencionando, por exemplo, que a revogação das medidas previstas poderá ocorrer com o voto de onze ou doze membros, desde que haja no máximo uma iniciativa de revogação das medidas por semestre; ou
- iii) delegar todas as decisões sobre a manutenção de sanções a um órgão subsidiário, cujas deliberações teriam de ser tomadas por consenso. Competiria a esse órgão subsidiário não apenas incluir ou excluir nomes das listas de sanções, mas também realizar avaliação mais ampla da necessidade das medidas e dos efeitos dela decorrentes.

O tema envolve filigranas legais que demandariam reflexão mais detida por parte dos Estados-membros do CSNU. Trata-se, porém, de iniciativa que teria importante impacto na correção de excessos. Guarda, ademais, relação com outro aspecto que será suscitado mais adiante – o do acompanhamento do uso da força. Uma vez autorizada a ação militar, é incompreensível que o CSNU não realize um seguimento e nem

400 Sugestões inspiradas pelas reflexões de CARON, David, op. cit., pp. 584-588.

preveja uma revisão periódica do mandato concedido, cuja prolongação indefinida no tempo constitui uma espécie de *waiver* para ação militar sem qualquer parâmetro objetivo.

O mais conveniente – e factível – em qualquer iniciativa de regulamentação do veto é que se evite qualquer tipo de emenda à Carta, processo complexo e que exige ratificação por todos os P-5. Restrições voluntárias ao uso dessa prerrogativa por meio de um “código de conduta” encontram amplo respaldo dentro e fora das Nações Unidas e poderiam ter efeito positivo no funcionamento do CSNU, ao exigir cada vez maior ênfase na diplomacia e atenuar os efeitos deletérios da “ameaça de veto” (*pocket veto*, *hidden veto*).

d) Regulamentação do Artigo 51 da Carta das Nações Unidas sobre o uso da força em casos de alegada autodefesa

Em conexão com o conceito de “responsabilidade ao proteger”, o Brasil tem sido um dos protagonistas do debate sobre a regulamentação do Artigo 51 da Carta das Nações Unidas, propugnando que o CSNU monitore e avalie o uso da força pelos Estados-membros. Essa postura evidencia uma vez mais o potencial do país como *norm entrepreneur* nos temas de paz e segurança e o papel construtivo que pode ter no CSNU. Foi também uma das primeiras vezes em que o Brasil avançou um conceito relacionado a tema sensível para a ordem internacional: o de soberania⁴⁰¹.

O Artigo 51 versa especificamente sobre as notificações realizadas pelos Estados-membros sob a alegação de autodefesa. O Brasil tem sustentado que essa notificação não exaure a responsabilidade do CSNU de averiguar se as ações militares foram compatíveis com o disposto na Carta da ONU e com o direito internacional, em especial os direitos humanos, o direito internacional humanitário e o direito dos refugiados⁴⁰². Afinal, o próprio Artigo 51 dispõe que o direito de

401 BENNER, Thorsten, op. cit., p. 2.

402 Despacho Telegráfico 677 da Secretaria de Estado para a Missão do Brasil junto à ONU (Delbrasonu), ostensivo, 9/7/2015.

autodefesa não desobriga o CSNU de tomar as ações necessárias para o reestabelecimento da paz e da segurança, de forma a preservar sua “autoridade” e “responsabilidade”.

A invocação do Artigo 51 tem sido frequente no período recente. Estimativas indicam que num período de quinze anos – de 1998 a 2013 – foram apresentadas 200 notificações ao CSNU de uso da força em alegados casos de autodefesa⁴⁰³. Esse incremento se deve principalmente às ações contra grupos vistos como terroristas. Não por acaso, os anos em que ocorreram mais notificações foram 2001, após os ataques de 11 de setembro, e 2013, durante a ascensão do autodenominado “Estado Islâmico” e do agravamento da crise na Síria. O CSNU não conta, porém, com estatísticas oficiais a respeito, o que torna difícil averiguar até mesmo se todos os atos de autodefesa foram devidamente notificados.

Urge, por essa razão, que o CSNU adote procedimentos formais para examinar as notificações dos Estados-membros, analisando sua legalidade à luz da Carta da ONU e do direito internacional, e para verificar se há casos em que não houve notificação. Não se trata de uma regulamentação no sentido “constitucional”: a Carta permaneceria intocada, mas o CSNU deveria, por meio dos instrumentos legais que julgar mais adequados – nota presidencial, declaração presidencial ou mesmo resolução – estabelecer um mecanismo de seguimento, monitoramento e consideração das comunicações recebidas, abrindo-se, quando necessário, a possibilidade de discussão da notificação pelo CSNU, o que não ocorre hoje. O tema é potencialmente controverso, por envolver interesses sensíveis inclusive dos P-5, países que frequentemente lançam mão do uso da força em cenários de conflito.

403 GREEN, James A. “The Article 51 Reporting Requirement for Self-Defense Actions”. In: *Virginia Journal of International Law*. Vol. 55:3, dezembro de 2015, p. 575.

e) Três áreas em que se pode aperfeiçoar a interlocução com a AGNU: prestação de contas; menor *encroachment*; maior participação do presidente da AGNU em reuniões do CSNU

Um dos aspectos mais suscitados pelo Brasil nas discussões sobre métodos de trabalho é a necessidade de melhor articulação do CSNU com outros órgãos das Nações Unidas, notadamente a AGNU, a CCP e o ECOSOC. Esses princípios em geral são acolhidos pelos membros do CSNU, ao menos no plano retórico.

O caso mais relevante – e complexo – é o da relação entre o CSNU e a AGNU, por se tratar de dois órgãos centrais cujas competências estão claramente definidas na Carta da ONU. Propostas que possam ter como pano-de-fundo a pretensão, ainda que tênue, de um acompanhamento mais efetivo (o que pode ser visto por alguns como tentativa de “interferência”) pela AGNU dos trabalhos do CSNU estão fadadas ao insucesso, seja em razão da ampla e inquestionada autonomia que tem o CSNU no tratamento de questões atinentes à paz e à segurança internacionais, seja em função da forte resistência dos P-5 a qualquer iniciativa que vejam como sendo uma tutela de outros órgãos sobre as prerrogativas alinhavadas na Carta.

São três as vertentes em que se podem lograr avanços mais significativos no futuro próximo. A primeira delas diz respeito à prestação de contas. Aqui a argumentação brasileira deve incidir principalmente na necessidade de que se observe a letra e o espírito do Artigo 24(3) da Carta da ONU, segundo o qual o CSNU deverá apresentar relatório anual e, quando necessário, relatórios especiais à AGNU. No primeiro caso, é fundamental continuar insistindo na necessidade de que o CSNU aumente a qualidade de seu relatório anual, hoje ainda excessivamente factual e incapaz de oferecer um panorama das dificuldades e desafios que o órgão enfrenta. O relatório deve ter conteúdo analítico e ser objeto de seguimento (*follow up*). Este ponto já foi defendido pelo Brasil em debates abertos. É o estabelecimento de um mecanismo de seguimento que pode, aliás, dar maior sentido ao exercício, uma vez que a simples

apresentação do texto e seu debate não terão, por si só, o condão de criar mais pontes entre o CSNU e a AGNU.

Que mecanismo de seguimento poderia ser considerado? Uma possibilidade é a de que o relatório contenha comentários sobre as ações tomadas em virtude das sugestões apresentadas no âmbito da AGNU no ano anterior. Ou que a própria AGNU transmita ao CSNU uma síntese das principais propostas veiculadas pelos Estados-membros durante o debate do relatório anual. Essa é uma forma de se evitar uma “burocratização” do tema por meio da tendência natural da ONU de criar grupos de trabalho ou de encomendar relatórios específicos: neste caso, teríamos um sistema mais simples envolvendo, de um lado, um compêndio de propostas coligido pela AGNU, e, de outro, a indicação pelo CSNU de eventuais ações a respeito.

Cabe retomar, além disso, a proposta de elaboração de relatórios especiais. Trata-se de prática virtualmente inexistente – os relatórios especiais já apresentados disseram respeito tão-somente à admissão de novos membros (e mesmo assim após o CSNU já haver deliberado sobre a questão)⁴⁰⁴. O relatório anual é um apanhado de atividades, mas os relatórios especiais podem ter relevância substantiva para o acompanhamento de temas específicos em debate no CSNU. Nesse ponto é fundamental que o Brasil articule sua argumentação com esteio na própria Carta da ONU: ao estabelecer o dispositivo, os membros fundadores buscaram equilibrar minimamente as atribuições da AGNU e do CSNU. Embora não se fale em nenhuma hipótese de subordinação, resta evidente que a Carta instituiu, por meio do sistema de relatórios especiais, um canal de *prestação de contas* (no sentido mais tênue, de informar e atualizar) permanente.

Ainda na esfera da prestação de contas, conviria que o CSNU passasse a realizar “briefings” no plenário da AGNU – prática hoje inexistente, mas que constituiria poderoso instrumento de interlocução.

404 SIMMA, Bruno (ed.), op. cit., p. 507.

Atualmente o presidente do CSNU comparece ao plenário da AGNU apenas para apresentar o relatório anual. Recorrer a “briefings”, ainda que esporadicamente, supriria parte da demanda dos Estados-membros por mais informações acerca das atividades do CSNU. A eventual realização dessas apresentações no próprio CSNU – como no formato de sessões de encerramento – jamais terá o mesmo impacto simbólico de uma apresentação no plenário da AGNU.

A segunda vertente relevante é a da preservação das competências da AGNU, atenuando-se a intrusão (*encroachment*) do CSNU em temas de sua alçada. Há aqui um desafio de monta: não existe qualquer instrumento que permita à AGNU coibir que alguns temas sejam tratados pelo CSNU, desde que esse último órgão sustente estar atuando apenas sob o prisma da paz e segurança internacionais. Cuida-se, porém, de questão sensível para os interesses do conjunto dos Estados-membros, já que pode pavimentar o caminho para futura adoção de decisões de observância compulsória⁴⁰⁵. O Brasil pode seguir criticando o *encroachment* à luz de dois argumentos centrais: i) a interpretação do que representa ameaça à paz e à segurança internacionais nunca pode ser extensiva; e ii) questões de interesse global – como a mudança do clima – não podem ser tratadas de maneira abstrata ou abrangente pelo CSNU, mas sim a partir de uma delimitação muito clara e preferencialmente com referência a situações de risco bem específicas.

Por derradeiro, a terceira vertente teria caráter simbólico, mas não menos relevante do ponto de vista dos métodos de trabalho: convites mais frequentes para que o presidente da AGNU pudesse se pronunciar em sessões do CSNU. Como já ressaltamos, entre 2007 e 2015 o presidente da AGNU ficou sem falar em sessão do CSNU. Convites mais frequentes para a discussão de temas de interesse mútuo contribuiriam para a percepção de cooperação entre os dois

405 O CSNU já adotou resoluções que podem ser vistas como tendo algum grau de *encroachment* nas competências da AGNU: sobre HIV/AIDS (1308/2000); questões de gênero em processos de consolidação da paz (1325/2000); fluxo ilícito de armas pequenas e leves na África (1209/1998) e civis em conflitos armados (1296/2000). In: EINSINDEL, S. V.; MALONE, D.; UGARTE, B. S., op. cit., 2015, p. 12.

órgãos, ainda que os resultados práticos desse processo não sejam facilmente identificáveis. Os sinais políticos podem, no entanto, ter papel não desprezível para estimular uma maior cooperação entre os dois principais entes da estrutura da ONU.

f) Reconhecer de maneira plena o papel da Comissão de Consolidação da Paz como órgão de assessoramento do CSNU

A CCP foi criada como órgão consultivo do CSNU. Sua primeira década de funcionamento, no entanto, foi caracterizada pela frustração com o pouco acesso ao órgão.

O inventário de propostas brasileiras já indica um conjunto de ideias factíveis para converter essa vocação original em ações concretas. A principal delas é a participação dos presidentes de configurações específicas da CCP nas reuniões do CSNU que tratam da situação dos países que constam da agenda dos dois órgãos. Como maneira de contornar a resistência dos P-5 a que países que não são membros acompanhem suas reuniões, o Brasil tem pregado que essa interação ocorra em bases informais, mas antes que o CSNU inicie suas deliberações. O fundamental, neste caso, é que o diálogo ocorra por ocasião das consultas informais do CSNU, de modo a que os subsídios aportados pela CCP possam ser devidamente considerados. Por outro lado, a realização de diálogos interativos informais é também um formato possível, de que o próprio Brasil se valeu em sua última presidência do CSNU, em 2011.

Esse é hoje o encaminhamento mais adequado para o antigo pleito de que o CSNU use efetivamente o papel consultivo que ele mesmo atribuiu à CCP. O contato com os presidentes de configurações específicas poderia propiciar uma coordenação mais efetiva entre os dois órgãos no exame de casos concretos, tais como a definição e renovação de mandatos de operações de manutenção da paz. Reforçar-se-ia, desse modo, a articulação entre ações de estabilização e de consolidação da paz. O Brasil tem reiteradamente sustentado que existe um *continuum* entre essas duas dimensões, sendo, por isso, imprescindível um enfoque

integrado e multidimensional, que contemple simultaneamente ações no terreno político, securitário e socioeconômico⁴⁰⁶.

Uma segunda ideia, também já suscitada pelo Brasil, é a participação nas viagens do CSNU de representantes da CCP. Em alguns casos, essa incorporação seria útil não apenas em visitas ao país que consta da agenda da CCP, mas também em viagens que incluam interlocução com atores ou organizações regionais relevantes. Opção complementar é que o CSNU estimule os presidentes de configurações específicas da CCP a visitarem o país antes de eventuais missões do próprio CSNU, de forma a em seguida sugerir elementos importantes que possam estar presentes nos termos de referência e no rol de objetivos da viagem. As missões poderiam, dessa forma, contribuir para fazer avançar não apenas objetivos no campo da segurança, mas também em ações de competência da CCP.

Há outra proposta, porém, que poderia ser sistematicamente articulada pelo Brasil⁴⁰⁷: a inclusão, na linguagem de resoluções ou declarações presidenciais do CSNU, de pontos de interesse da CCP. Isso demonstraria o claro interesse do CSNU na integração entre as dimensões de estabilização e consolidação da paz (ou entre questões políticas e socioeconômicas). Para que isso ocorra, no entanto, seria indispensável a interlocução regular do CSNU com os presidentes de configurações específicas, seja antes ou durante consultas informais, seja no contexto de diálogos interativos informais, prática ainda não disseminada, mas que já conta, como mencionado, com alguns precedentes.

406 Discurso do representante permanente do Brasil, embaixador Antonio Patriota, no plenário da AGNU em 26/3/2014, disponível em: <<http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/Statement%20by%20the%20PBC%20Chair-elect-BRAZIL-FINAL-29Jan14.pdf>>. Acesso em: 11/11/2016.

407 Algumas dessas propostas estão enunciadas no relatório "The Security Council and the UN Peacebuilding Commission" (*Security Council Report*, 2013).

g) Fortalecimento da dimensão política do diálogo do CSNU com os TCCs

A relação do CSNU com os contribuintes de tropas esteve na gênese do debate sobre os métodos de trabalho. A despeito disso, é uma área em que os avanços foram limitados: as reuniões privadas envolvendo TCCs, o CSNU e o Secretariado são caracterizadas pela pouca interatividade. Em consequência, a influência dos contribuintes sobre o processo de elaboração do mandato de missões ainda está aquém do desejável.

Em sua qualidade de contribuinte de tropas (o 21º da ONU, segundo dados de 2016), é de interesse do Brasil que haja uma maior institucionalização do diálogo com os TCCs. A experiência do “Grupo de Amigos do Haiti” é um exemplo de como o CSNU pode se valer da contribuição de atores externos em seu processo decisório – o possível recurso a grupos de amigos seria uma das formas mais eficazes de se estabelecer diálogo do CSNU com países interessados nos temas de sua agenda, dando cumprimento aos Artigos 31 e 32 da Carta da ONU, que estipulam consultas com países não membros do Conselho, especialmente com membros com interesse especial nos temas substantivos em consideração. As virtudes dos grupos de amigos serão examinadas em tópico posterior.

Dois aspectos são essenciais no caso específico dos TCCs. O primeiro é o de que o diálogo do CSNU com os TCCs ocorra *antes* de suas deliberações sobre o futuro de suas operações de manutenção da paz, num momento em que os aportes dos contribuintes possam ser adequadamente sopesados no processo decisório.

Em segundo lugar, ainda que não seja indispensável que se estabeleça um foro específico para essa interação (como um órgão subsidiário), é necessário que se crie uma cultura de efetiva participação e interesse dos membros do CSNU nos debates. Para o Brasil interessa enfatizar que as consultas com o TCCs devem ter um componente *político*. É justamente isso que foi sublinhado no relatório apresentado em 2015 por painel de alto nível estabelecido pelo SGNU para avaliar o funcionamento das operações de manutenção da paz, ao destacar serem necessárias mais

consultas “substantivas” do CSNU com os TCCs⁴⁰⁸. Essas consultas constituiriam também uma expressão da “primazia do político” que deve estar presente nas deliberações sobre as operações de manutenção da paz.

h) “Briefings” periódicos e informais ao conjunto de Estados-membros

Uma alternativa ainda pouco explorada pelo CSNU é a de realizar “briefings” informativos de natureza informal ao conjunto dos Estados-membros. Atualmente há “briefing” do presidente do CSNU sobre o programa mensal de trabalho, mas não sobre as deliberações substantivas⁴⁰⁹. Tais apresentações poderiam ocorrer, por exemplo, em ocasiões específicas após a realização de consultas informais – justamente a modalidade de reunião do CSNU mais coberta por sigilo. Poderia se tratar de exercício voluntário, a ser realizado ou não de acordo com decisão do presidente do CSNU.

Os “briefings” em questão atenderiam a uma necessidade mais premente: oferecer aos Estados-membros informações substantivas logo após as discussões sobre determinado tema. E mitigariam um dos principais problemas hoje existentes no âmbito do CSNU: os Estados-membros interessados devem buscar essas informações diretamente com os países participantes, obtendo, em alguns casos, informações fragmentadas. A realização dos “briefings” ao menos ofereceria um relato mais amplo, pela própria presidência do CSNU, dos aspectos centrais das questões em exame.

A realização dessas apresentações está contemplada nas duas edições da Nota 507, mas nunca chegou a ser implementada de maneira adequada. A edição de 2010 da Nota 507 estabelece, em seu parágrafo 3, que o presidente do CSNU, ou seu representante, deverá realizar “briefing” detalhado e substantivo, de maneira tempestiva, aos Estados-membros. Esses “briefings” deveriam ocorrer logo após a

408 NAÇÕES UNIDAS. *Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people*. Documento S/2015/446, 17 de junho de 2015, p. 24.

409 Em algumas ocasiões ocorrem, porém, “briefings” realizados por presidentes de órgãos subsidiários.

realização de consultas informais⁴¹⁰. A iniciativa certamente enfrentaria resistência de alguns dos P-5. Pode haver também, como é típico do CSNU, uma tendência à burocratização, em que o teor de eventual apresentação deva ser antes aprovado pelos demais membros do órgão.

Trata-se, não obstante, de um dos aspectos mais relevantes da Nota 507. A organização de “briefings” após as consultas informais deve constituir uma prática corrente, e não uma exceção, como ocorre hoje. Essa apresentação deve ser realizada diretamente aos Estados-membros, não se confundindo com as declarações à imprensa também realizadas pelo presidente do CSNU. Além disso, conforme a letra e o espírito da Nota 507, as apresentações devem ser “substantive and detailed”.

Outra proposta também já suscitada em ocasião anterior⁴¹¹, mas abandonada posteriormente, é a da criação do cargo de “porta-voz” do CSNU. Hoje o contato do CSNU com a imprensa ocorre principalmente por meio do próprio presidente do órgão. A existência de um porta-voz ampliaria a divulgação de informações relevantes e criaria um canal de mais fácil acesso não apenas para atores externos, mas também para os próprios Estados-membros. Essa ideia esbarraria, porém, no intransigente controle que os P-5 têm sobre qualquer manifestação pública do CSNU. Mesmo que o cargo viesse a ser criado, as manifestações do porta-voz provavelmente seriam tão controladas que o exercício da função se tornaria extremamente complexo.

i) Fortalecimento de ações de diplomacia preventiva e mediação por meio da interação com organizações regionais e com o Secretariado

Muito se tem discutido sobre como reforçar as capacidades do CSNU no campo da diplomacia preventiva e da mediação. Também

410 “The members of the Security Council agree that the President of the Council or his or her designate should provide substantive and detailed briefings to Member States in a timely manner. Such briefings should take place shortly after informal consultations of the whole. The members of the Security Council encourage the President of the Council to provide the attending Member States with copies of statements that he or she makes to the media following the informal consultations, if appropriate”.

411 NAÇÕES UNIDAS. Documento S/2007/784, 31 de dezembro de 2007.

aqui se faz necessária uma mudança de cultura do órgão, cuja atuação no pós-Guerra Fria concentrou-se excessivamente no Capítulo VII da Carta da ONU. É fundamental que se vá além da retórica da prevenção e realmente se faça uso mais recorrente do que dispõem os capítulos VI e VIII da Carta da ONU: o primeiro versa especificamente sobre a solução pacífica de controvérsias por meio do recurso a diferentes instrumentos (arbitragem, mediação, conciliação, etc.) e o segundo trata do papel das organizações regionais como mecanismos para a promoção da paz e para a prevenção de conflitos em sua área de atuação.

O já citado painel de alto nível estabelecido pelo SGNU para revisar o funcionamento das operações de manutenção da paz apresentou em 2015 uma série de recomendações aos Estados-membros, chamando a atenção para a imperiosidade de que se reconheça a “primazia da política” na solução de conflitos. É justamente aí que se explicita a relevância dos capítulos VI e VIII da Carta da ONU: uma maior articulação política e a ênfase na diplomacia tendem a ser mais eficazes na prevenção e solução de conflitos.

Os passos recentes do CSNU no caminho da prevenção têm sido intermitentes e insuficientes. No período recente, o órgão recorreu a diferentes ferramentas – como os diálogos interativos informais e o *horizon-scanning* – para examinar possíveis riscos à paz e à segurança. Tais iniciativas acabaram sendo descontinuadas ou caíram na vala comum das práticas sem objetivos claros. Em consequência, a atuação preventiva do CSNU em crises graves – como na Líbia ou na Síria – deixou a desejar. No entanto, deve-se reconhecer que o órgão tem envidado esforços para atuar preventivamente em cenários mais delicados, como, por exemplo, no contexto da independência do Sudão do Sul, em 2011, quando trabalhou para assegurar que a votação ocorresse em ambiente de calma e para que seus resultados fossem respeitados.

É igualmente necessário que órgão se envolva mais diretamente com organizações regionais e *stakeholders* de relevo, adotando um perfil mais elevado. Em relatório de 2011 sobre diplomacia preventiva, o

SGNU aponta justamente para o fato de que o envolvimento do CSNU pode ocorrer de duas maneiras: discretamente, deixando espaço para a *quiet diplomacy* e para os bons ofícios de outros atores, ou de maneira mais visível, o que inclui missões ao terreno, ações do seu presidente e declarações à imprensa⁴¹². A interlocução com organizações de regiões afetadas por conflito deve ocorrer de maneira constante e não apenas em bases *ad hoc*.

O grande desafio, porém, é como conciliar a vertente preventiva com o grande volume de informações recebido pelo CSNU, inclusive sobre temas que não estão em sua agenda, mas que poderão representar uma ameaça à paz e à segurança internacionais. Esse conjunto de informações deve ser filtrado e avaliado de maneira adequada. Daí a importância de uma relação próxima do CSNU com o Secretariado da ONU, de forma a facilitar a antecipação de eventuais crises (*early warning*).

j) Revitalização das “sessões de encerramento” (*wrap-up sessions*) por meio de sua realização com maior frequência

O Brasil foi um dos países que impulsionaram a realização das sessões de encerramento, em que a presidência do CSNU realiza um balanço das atividades no mês. Em 2005, quando exercia a presidência do órgão, foi realizada a segunda reunião dessa modalidade em que não membros puderam fazer uso da palavra.

O período mais recente tem sido caracterizado pela realização esporádica das sessões de encerramento. Após sete anos (2006-2012) sem qualquer reunião desse tipo, 18 encontros foram organizados no triênio 2013-2015. Embora a tendência venha sendo a de que as reuniões sejam públicas, apenas membros do CSNU têm podido fazer uso da palavra. Além disso, pode-se notar que as sessões de encerramento padecem de um problema comum às reuniões públicas do CSNU: falta de interatividade e elevado grau de formalidade. Como assinalou o representante permanente do Uruguai, então presidente do

412 NAÇÕES UNIDAS. Documento S/2011/552, 26 de agosto de 2011, item 13.

CSNU, justamente por ocasião da sessão de encerramento realizada em janeiro de 2016, é surpreendente, sobretudo para os novos membros do órgão, o fato de que as posições nacionais sejam normalmente apresentadas apenas nas consultas a portas fechadas, e não durante sessões públicas⁴¹³.

São duas, portanto, as propostas que podem ser feitas com relação ao tema. Ambas têm como propósito revitalizar as sessões, garantindo a realização de uma avaliação do trabalho do CSNU, inclusive das dificuldades enfrentadas.

A primeira é a de que as sessões de encerramento passem a ser organizadas mensalmente. Embora tenha sido retomada em 2013 – o que por si só constitui um avanço –, ela deve fazer parte da agenda mensal de trabalho do CSNU, como um esforço de promoção da transparência e da prestação de contas. A última sessão do mês do CSNU pode ser dedicada, assim, a um balanço de suas atividades.

A segunda proposta, que exige maior detalhamento, é a de que se permita a participação de Estados que não são membros do CSNU. O problema, aqui, reside no fato de que eventual realização de debate aberto todos os meses poderia constituir um peso adicional à já complexa agenda de trabalho do órgão. Além disso, a experiência recente demonstra que os debates abertos tendem justamente a ser longos exercícios de reiteração de posições já conhecidas, com pouca interatividade e foco temático. Cabe, portanto, encorajar os membros do CSNU a utilizarem diferentes modalidades de reunião para as sessões de encerramento, inclusive diálogos informais e sessões de pergunta e resposta.

k) Grupo de amigos ou grupos de contato como forma de facilitar a interação do CSNU com países interessados

Outra ideia que deve ser incentivada é a possibilidade de que o CSNU interaja com países não membros por meio de “grupos de amigos”

413 NAÇÕES UNIDAS. Documento S/PV.7616, 29 de janeiro de 2016, p. 17.

ou “grupos de contato” – tema já mencionado quando se tratou da interação com os TCCs. Para além das discussões sobre contribuição de tropas, caberia estimular a formação de grupos com a participação de países africanos, já que os temas da região são dominantes na agenda do CSNU⁴¹⁴.

A experiência recente aponta para a eficácia dos grupos como “ponte” entre os Estados-membros e o CSNU. O Grupo de Amigos do Haiti⁴¹⁵ é um exemplo do envolvimento não apenas de países da região, mas também de membros do CSNU, permitindo que atores com grande interesse na questão tenham maior acesso às informações sobre as deliberações e também maior influência no processo decisório. No caso específico da MINUSTAH, os integrantes do Grupo de Amigos costumam elaborar anteprojeto de resolução que, uma vez acordado no grupo, segue para negociação no CSNU⁴¹⁶. Cuida-se, logo, de um exemplo claro de permeabilidade do CSNU a países não membros que têm contribuição direta a dar aos temas de sua agenda.

Cabe salientar, porém que o caso do Haiti constitui uma exceção na operação do CSNU. Desde a formação do Grupo de Amigos em 2004, nenhum outro grupo de amigos teve papel importante em deliberações do órgão, o que levou uma estudiosa dessa questão a assinalar que o mecanismo tende a ser utilizado para assuntos vistos como sendo de importância secundária para os P-5. Não por acaso, grupos de amigos da Geórgia e do Saara Ocidental não lograram avanços no terreno, em virtude do envolvimento direto de interesses dos P-5 (Rússia no primeiro caso, França no segundo). Os grupos de amigos do Haiti e do Timor Leste tiveram, por sua vez, desempenho melhor⁴¹⁷.

414 Estima-se que cerca de 70% da agenda do CSNU seja composta de temas relacionados ao continente africano. Cf. Institute for Global Dialogue. *South Africa's Second Tenure in the UN Security Council: Promoting the African Agenda*. Pretoria: IGD, 2012, p. 7.

415 Integrado por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, França, Guatemala, Peru e Uruguai.

416 Entrevista concedida por diplomata brasileiro ao autor em dezembro de 2016.

417 WHITFIELD, Teresa. “Groups of Friends”. In: EINSINDEL, S. V.; MALONE, D.; UGARTE, B. S., op. cit., pp. 494-497.

A proposta de incentivar a formação de grupos de amigos não é original, tendo sido suscitada, por exemplo, num conjunto de ideias que emanou de reunião da “fórmula Arria” em 2007⁴¹⁸. No entanto, tem frequentado de maneira esporádica os debates sobre os métodos de trabalho. Tendo em vista as crescentes dificuldades de se fazer com o que o CSNU dê cumprimento pleno ao que dispõe o Artigo 31 da Carta das Nações Unidas – que estipula a participação de países interessados, obviamente sem direito a voto, nas discussões dos temas que lhe afetam –, a formação de “grupos de amigos” e de “grupos de contato” é uma opção criativa, que facilita o contato do CSNU com outros atores que já desenvolveram uma visão comum a respeito das questões em debate.

Cumpre ao Brasil seguir ressaltando que problemas de funcionamento do CSNU trazem um alto custo ao processo multilateral da ONU, ao deslocar para outras instâncias de fora da organização o papel de encaminhar conflitos. É o que ocorreu, por exemplo, nos debates sobre o programa nuclear do Irã. Não cabe aqui discorrer em maior profundidade sobre as vantagens e desvantagens de arranjos fora dos marcos da ONU, tema que será examinado brevemente logo mais: o que se deve enfatizar é que defasagens na engrenagem de operação do CSNU tendem a expor o órgão cada vez mais a uma *competição por fontes de legitimidade*⁴¹⁹.

Grupos de amigos ou grupos de contato *dentro* da ONU ou diretamente ligados ao CSNU tendem, assim, a assegurar a primazia do órgão nas questões de segurança, reforçando – ou ao menos preservando – sua legitimidade. Deve-se encorajar, além disso, a formação de grupos de amigos “temáticos”, para tratar de temas transversais (prevenção de conflitos, proteção de civis, contraterrorismo), alguns dos quais já existem (crianças em conflito armado e proteção de civis, por exemplo). Cada um desses grupos deverá ter em conta a necessidade de

418 NAÇÕES UNIDAS. Documento S/2007/784, 31 de dezembro de 2007.

419 FONSECA JR., Gelson. *O interesse e a regra – ensaios sobre o multilateralismo*, op. cit., p. 33.

desenvolver métodos de trabalho que garantam patamares adequados de inclusão, privilegiando, por outro lado, a participação de países que possam oferecer contribuição efetiva para suas atividades e para avanços nas discussões em curso no CSNU.

1) Mecanismo regular de prestação de informações (*reporting*) sobre assuntos que são tratados fora do CSNU

O estabelecimento de um mecanismo regular de prestação de informações sobre temas tratados fora do CSNU tem sido sustentado pelo Brasil nos debates mais recentes sobre métodos de trabalho. Essa proposta reflete posição tradicional do país⁴²⁰. Trata-se de um tema de grande relevância, uma vez que as deficiências do CSNU – inclusive de composição – têm levado à proliferação de foros *ad hoc* fora da ONU para tratar de temas relativos à paz e segurança. Os resultados dessas deliberações são, em alguns casos, chancelados pelo CSNU apenas com o objetivo de lhe dar a necessária validade legal.

Os principais exemplos no período recente são o grupo P5+1 (os cinco membros permanentes do CSNU mais a Alemanha – a União Europeia também esteve representada), que negociou o acordo nuclear com o Irã (*Joint Comprehensive Plan of Action*, assinado em julho de 2015); e o Quarteto (Estados Unidos, Rússia, Nações Unidas e União Europeia), que acompanha, desde 2002, o conflito entre Israel e Palestina⁴²¹.

Os grupos informais constituídos fora do CSNU contribuem para “alleviate tensions resulting from the structural deficiencies of the Security Council, including its lack of representativeness”⁴²². Uma de suas vantagens é justamente a incorporação de atores relevantes que de outra forma não participariam do processo decisório. No entanto, para

420 Em 1986 o chanceler brasileiro frisava ser necessário conter “a tendência a afastar deste foro o tratamento dos problemas fundamentais da paz, que interessam a toda a comunidade internacional. Tais problemas afetam a todos e a todos cabe a responsabilidade das soluções”. Discurso do ministro Roberto de Abreu Sodré na XLI Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas. In: SEIXAS CORRÊA, L. F. (org.), op. cit., p. 475.

421 Outros grupos foram formados nos últimos 25 anos para tratar da situação em países como Namíbia, El Salvador e Kosovo, por exemplo. Cf. PRANTL, Jochen. *The UN Security Council and Informal Group of States*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

422 PRANTL, Jochen, op. cit., p.85.

que isso ocorra sem a erosão das competências do CSNU, é fundamental que duas condições sejam observadas: i) que os grupos *complementem* a ação do CSNU, e não compitam com ele pelo controle do tema; e ii) que sua composição seja vista como amplamente legítima pela comunidade internacional. Ao combinar uma ação *efetiva* com a legitimação do CSNU, os grupos informais poderão cumprir com maior êxito sua missão original⁴²³.

Um dos elementos centrais para que as condições indicadas sejam atendidas é que haja mecanismos de prestação de contas ao CSNU, e, em consequência, para a comunidade de Estados-membros. A existência de canais regulares para a apresentação de relatórios periódicos preservaria a capacidade desses grupos de contornarem eventuais obstáculos dentro do CSNU, sem, contudo, deixá-lo alheio às suas atividades. A existência desses grupos conta com o consentimento tácito ou explícito dos P-5, o que garante muito de sua efetividade, mas a exclusão dos E-10 e do conjunto de Estados-membros é um problema que não pode ser ignorado num contexto de crescentes críticas aos métodos de trabalho do CSNU.

m) Maior interlocução com o ECOSOC, à luz do disposto no Artigo 65 da Carta da ONU

As relações entre o CSNU e o ECOSOC são caracterizadas pela irregularidade e pela inexistência de foco substantivo. Isso pode ser considerado um reflexo tanto do “fechamento” do CSNU a atores externos quanto da constante busca pelo ECOSOC de um papel mais relevante dentro do sistema da ONU.

Deve-se ter em conta, porém, que o ECOSOC continua sendo, formalmente, o principal órgão das Nações Unidas para a consideração de temas econômicos e sociais. A posição brasileira, por sua vez, é a de que é indispensável uma abordagem holística dos temas de paz e segurança. Em sua última presidência do CSNU o Brasil organizou,

423 Ibidem.

por exemplo, debate aberto sobre a interdependência entre segurança e desenvolvimento⁴²⁴.

Mais uma vez não cabe aqui a criação de novas estruturas ou estabelecer a exigência de um diálogo sem delimitação específica. O ECOSOC tem competências bem claras e tampouco interessa ao Brasil trazer para o seu âmbito o debate acerca de questões de segurança⁴²⁵. A opção mais plausível parece ser a de que o presidente do ECOSOC realize apresentações ao CSNU em ocasiões específicas, quando a situação de determinado país ou um dos temas em discussão no CSNU o exigir. Essa seria uma maneira de se conferir maior institucionalidade às relações, tendo como objetivo principal permitir a identificação de temas em que os órgãos possam trabalhar conjuntamente.

O fundamento “constitucional” dessa ideia está na própria Carta da ONU. Embora contenha apenas um dispositivo relativo à interlocução entre o CSNU e o ECOSOC, fica evidente que o espírito do Artigo 65 – segundo o qual o ECOSOC pode fornecer informações ao CSNU e deve assisti-lo em seus requerimentos – é o de estabelecer uma relação de colaboração entre os dois órgãos. Por sua estrutura e competências funcionais, o ECOSOC pode fornecer ao CSNU, periodicamente, informações e sugestões de ação sobre assuntos bem delimitados, não havendo nenhum óbice legal a que o faça voluntariamente – a solicitação do CSNU, como previsto na Carta, aplicar-se-ia apenas nos casos de prestação de assistência.

Ao Brasil caberia em particular ressaltar que a interação entre o CSNU e o ECOSOC justifica-se por três razões fundamentais: i) a evidente associação entre aspectos de desenvolvimento e de segurança; ii) a crescente inclusão, em decisões do CSNU, especialmente nos mandatos de operações de manutenção da paz, de temas que se relacionam às

424 NAÇÕES UNIDAS. Documento S/PV.6479, 11 de fevereiro de 2011. Nota conceitual a respeito consta do Documento S/2011/50, 2 de fevereiro de 2011.

425 Para uma visão geral sobre os interesses do Brasil no ECOSOC, cf. ALVES, José Ricardo da Costa Aguiar. *O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma*. Brasília: FUNAG, 2013, pp. 268-277.

competências do ECOSOC; e iii) o processo de implementação da Agenda 2030, que exige esforço concertado das Nações Unidas. O tema, no entanto, não é isento de controvérsia⁴²⁶, à luz das preocupações com possível *encroachment*.

Em síntese, qualquer que seja a evolução dos debates sobre a reforma, impõe-se ao Brasil continuar preconizando uma renovação das práticas do CSNU, quando menos como maneira de assegurar seus interesses principais como importante contribuinte de tropas e como um dos países com maior engajamento em órgãos como a CCP. Essa postura também se coaduna com sua posição de país que deseja não apenas um assento permanente, mas também atualizar a relação do CSNU com os Estados-membros e outros atores.

O conjunto de medidas indicadas já encontra lastro em posições tradicionais do Brasil e têm como foco maior publicidade nas atividades do órgão e a ampliação do diálogo com outros atores. Coaduna-se, além disso, com o objetivo de fortalecer a dinâmica multilateral no âmbito do CSNU, atualizando a ação desse órgão à luz dos desafios atuais e tornando suas decisões mais efetivas e legítimas.

426 A Rússia já se manifestou, por exemplo, contra o exame no CSNU de temas da Agenda 2030. V. Telegrama da Missão do Brasil junto às Nações Unidas (Delbrasonu), ostensivo, número 3106, 29/10/2015.

Conclusões

O debate sobre os métodos de trabalho ganhou corpo no imediato pós-Guerra Fria, com a crescente capacidade do CSNU de emitir decisões vinculantes e de agir ao abrigo do Capítulo VII da Carta da ONU, inclusive ao lidar com as chamadas “ameaças difusas”, tais como o terrorismo. A atuação do CSNU passou a ser cada vez mais abrangente, com contornos legislativos e quase judiciais.

Ao mesmo tempo, após a percepção de união dos P-5 no início dos anos 90, recrudesceram as divisões e a incapacidade do órgão de encaminhar com eficácia alguns dos grandes desafios colocados à paz e à segurança. As crises no Iraque, no Afeganistão, na Líbia e na Síria são apenas alguns dos exemplos mais notórios. Para além de diferenças geopolíticas envolvendo seus membros permanentes, na raiz dos problemas do CSNU podem ser identificados diversos fatores relacionados aos seus métodos de trabalho, tais como a existência do veto, o alienamento de atores importantes no cenário internacional e um reconhecido grau de opacidade em suas deliberações. Essa combinação de reduzida efetividade e de pouca transparência torna mais problemático o seu processo de legitimação.

Nos cinco capítulos do presente trabalho buscou-se: a) sustentar, no plano conceitual, a tese de que a legitimidade do CSNU depende de uma síntese adequada entre efetividade e transparência; b) destacar que a associação entre reforma do CSNU e métodos de trabalho existe, mas não é necessária, uma vez que se pode avançar nas práticas do CSNU em sua estrutura atual; c) explicitar que os problemas de transparência perpassam a história do CSNU desde o início, mas que ganharam impulso apenas mais recentemente, graças, sobretudo, à grande resistência dos P-5 em promover a abertura do órgão; d) indicar os principais métodos e práticas que conduzem à “abertura” e ao “fechamento” do CSNU, enfatizando que as práticas que conduzem ao “fechamento” (consultas informais e veto) continuam intactas, ao passo que aquelas voltadas à abertura (interação com AGNU, ECOSOC e CCP; sessões de encerramento; *horizon-scanning*; diálogos interativos informais; etc.) são intermitentes; e, por fim, e) alinhar um conjunto de temas prioritários para que o Brasil, que tem posição reformista em temas relacionados ao CSNU, siga engajado nos debates sobre os métodos de trabalho, quaisquer que sejam os desdobramentos da tratativa acerca da expansão do órgão.

A partir desse conjunto de argumentos ganham destaque as seguintes conclusões:

- a legitimidade do CSNU é sobretudo uma *percepção* que depende do entendimento, pelos Estados-membros, de que o órgão é transparente e oferece acesso adequado aos países interessados. Não podemos tomá-la apenas de uma perspectiva normativa (poder de impor decisões), mas também como uma avaliação, no plano sociológico, de que as decisões foram alcançadas por meio de um processo adequado;
- maior transparência e o acesso de outros Estados-membros ao CSNU são demandas que encontram respaldo na Carta da ONU, que estipula o *dever de escutar* os países interessados, já que o CSNU representa todos os Estados-membros (Artigo

24(1) da Carta da ONU). Do ponto de vista legal, a AGNU pode formular recomendações sobre métodos de trabalho (Artigo 10). Identifica-se também um dever de *prestar contas* (ainda que no sentido de oferecer informações adequadas), por meio da apresentação de relatórios anuais e especiais (Artigo 24(3));

- nos últimos 25 anos acentuaram-se as críticas à atuação do CSNU. Todos os grupos de interesse que atuam no processo de reforma (G-4, UfC, Grupo Africano, S-5/ACT) defendem aperfeiçoamentos nos métodos de trabalho. Há cada vez maior participação de Estados-membros nos debates abertos sobre o tema (em 2015, cerca de 30% do total de membros da ONU), sempre no sentido de demandar mudanças nas práticas existentes;
- dois fenômenos dão lastro ao argumento de que o CSNU é um órgão cada vez mais opaco: as consultas informais seguem como o eixo do processo decisório (não obstante as regras de procedimento – Artigo 48 – estabelecerem que a reserva é a exceção); e o veto, embora menos utilizado do que no período da Guerra Fria, continua sendo um instrumento fundamental em qualquer processo negociador;
- os P-5 controlam as atividades centrais do CSNU. São eles os principais *penholders* (os membros eleitos lideravam apenas 24% dos temas em 2016, embora constituam mais de 2/3 dos membros do órgão) e têm acesso privilegiado ao Secretariado e à memória institucional do órgão. Os P-5 têm resistido fortemente a recomendações sobre métodos de trabalho emanadas de fora do CSNU;
- as diversas declarações de intenções do CSNU sobre métodos de trabalho adotadas na última década tiveram um papel mais simbólico do que concreto na promoção de maior abertura e

transparência. As medidas contempladas na Nota 507 têm caráter basicamente promissório, com escassa repercussão prática. Destacamos, no capítulo 4, que:

- a) as reuniões a portas fechadas (consultas informais) são o verdadeiro *locus* decisório do CSNU e, cabe reiterar, nenhuma tentativa de regulamentação do veto (mesmo de forma voluntária) prosperou até o momento;
- b) não há nenhuma ação em curso no CSNU para estabelecer mecanismo de monitoramento da implementação de suas decisões, especialmente daquelas que autorizam o uso da força e das notificações apresentadas ao amparo do Artigo 51 (autodefesa). Mais uma vez tais iniciativas colidem com os interesses dos P-5. Os mandatos sob o Capítulo VII têm sido tomados como uma espécie de *waiver* para ações militares sem parâmetros pré-definidos;
- c) a interação com a AGNU padece de problemas ligados ao *encroachment* e à falta de prestação de contas (relatórios anuais insatisfatórios; ausência de relatórios especiais; inexistência de “briefings”);
- d) a interação com a CCP é problemática. O principal entrave é a resistência dos P-5 em permitir algum tipo de participação dos presidentes de configurações específicas em seu principal espaço de decisão – as consultas informais –, mesmo quando está sendo tratado tema de interesse comum;
- e) a interlocução com o ECOSOC é praticamente inexistente. Deve-se ter em conta também a pouca clareza do próprio ECOSOC sobre que contribuições poderia oferecer às atividades do CSNU;

- f) o diálogo com os TCCs é mais formal que substantivo, pecando pela parca influência na tomada de decisões. Ele não tem qualquer “dimensão política” ou peso na conformação de mandatos;
- g) as sessões de encerramento são realizadas com pouca regularidade. A prática foi abandonada de 2006 a 2012. Em 2016, foram apenas 4 reuniões. Os P-5 veem esse instrumento com reticências;
- h) o *horizon-scanning*, concebido para ser ferramenta útil no campo da diplomacia preventiva, foi abandonado após 2013, principalmente em razão das tentativas dos P-5 de controlar os temas em debate e de seu desconforto com a liberdade que tinha o Secretariado em suscitar questões novas;
- i) as reuniões da “fórmula Arria”, embora realizadas com frequência, são vistas apenas como uma “válvula de escape”. Não são consideradas iniciativas do órgão, mas de seus membros em sua capacidade exclusivamente nacional. Ela se tornou um instrumento de natureza política para promover interesses de seus organizadores, sem peso na elaboração de decisões do CSNU;
- j) os diálogos interativos informais são intermitentes e considerados, muitas vezes, pouco úteis pelos membros do CSNU. Sua realização (que depende de aprovação do CSNU) enfrenta resistência dos P-5. Estão em declínio (apenas 2 foram realizados em 2016 - em 2012 foram 12);
- k) as viagens do CSNU têm sido realizadas todos os anos desde 1999, mas seus termos de referência e a definição do destino ainda geram controvérsias entre os membros do órgão – principalmente entre os P-5;

- l) o número de declarações à imprensa aumentou substancialmente a partir de 2000. Trata-se de um exemplo concreto de maior transparência, embora esse instrumento não permita conhecer a *rationale* por trás das decisões; e
- m) outra área em que houve importante avanço recente foi a seleção do SGNU. Embora ainda controlado pelo CSNU, o processo passou a ter, em 2016, participação importante da AGNU, com aumento do nível de transparência por meio de diálogos informais realizados em sessões públicas com os postulantes ao cargo.

Como se nota, da lista de práticas do CSNU analisadas, as onze primeiras (de “a” a “k”) enfrentam dificuldades de consolidar em função de um fator central: a resistência dos P-5. Apenas as declarações à imprensa e a seleção do SGNU realizada em 2016 são exemplos de métodos de trabalho cuja contribuição para maior transparência pode ser indicada com ressalvas apenas pontuais.

A despeito da visão crítica do CSNU apresentada no presente trabalho, devemos acautelar-nos contra um pessimismo exagerado. O CSNU é o espaço por excelência para o exercício da diplomacia multilateral nos temas de paz e de segurança. Ainda não há, no momento, alternativa melhor: as ações que contornam o CSNU são ainda mais excludentes e pouco transparentes que aquelas que ocorrem em seu interior. Além disso, embora insuficientes, alguns passos foram dados em direção a um melhor funcionamento do órgão. Sua agenda é hoje disponibilizada com antecedência, o que permite aos países interessados que realizem as gestões que julguem necessárias. Estados membros com interesse efetivo nos temas em debate acabam, em muitos casos, sendo consultados, ainda que informalmente.

A própria adoção da Nota Presidencial 507 constituiu uma primeira medida na identificação de temas que devem receber tratamento prioritário no aprimoramento dos métodos de trabalho.

Novos mecanismos de interlocução com outros atores são medidas que, a despeito de todos os seus problemas, indicam uma tentativa, sujeitas a erros e acertos, de maior abertura.

Uma questão de difícil resposta – que constitui uma espécie de aporia no debate sobre os métodos de trabalho – é de que maneira uma expansão do CSNU poderia contribuir para torná-lo mais aberto e transparente. O Brasil sustenta ser improvável que tenhamos avanços substantivos na maneira como funciona o CSNU sem que sua própria composição seja modificada, em razão de dois fatores que se combinam: a predominância dos P-5 e a previsão na Carta de que o CSNU é o “senhor” de seus próprios métodos de trabalho. Por outro lado, outros países (inclusive pequenos e médios) argumentam que um maior número de membros permanentes apenas acentuaria as assimetrias já existentes. Essa dialética entre maior representatividade na categoria de membros permanentes e a aspiração de maior democratização ainda não encontrou solução satisfatória nas propostas já apresentadas por grupos de interesse.

De todo modo, parece não haver dúvida de que a vinculação ao debate sobre reforma do CSNU contribui de maneira importante para conter avanços progressivos no campo dos métodos de trabalho. É verdade que mesmo a modernização progressiva dos métodos de trabalho não suprirá a falta de representatividade do CSNU. No entanto, num contexto em que o processo de reforma enfrenta incertezas, métodos mais adequados são fundamentais – e urgentes – para a defesa dos interesses dos Estados não membros. Daí, a necessidade de que o Brasil continue engajado e mantenha sua tradicional postura propositiva, indicando caminhos concretos para corrigir falhas prementes no funcionamento do CSNU. Essa postura se coaduna não apenas com sua tradição reformista, mas também com seus interesses práticos em defender seus interesses e propostas no CSNU. Nisso reside também a importância de que grupos de interesse (como o S-5 no passado e o

ACT) prossigam com sua militância, especialmente num cenário em que é difícil antecipar os desdobramentos que terá o processo de reforma.

O Brasil já manifestou sua adesão a uma série de propostas capazes de impulsionar mudanças importantes na maneira como o CSNU funciona e se relaciona com outros atores. Este trabalho pretendeu sistematizar essas contribuições e suscitar outras opções que podem ser úteis para a estratégia brasileira. Para além de argumentos assentados em seu “excepcionalismo” ou no papel que desempenha globalmente, países como o Brasil têm de ter posições claras sobre as medidas que defendem para melhorar a qualidade deliberativa do CSNU.

As questões relativas à paz e à segurança estão muitas vezes escancaradas no sofrimento humano em zonas de conflito em vários pontos do planeta. Desejar um CSNU que funcione de maneira adequada não será, por essa razão, jamais uma aspiração de conteúdo burocrático: ela tem relação direta com o propósito de construir um sistema multilateral em que a diplomacia assuma o seu papel como principal mecanismo de solução de conflitos. Como afirmava o embaixador Cyro de Freitas-Valle no plenário da AGNU em 1950,

(...) devemos pensar no que o Conselho deve e pode fazer e não nos concentrarmos simplesmente nos aspectos técnicos de suas regras de procedimento, que são destinadas a garantir a busca honesta da verdade, mas que têm, mesmo assim, sido usadas para bloquear o funcionamento das Nações Unidas⁴²⁷.

Métodos de trabalho renovados devem almejar exatamente isso: um CSNU mais habilitado a lidar com os desafios que enfrenta. Afinal, ainda que esse colegiado tenha sido concebido como um espaço para concertação das grandes potências, ele continua, após mais de 70 anos, a representar todos os Estados-membros. Transparência e abertura devem ser, por isso, os seus princípios reitores.

427 Discurso do embaixador Cyro de Freitas-Valle na V Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas. In: SEIXAS CORRÊA, L. F. (org.), op. cit, p. 23.



REFERÊNCIAS



Referências Bibliográficas

ACCOUNTABILITY, COHERENCE AND TRANSPARENCY GROUP. *ACT Fact Sheet*. New York, Missão Permanente da Suíça junto às Nações Unidas. Disponível em: <<https://www.eda.admin.ch/content/dam/mission-new-york/en/documents/ACT-Factsheet-2015>>. Acesso em: 12/8/2016.

AFRICAN UNION. “The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: the Ezulwini Consensus”. Disponível em: <http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/cap_screform_2005.pdf>. Acesso em: 18/8/2016.

ALVES, José Ricardo da Costa Aguiar. *O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma*. Brasília: FUNAG, 2013.

AMORIM, Celso. “A ONU aos 70: Reforma do Conselho de Segurança (Apontamentos para um livro de memórias)”. In: TARISSE DA FONTOURA, Paulo R.C.; MORAES, Maria L. Escorel de; UZIEL, Eduardo. *O Brasil e as Nações Unidas: 70 anos*. Brasília: FUNAG, 2015.

THE AVALON PROJECT. *President Woodrow Wilson’s Fourteen Points*. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp>. Acesso em: 14/9/2016.

BAILEY, Sydney D. *The Procedure of the UN Security Council*. Oxford: Clarendon Press, 1975.

BAUMBACH, Marcelo. *Sanções do Conselho de Segurança – Direito Internacional e a prática brasileira*. Brasília: FUNAG, 2014.

BENNER, Thorsten. “Brazil as a norm entrepreneur: the ‘Responsibility while Protecting’ Initiative”. In: GPPi working paper, março de 2013. Disponível em: <<http://www.gppi.net/publications/peace-security/>>

article/brazil-as-a-norm-entrepreneur-the-responsibility-while-protecting-initiative/>. Acesso em: 12/9/2011.

BIERSTEKER, T.; ECKERT, S. *Addressing Challenges to Targeted Sanctions: An Update of the "Watson Report"*. Genebra: The Graduate Institute, 2009.

BINKLEY, Robert C. "New Light on the Paris Peace Conference". *Political Science Quarterly*, vol. 46, n. 4, Dec. 1931.

BOSCO, David L. *Five to Rule Them All: The UN Security Council and the Making of the Modern World*. New York: Oxford University Press, 2009.

BOURANTONIS, Dimitris. *The History and Politics of the UN Security Council Reform*. New York: Routledge, 2005.

BRUNNÉE, Jutta; TOOPE, Stephen J. *Legitimacy and Legality in International Law – An interactional account*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

BUCHANAN, Allen; KEOHANE, Robert O. "The Legitimacy of Global Governance Institutions". *Ethics and International Affairs*, v. 20, ed. 4, 2006, pp. 405-437.

CARON, David. "The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council". *The American Journal of International Law*. Vol. 87, n. 4, Oct. 1993, pp. 552-558.

CARR, E. H. *The Twenty Years Crisis: 1919-1939*. London: Papermac, 1995.

CORTRIGHT, David; LOPEZ, George A. "Reforming Sanctions". In: Malone, David M. (ed.). *The UN Security Council – From the Cold War to the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004.

DEDRING, Juergen. *The United Nations Security Council in the 1990s – Resurgence and Renewal*. Albany: State University of New York, 2008.

DEPARTMENT OF STATE. “Dumbarton Oaks Documents on International Organization”. Publicação 2191, “Conference Series 56”, 1944.

EINSINDEL, S. V.; MALONE, D.; UGARTE, B. S. “Introduction”. In: *The UN Security Council in the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2015.

ELLIS, Charles Howard. *The origin, structure and working of the League of Nations*. New Jersey: The Lawbook Exchange, 2003.

FARRALL, Jeremy M. *United Nations Sanctions and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

FONSECA JR., Gelson. “O Brasil e o multilateralismo pós-1945”. In: TARISSE DA FONTOURA, Paulo R.C.; MORAES, Maria L. Escorel de et UZIEL, Eduardo. *O Brasil e as Nações Unidas: 70 anos*. Brasília: FUNAG, 2015.

_____; BELLI, Benoni. Desafios da Responsabilidade ao Proteger. *Política Externa*, vol. 21., n. 4, abr./jun. 2013.

_____. *O interesse e a regra – ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

_____. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

GARCIA, Eugênio V. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): vencer ou não perder*. 2ª. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

_____. *Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2013.

GARCIA, Eugênio V.; TUSCO, Maria C. de P.; LIMA, Sérgio E. M. (eds.). *A Security Council for the 21st century: challenges and prospects*. Brasília: FUNAG, 2017.

GLENNON, Michael J. "Why the Security Council Failed". *Foreign Affairs*, May/Jun. 2003.

GLOBAL POLICY FORUM. *Text of the Draft Framework Resolution from the G4*. Disponível em: <<https://www.globalpolicy.org/events/past-events/50196-text-of-the-draft-framework-resolution-from-the-g4.html>>. Acesso em: 7/4/2016.

GREEN, James A. "The Article 51 Reporting Requirement for Self-Defense Actions". *Virginia Journal of International Law*. Vol. 55:3, Dec. 2015.

GRIGORESCU, Alexandru. "Mapping the UN-League of Nations Analogy: are there still lessons to be learned from the League?". *Global Governance Journal*, n. 11, 2005.

HABERMAS, Jürgen. "The Public Sphere: An Encyclopedia Article". *New German Critique*, n. 3, 1974.

HANHIMAKI, Jussi M. *The United Nations – A very short introduction*. New York: Oxford University Press, 2008.

HULTON, Susan. "Council Working Methods and Procedure". In: Malone, David (ed.), *The UN Security Council – From the Cold War to the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004.

HURD, Ian. *After Anarchy*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Accordance with International Law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*. “Summary of the Advisory Opinion”. 22 Jul. 2010.

JOHNSTONE, Ian. “Legislation and Adjudication in the UN Security Council: Bringing Down the Deliberative Deficit”. *The American Journal of International Law*, v. 102, n. 2, Apr. 2008, pp. 275-308.

KEATING, Colin. *Reforming the Working Methods of the UN Security Council*. New York: Friedrich Ebert Stiftung, 2011.

KIRGIS JR., Frederic. “The Security Council’s First Fifty Years”. *The American Journal of International Law*, vol. 89, n. 3, Jul. 1995.

KRISCH, Nico. “The Security Council and the Great Powers”. In: Lowe, V. et alii. *The United Nations Security Council and War*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

LEAGUE OF NATIONS. *The First Assembly of the League of Nations*. Boston: World Peace Foundation, 1921.

_____. “Règlement Intérieur du Conseil”. *Série de Publications de la Société des Nations*, v. 4, addendum, 1933

_____. “Rules of the Preliminary Peace Conference at Paris, 1919”. *The American Journal of International Law*. Vol. 13, n. 2, Apr. 1919.

LEHMAN, Volker. *Reforming the Working Methods of the UN Security Council*. New York: Friedrich Ebert Stiftung, 2013.

LOWE, V.; Roberts, A.; WELSH, J.; Zaum, D. *The United Nations Security Council and War*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

LUCK, Edward. “The Security Council at Seventy: Ever Changing or Never Changing?”. In: Einsindell, S. V.; Malone, D.; Ugarte, B. S.

The UN Security Council in the 21st Century. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2015.

MAHBUBANI, Kishore. "Permanent and Elected Council Members". In: Malone, David M. (ed.). *The UN Security Council – From the Cold War to the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004.

MALONE, David M. (ed.). *The UN Security Council – From the Cold War to the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004.

MEAD, Walter Russell. "The Return of Geopolitics". *Foreign Affairs*, vol. 93, n. 3., May/Jun. 1993.

MEISLER, Stanley. *United Nations – A History*. New York: Grove Press, 2011.

NAÇÕES UNIDAS. *Framework document - 4th May 2015*. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/president/69/pdf/letters/050515_security-council-reform-framework-document.pdf>. Acesso em: 30/9/2016.

_____. *Report of the Preparatory Commission of the United Nations*. Documento PC/20, 1946.

_____. *Repertoire of the Practice of the Security Council - Supplement 1993-1995*. Documento ST/PSCA/1/Add.12, 2008.

_____. *Working Methods Handbook*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/about/methods/glossary.shtml>>. Acesso em: 9/11/2016.

NIEMETEZ, Martin Daniel. *Reforming UN Decision-Making Procedures*. Tese de doutorado apresentada à London School of Economics. Londres: mimeo, 2013.

PADOVAN, Gisela. *Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque*. Brasília: FUNAG, 2010.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a Articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: IRBr/FUNAG/Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

PETERS, Anne. "Towards Transparency as a Global Norm". In: BIANCHI, Andrea; PETERS, Anne (ed.). *Transparency in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

PRANTL, Jochen. *The UN Security Council and Informal Group of States*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

RAYNDAL, Ellen J. "The appointment of Trygve Lie as the first Secretary-General". *One World Trust*, Brief n. 3, May 2016.

REID, Natalie. "Informal Consultations". *Global Policy Forum*. Disponível em: <<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/188/32941.html>>. Acesso em: 3/7/2016.

SCHLESINGER, Stephen C. *Act of Creation – The Founding of the United Nations*. Boulder: Westview, 2003.

SCOTT, George. *The Rise and Fall of the League of Nations*. Londres: Hutchinson & Co., 1973.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe. "Introdução à Primeira Edição". In: Seixas Corrêa, L. F. (org.). *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília: FUNAG, 2007.

SIEVERS, Loraine; DAWS, Sam. *The Procedure of the UN Security Council*. 4a. ed. Oxford: Oxford University Press, 2014.

SIMMA, Bruno (ed.). *The Charter of the United Nations – A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

SUY, Eric. "Certain other perspectives for a reform of the United Nations Security Council". In: RIETER, E.; DE WAELE, Henri (eds.). *Evolving Principles of International Law – Studies in Honour of Karel C. Wellens*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011.

TARISSE DA FONTOURA, Paulo R.C.; MORAES, Maria L. Escorel de et UZIEL, Eduardo. *O Brasil e as Nações Unidas: 70 anos*. Brasília: FUNAG, 2015.

TAVERNIER, Paul. "Les déclarations du Président du Conseil de Sécurité". *Annuaire français de droit international*, vol. 39, 1993.

TOURINHO, Marcos. "Moderating Hierarchy to Restore Deliberation in the UN Security Council". In: GARCIA, Eugênio V.; TUSCO, Maria C. de P. et LIMA, Sérgio M. L. (eds.). *A Security Council for the 21st century: challenges and prospects*. Brasília: FUNAG, 2017.

_____; STUENKEL, Oliver et BROCKMEIER, Sarah. "Responsibility while Protecting: Reforming R2P Implementation". *Global Society*, v. 30, n. 1, 2015.

TZANAKOPOULOS, Antonios. "Transparency in the Security Council". In: Bianchi, Andrea e Peters, Anne (eds.). *Transparency in International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2088858>.

UZIEL, Eduardo. *O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2010.

_____. "O voto do Brasil e a condição de membro eletivo no Conselho de Segurança das Nações Unidas". *Política Externa*, vol. 21, n.1, jun./jul./ago. 2012.

VAGTS, Detlev. "Hegemonic International Law". *The American Journal of International Law*, Vol. 95, n. 4, Oct. 2001.

WALLENSTEEN, Peter; JOHANSSON, Patrik. "Security Council Decisions in Perspective". In: MALONE, David M. (ed.). *The UN Security Council – From the Cold War to the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004.

_____. "The UN Security Council: Decisions and Action". In: EINSINDEL, S. V.; MALONE, D.; UGARTE, B. S. *The UN Security Council in the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2015.

WALTERS, F. P. *A History of the League of Nations*. London: Oxford University Press, 1952.

WENAWESER, Chistian, "Working Methods: the ugly duckling of Security Council Reform". In: EINSINDEL, S. V.; MALONE, D.; UGARTE, B. S. *The UN Security Council in the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner, 2015.

WHITE, N.; ABASS, A. "Countermeasures and Sanctions". In: Evans, Malcom (ed.). *International Law*. 4a. ed. Oxford: Oxford University Press, 2014.

WHITFIELD, Teresa. "Groups of Friends". In: EINSINDEL, S. V.; MALONE, D.; UGARTE, B. S. *The UN Security Council in the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2015.

WILCOX, Francis O. "The Yalta Voting Formula". In: *The American Political Science Review*, v. 39, n. 5, Oct. 1945.

ZAUM, Dominik. "The Security Council, the General Assembly, and War: the Uniting for Peace resolution". In: LOWE, V. et alii. *The United Nations Security Council and War*. New York: Oxford University Press, 2008.

Artigos na imprensa

THE ECONOMIST. *Responsibility to Protect – the Lessons from Lybia*. 19 May 2011. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/18709571>>. Acesso em: 18/7/2016.

EURONEWS. *Syria is na example of UN Security Council's Failure, Says OHCHR Chief*. Disponível em: <<http://www.euronews.com/2016/04/21/syria-is-an-example-of-un-security-council-s-failure-says-unhcr-chief>>. Acesso em: 13/10/2016.

THE GUARDIAN. *UN security council must be revamped or risk irrelevance, Kofi Annan warns*. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2015/sep/23/un-security-council-must-be-revamped-or-risk-irrelevance-kofi-annan-warns>>. Acesso em: 8/11/2016.

REUTERS. *United Nations appoints Portugal's Guterres as next UN chief*. Disponível em <<http://www.reuters.com/article/us-un-election-idUSKCN12D215>>. Acesso em: 20/10/2016.

TASS. *UK UN envoy Matthew Rycroft: Main challenge the UN faces today is one of relevance*. Disponível em <<http://tass.ru/en/world/813726>>. Acesso em: 13/7/2016.

Relatórios

INSTITUTE FOR GLOBAL DIALOGUE. *South Africa's Second Tenure in the UN Security Council: Promoting the African Agenda*. Pretoria: IGD, 2012.

NAÇÕES UNIDAS. *A More Secure World: our shared responsibility. Report of the Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change*, 2004.

NAÇÕES UNIDAS. *Implementation of General Assembly resolution 61/16 on the strengthening of the Economic and Social Council. Report of the Secretary-General*, 2013. Documento A/67/736.

_____. *Report of the High-Level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace: politics, partnership and people*, 2015. Documento S/2015/446.

SECURITY COUNCIL REPORT. *Special Research Report - Appointment of the Secretary-General*. New York: 2011.

_____. *The Security Council and the UN Peacebuilding Commission*. New York: 2013.

_____. *Security Council Working Methods: a tale of two councils?* New York: 2014.

_____. *Monthly Forecast – January 2015*. New York: Dec. 2014.

_____. *The veto*. Research Report, n. 3. New York: 2015.

_____. *In Hindsight: Voting for a Secretary-General*. Security Council Report, New York: 2016.

_____. *Security Council deadlocks and Uniting for Peace: An Abridged History*. New York: Oct. 2013. Disponível em www.securitycouncilreport.org. Acesso em 21/10/2016.

_____. *Horizon-Scanning Briefings*. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/horizon-scanning-briefings.php>>. Acesso em: 10/11/2016.

Sítios na internet

1 FOR 7 BILLION. <<http://www.1for7billion.org>>.

HUMAN RIGHTS UP FRONT. <:[://www.un.org/News/dh/pdf/english/2016/Human-Rights-up-Front.pdf](http://www.un.org/News/dh/pdf/english/2016/Human-Rights-up-Front.pdf)>.

NAÇÕES UNIDAS. <www.un.org>

CONFEDERAÇÃO SUÍÇA - Federal Department of Foreign Affairs. *Working Methods of the Security Council*. <[www.eda.admin.ch/eda/en/home/foreign-policy/international-organizations / un /switzerland - commitment/ un-reform/ working- methods- security-council.html](http://www.eda.admin.ch/eda/en/home/foreign-policy/international-organizations/un/switzerland-commitment/un-reform/working-methods-security-council.html)>

REPertoire OF THE PRACTICE OF THE SECURITY COUNCIL. <:[://www.un.org/en/sc/repertoire/](http://www.un.org/en/sc/repertoire/)>.

SECURITY COUNCIL REPORT. <<http://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods>>.

Fontes primárias

Comunicações Telegráficas do Ministério das Relações Exteriores

Telegrama 1490 da Missão do Brasil junto à ONU (Delbrasonu), ostensivo, 8/5/2013.

Telegrama 941 da Missão do Brasil junto às Nações Unidas (Delbrasonu), ostensivo, 14/4/2014.

Telegrama 1049 da Missão do Brasil junto à ONU (Delbrasonu), ostensivo, em 29/4/2015.

Telegrama 1700 da Missão do Brasil junto à ONU (Delbrasonu), ostensivo, 7/7/2015.

Despacho Telegráfico 677 da Secretaria de Estado para a Missão do Brasil junto à ONU (Delbrasonu), ostensivo, 9/7/2015.

Telegrama 3106 da Missão do Brasil junto às Nações Unidas (Delbrasonu), ostensivo, 29/10/2015.

Telegrama 3286 da Missão do Brasil junto às Nações Unidas (Delbrasonu), ostensivo, 06/12/2016.

Documentos da AGNU

NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *An Agenda for Peace*. Documento A/47/277. 17 de jun. de 1992.

_____. *Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council*. Documento A/RES/47/62. 11 dez. 1992.

_____. *Strengthening of the United Nations system*. Documento A/RES/51/241. 22 ago. 1997.

_____. *2005 World Summit Outcome*. Documento A/RES/60/1. 24 out. 2005.

_____. *Security Council reform (G-4 draft resolution)*. Documento A/59/L.64. 6 jul. 2005.

_____. *Security Council reform (UfC draft resolution)*. Documento A/59/L.68. 21 jul. 2005.

_____. *Security Council reform (African Group draft resolution)*. Documento A/59/L.67. 18 jul. 2005.

_____. *Improving the working methods of the Security Council*. Documento A/60/L.49. 17 mar. 2006.

NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Enhancing the accountability, transparency and effectiveness of the Security Council*. Documento A/66/L.42/Rev.2. 15 maio 2012.

_____. *108th plenary meeting*. Documento A/66/PV.108. 16 maio 2012.

Resoluções e Decisões da Assembleia Geral das Nações Unidas

Todas as resoluções da AGNU encontram-se disponíveis em sua página na internet, no seguinte endereço eletrônico: <http://www.un.org/en/sections/documents/general-assembly-resolutions/index.html>

NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Terms of appointment of the Secretary-General*. Resolução 11(I), 24 jan. 1946.

_____. *The problem of voting in the Security Council*. Resolução 267 (III), 14 abr. 1949.

_____. *Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council*. Resolução 48/26, de 3 dez. 1993.

_____. *Strengthening of the United Nations system*. Resolução 51/241, 22 ago. 1997.

_____. *Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters*. Decisão 62/557, 15 set. 1998.

_____. *Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters*. Resolução 53/30, 1º dez. 1998.

_____. *The situation in the Syrian Arab Republic*. Decisão 67/262, 4 jun. 2013.

NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Situation of human rights in the Syrian Arab Republic*. Resolução 68/182, 30 jan. 2014.

_____. *Revitalization of the work of the General Assembly*. Resolução 69/321, 22 set. 2015.

Documentos do Conselho de Segurança das Nações Unidas

NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Continuation of the discussion of the India-Pakistan question*. S/PV.246, 12 fev. 1948.

_____. *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Documento S/PV.3372, 3 maio 1994.

_____. *Letter dated 15 September 1994 from the Permanent Representatives of Argentina and New Zealand to the United Nations addressed to the President of the Security Council*. Documento S/1994/1063, 18 de set. de 1994.

_____. *Statement by the President of the Security Council*. Documento S/PRST/1994/62, 4 nov. 1994.

_____. *Letter dated 9 November 1994 from the Permanent Representative of France to the United Nations addressed to the Secretary-General*. Documento S/1994/1279, 11 nov. 1994.

_____. *Note verbale dated 6 December 1994 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General*. Documento S/1994/1384, 6 dez. 1994.

_____. *Security Council working methods and procedure - Letter dated 9 November 1994 from the Permanent Representative of France to*

the United Nations addressed to the Secretary-General (S/1994/1279). Documento S/PV. 3483, 16 dez. 1994.

NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 8 December 1995 from the Representatives of Algeria, Argentina, Australia, Austria, Belgium, Brazil, Canada, Chile, the Czech Republic, Denmark, Egypt, Finland, France, Germany, Greece, Honduras, Ireland, Italy, Japan, Malaysia, The Netherlands, New Zealand, Nigeria, Norway, Pakistan, Poland, Portugal, Spain, Sweden, Romania, Turkey, Ukraine, The United kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America addressed to the President of the Security Council.* Documento S/1995/1025, de 11 dez. 1995.

_____. *An agenda for peace: peace-keeping.* Documento S/PV.3611, 20 dez. 1995.

_____. *The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa Report of the Secretary-General.* Documento S/1998/318. 13 abr. 1998.

_____. Letter dated 3 July 2000 from the Permanent Representative of Bangladesh to the United Nations addressed to the Secretary-General. Documento S/2000/670, 31 jul. 2000.

_____. *Strengthening cooperation with troop-contributing countries.* Documento S/PV.4257. 16 jan. 2001.

_____. *Wrap-up discussion on the work of the Security Council for the month of June 2001.* Documento S/PV.4343. 29 jun. 2001.

_____. *Wrap-up discussion on the work of the Security Council for the current month.* Documento S/PV.5156 (2005), 11 mar. 2005.

_____. *Letter dated 31 December 2007 from the Permanent Representative of Slovakia to the United Nations addressed to the President of the Security Council.* Documento S/2007/784, 4 jan. 2008.

NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 20 June 2008 from the Permanent Representative of Switzerland to the United Nations addressed to the President of the Security Council.* Documento S/2008/418, 24 jun. 2008.

_____. *Letter dated 4 August 2008 from the Permanent Representative of Belgium to the United Nations addressed to the Secretary-General.* Documento S/2008/528. 6 ago. 2008.

_____. *Implementation of the note by the President of the Security Council (S/2006/507).* Documento S/PV.5968. 27 ago. 2008.

_____. *Implementation of the note by the President of the Security Council (S/2006/507).* Documento S/PV.6300 (Resumption 1), 22 abr. 2010.

_____. *Letter dated 2 February 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General.* Documento S/2011/50, 2 fev. 2011.

_____. *Maintenance of international peace and security - The interdependence between security and development.* Documento S/PV.6479, 11 fev. 2011.

_____. *Preventive Diplomacy: Delivering Results.* Documento S/2011/552, 26 ago. 2011.

_____. *Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General.* Documento S/2011/701, 11 nov. 2011.

_____. *Implementation of the note by the President of the Security Council (S/2010/507)*. Documento S/PV.6672, 30 nov. 2011.

NAÇÕES UNIDAS. *Letter dated 13 August 2012 from the Permanent Representative of Burundi to the United Nations addressed to the Secretary-General*. Documento S/2012/630, 16 ago. 2012.

_____. *Letter dated 17 October 2012 from the Permanent Representative of Colombia to the United Nations addressed to the President of the Security Council*. Documento S/2012/629, 17 out. 2012.

_____. *Implementation of the note by the President of the Security Council (S/2006/507)*. Documento S/PV.6870, 26 nov. 2012.

_____. *Implementation of the note by the President of the Security Council (S/2010/507) Working methods*. Documento S/PV.6870 (Resumption 1), 26 nov. 2012.

_____. *Letter dated 26 June 2013 from the Permanent Representative of Rwanda to the United Nations addressed to the President of the Security Council*. Documento S/2013/382, 27 jun. 2013.

_____. *Implementation of the note by the President of the Security Council (S/2010/507) Security Council Working Methods*, Documento S/PV.7052, 29 de out. 2013.

_____. *Albania, Australia, Austria, Belgium, Bulgaria, Canada, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Georgia, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Latvia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, Montenegro, Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, Republic of Moldova, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, Turkey, Ukraine, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America: draft resolution*. Documento S/2014/189, 15 mar. 2014.

_____. *Implementation of the note by the President of the Security Council (S/2010/507) Security Council Working Methods*, Documento S/PV.7285 (Resumption 1), 23 out. 2014.

NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *A vital and enduring commitment: implementing the responsibility to protect - Report of the Secretary-General*. Documento S/2015/500, 13 jul. 2015.

_____. *Implementation of the note by the President of the Security Council (S/2010/507)*. Documento S/PV.7539, 20 out. 2015.

_____. *Implementation of the note by the President of the Security Council (S/2010/507)*. Documento S/PV.7539 (Resumption 1), 20 out. 2015.

_____. *Summary statement by the Secretary-General of matters of which the Security Council is seized and of the stage reached in their consideration*. Documento S/2016/10, 4 jan. 2016.

_____. *Implementation of the note by the President of the Security Council (S/2010/507) Security Council Working Methods*, Documento S/PV.7616, 29 jan. 2016.

_____. *Implementation of the note by the President of the Security Council (S/2010/507) Security Council Working Methods*, Documento S/PV.7740, 19 jul. 2016.

Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas

Todas as resoluções do CSNU encontram-se disponíveis em sua página na internet, no seguinte endereço eletrônico: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>.

NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Libyan Arab Jamahiriya*. Resolução 748, 31 mar. 1992.

_____. *Africa, illicit arms flows to and in Africa*. Resolução 1209, 19 de nov. 1998.

NAÇÕES UNIDAS. *Protection of Civilians in Armed Conflict*. Resolução 1296, 19 abr. 2000.

_____. *HIV/AIDS and International Peacekeeping Operations*. Resolução 1308, 17 jul. 2000.

_____. *Women and Peace and Security*. Resolução 1325, de 31 out. 2000.

_____. *Threats to international peace and security caused by terrorist acts*. Resolução 1373, 28 set. 2001.

_____. *Non-proliferation of weapons of mass destruction*. Resolução 1540, 28 abr. 2004.

_____. *Post-conflict peacebuilding*. Resolução 1645, 20 dez. 2005.

_____. *General issues relating to sanctions*. Resolução 1730, 19 dez. 2006.

_____. *Lybia*. Resolução 1973, 17 maio 2011.

_____. *Democratic Republic of the Congo*. Resolução 2098, 28 mar. 2013.

Notas Presidenciais do CSNU

Todas as notas presidenciais do CSNU encontram-se disponíveis em sua página na internet: <<http://www.un.org/en/sc/repertoire/Notes/S-2010-507.pdf>>.

NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Note by the President of the Security Council*. Documento S/26015, 30 jun. 1993.

NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Note by the President of the Security Council*. Documento S/1999/165, 15 fev. 1999.

_____. *Note by the President of the Security Council*. Documento S/2002/199, 22 maio 2002.

_____. *Note by the President of the Security Council*. Documento S/2006/507, 19 jul. 2006.

_____. *Note by the President of the Security Council*. Documento S/2008/847, 31 dez. 2008.

_____. *Note by the President of the Security Council*. Documento S/2010/507, 26 jul. 2010.

_____. *Note by the President of the Security Council*. Documento S/2012/922, 12 dez. 2012.

_____. *Note by the President of the Security Council*. Documento S/2012/937, 17 dez. 2012.

_____. *Note by the President of the Security Council*. Documento S/2014/268, 14 abr. 2014.

_____. *Note by the President of the Security Council.* Documento S/2014/565, 4 ago. 2014.

_____. *Note by the President of the Security Council.* Documento S/2014/739, 15 out. 2014.

_____. *Note by the President of the Security Council: work of the subsidiary organs of the Security Council.* Documento S/2016/170, 22 fev. 2016.

NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. *Note by the President of the Security Council.* Documento S/2016/2/Rev.4, 22 jun. 2016.

_____. *Note by the President of the Security Council.* Documento S/2016/619, 15 jul. 2016.

Entrevistas

Ao longo da realização deste trabalho foram realizadas 16 entrevistas com diplomatas brasileiros e estrangeiros e representantes de organizações não governamentais que acompanham o trabalho do CSNU. Todas as entrevistas foram realizadas com o compromisso de confidencialidade. Nos pontos em que foram mencionadas, apontou-se a categoria do entrevistado e o mês em que ocorreram.



ANEXOS



Anexo A

Carta das Nações Unidas (1945)

CHARTER OF THE UNITED NATIONS

INTRODUCTORY NOTE

The Charter of the United Nations was signed on 26 June 1945, in San Francisco, at the conclusion of the United Nations Conference on International Organization, and came into force on 24 October 1945. The Statute of the International Court of Justice is an integral part of the Charter.

Amendments to Articles 23, 27 and 61 of the Charter were adopted by the General Assembly on 17 December 1963 and came into force on 31 August 1965. A further amendment to Article 61 was adopted by the General Assembly on 20 December 1971, and came into force on 24 September 1973. An amendment to Article 109, adopted by the General Assembly on 20 December 1965, came into force on 12 June 1968.

The amendment to Article 23 enlarges the membership of the Security Council from eleven to fifteen. The amended Article 27 provides that decisions of the Security Council on procedural matters shall be made by an affirmative vote of nine members (formerly seven) and on

all other matters by an affirmative vote of nine members (formerly seven), including the concurring votes of the five permanent members of the Security Council.

The amendment to Article 61, which entered into force on 31 August 1965, enlarged the membership of the Economic and Social Council from eighteen to twenty-seven. The subsequent amendment to that Article, which entered into force on 24 September 1973, further increased the membership of the Council from twenty-seven to fifty-four.

The amendment to Article 109, which relates to the first paragraph of that Article, provides that a General Conference of Member States for the purpose of reviewing the Charter may be held at a date and place to be fixed by a two-thirds vote of the members of the General Assembly and by a vote of any nine members (formerly seven) of the Security Council. Paragraph 3 of Article 109, which deals with the consideration of a possible review conference during the tenth regular session of the General Assembly, has been retained in its original form in its reference to a “vote, of any seven members of the Security Council”, the paragraph having been acted upon in 1955 by the General Assembly, at its tenth regular session, and by the Security Council.

PREAMBLE

WE THE PEOPLES OF THE UNITED NATIONS DETERMINED

- to save succeeding generations from the scourge of war, which twice in our lifetime has brought untold sorrow to mankind, and
- to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small, and
- to establish conditions under which justice and respect for the obligations arising from treaties and other sources of international law can be maintained, and

- to promote social progress and better standards of life in larger freedom,
- AND FOR THESE ENDS
- to practice tolerance and live together in peace with one another as good neighbours, and
- to unite our strength to maintain international peace and security, and
- to ensure, by the acceptance of principles and the institution of methods, that armed force shall not be used, save in the common interest, and
- to employ international machinery for the promotion of the economic and social advancement of all peoples,

HAVE RESOLVED TO COMBINE OUR EFFORTS TO ACCOMPLISH THESE AIMS

Accordingly, our respective Governments, through representatives assembled in the city of San Francisco, who have exhibited their full powers found to be in good and due form, have agreed to the present Charter of the United Nations and do hereby establish an international organization to be known as the United Nations.

CHAPTER I

PURPOSES AND PRINCIPLES

Article 1

The Purposes of the United Nations are:

1. To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace, and for the suppression of acts of aggression or other breaches of the peace, and to bring about by peaceful means, and in conformity with the

principles of justice and international law, adjustment or settlement of international disputes or situations which might lead to a breach of the peace;

2. To develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace;
3. To achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion; and
4. To be a centre for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends.

Article 2

The Organization and its Members, in pursuit of the Purposes stated in Article 1, shall act in accordance with the following Principles.

1. The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members.
2. All Members, in order to ensure to all of them the rights and benefits resulting from membership, shall fulfill in good faith the obligations assumed by them in accordance with the present Charter.
3. All Members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered.
4. All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or

political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.

5. All Members shall give the United Nations every assistance in any action it takes in accordance with the present Charter, and shall refrain from giving assistance to any state against which the United Nations is taking preventive or enforcement action.
6. The Organization shall ensure that states which are not Members of the United Nations act in accordance with these Principles so far as may be necessary for the maintenance of international peace and security.
7. Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.

CHAPTER II

MEMBERSHIP

Article 3

The original Members of the United Nations shall be the states which, having participated in the United Nations Conference on International Organization at San Francisco, or having previously signed the Declaration by United Nations of 1 January 1942, sign the present Charter and ratify it in accordance with Article 110.

Article 4

1. Membership in the United Nations is open to all other peace-loving states which accept the obligations contained in the present Charter and, in the judgment of the Organization, are able and willing to carry out these obligations.

2. The admission of any such state to membership in the United Nations will be effected by a decision of the General Assembly upon the recommendation of the Security Council.

Article 5

A Member of the United Nations against which preventive or enforcement action has been taken by the Security Council may be suspended from the exercise of the rights and privileges of membership by the General Assembly upon the recommendation of the Security Council. The exercise of these rights and privileges may be restored by the Security Council.

Article 6

A Member of the United Nations which has persistently violated the Principles contained in the present Charter may be expelled from the Organization by the General Assembly upon the recommendation of the Security Council.

CHAPTER III ORGANS

Article 7

There are established as the principal organs of the United Nations:

- a General Assembly
- a Security Council
- an Economic and Social Council
- a Trusteeship Council
- an International Court of Justice
- and a Secretariat.
- Such subsidiary organs as may be found necessary may be established in accordance with the present Charter.

Article 8

The United Nations shall place no restrictions on the eligibility of men and women to participate in any capacity and under conditions of equality in its principal and subsidiary organs.

CHAPTER IV

THE GENERAL ASSEMBLY

COMPOSITION

Article 9

1. The General Assembly shall consist of all the Members of the United Nations.
2. Each Member shall have not more than five representatives in the General Assembly.

FUNCTIONS and POWERS

Article 10

The General Assembly may discuss any questions or any matters within the scope of the present Charter or relating to the powers and functions of any organs provided for in the present Charter, and, except as provided in Article 12, may make recommendations to the Members of the United Nations or to the Security Council or to both on any such questions or matters.

Article 11

1. The General Assembly may consider the general principles of co-operation in the maintenance of international peace and security, including the principles governing disarmament and the regulation of armaments, and may make recommendations with regard to such principles to the Members or to the Security Council or to both.

2. The General Assembly may discuss any questions relating to the maintenance of international peace and security brought before it by any Member of the United Nations, or by the Security Council, or by a state which is not a Member of the United Nations in accordance with Article 35, paragraph 2, and, except as provided in Article 12, may make recommendations with regard to any such questions to the state or states concerned or to the Security Council or to both. Any such question on which action is necessary shall be referred to the Security Council by the General Assembly either before or after discussion.
3. The General Assembly may call the attention of the Security Council to situations which are likely to endanger international peace and security.
4. The powers of the General Assembly set forth in this Article shall not limit the general scope of Article 10.

Article 12

1. While the Security Council is exercising in respect of any dispute or situation the functions assigned to it in the present Charter, the General Assembly shall not make any recommendation with regard to that dispute or situation unless the Security Council so requests.
2. The Secretary-General, with the consent of the Security Council, shall notify the General Assembly at each session of any matters relative to the maintenance of international peace and security which are being dealt with by the Security Council and shall similarly notify the General Assembly, or the Members of the United Nations if the General Assembly is not in session, immediately the Security Council ceases to deal with such matters.

Article 13

1. The General Assembly shall initiate studies and make recommendations for the purpose of:
 - a) promoting international co-operation in the political field and encouraging the progressive development of international law and its codification;
 - b) promoting international co-operation in the economic, social, cultural, educational, and health fields, and assisting in the realization of human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.
3. The further responsibilities, functions and powers of the General Assembly with respect to matters mentioned in paragraph 1 (b) above are set forth in Chapters IX and X.

Article 14

Subject to the provisions of Article 12, the General Assembly may recommend measures for the peaceful adjustment of any situation, regardless of origin, which it deems likely to impair the general welfare or friendly relations among nations, including situations resulting from a violation of the provisions of the present Charter setting forth the Purposes and Principles of the United Nations.

Article 15

1. The General Assembly shall receive and consider annual and special reports from the Security Council; these reports shall include an account of the measures that the Security Council has decided upon or taken to maintain international peace and security.
2. The General Assembly shall receive and consider reports from the other organs of the United Nations.

Article 16

The General Assembly shall perform such functions with respect to the international trusteeship system as are assigned to it under Chapters XII and XIII, including the approval of the trusteeship agreements for areas not designated as strategic.

Article 17

1. The General Assembly shall consider and approve the budget of the Organization.
2. The expenses of the Organization shall be borne by the Members as apportioned by the General Assembly.
3. The General Assembly shall consider and approve any financial and budgetary arrangements with specialized agencies referred to in Article 57 and shall examine the administrative budgets of such specialized agencies with a view to making recommendations to the agencies concerned.

VOTING

Article 18

1. Each member of the General Assembly shall have one vote.
2. Decisions of the General Assembly on important questions shall be made by a two-thirds majority of the members present and voting. These questions shall include: recommendations with respect to the maintenance of international peace and security, the election of the non-permanent members of the Security Council, the election of the members of the Economic and Social Council, the election of members of the Trusteeship Council in accordance with paragraph 1 (c) of Article 86, the admission of new Members to the United Nations, the suspension of the rights and privileges of membership, the

expulsion of Members, questions relating to the operation of the trusteeship system, and budgetary questions.

3. Decisions on other questions, including the determination of additional categories of questions to be decided by a two-thirds majority, shall be made by a majority of the members present and voting.

Article 19

A Member of the United Nations which is in arrears in the payment of its financial contributions to the Organization shall have no vote in the General Assembly if the amount of its arrears equals or exceeds the amount of the contributions due from it for the preceding two full years. The General Assembly may, nevertheless, permit such a Member to vote if it is satisfied that the failure to pay is due to conditions beyond the control of the Member.

PROCEDURE

Article 20

The General Assembly shall meet in regular annual sessions and in such special sessions as occasion may require. Special sessions shall be convoked by the Secretary-General at the request of the Security Council or of a majority of the Members of the United Nations.

Article 21

The General Assembly shall adopt its own rules of procedure. It shall elect its President for each session.

Article 22

The General Assembly may establish such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of its functions.

CHAPTER V

THE SECURITY COUNCIL

COMPOSITION

Article 23

1. The Security Council shall consist of fifteen Members of the United Nations. The Republic of China, France, the Union of Soviet Socialist Republics, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the United States of America shall be permanent members of the Security Council. The General Assembly shall elect ten other Members of the United Nations to be non-permanent members of the Security Council, due regard being specially paid, in the first instance to the contribution of Members of the United Nations to the maintenance of international peace and security and to the other purposes of the Organization, and also to equitable geographical distribution.
2. The non-permanent members of the Security Council shall be elected for a term of two years. In the first election of the non-permanent members after the increase of the membership of the Security Council from eleven to fifteen, two of the four additional members shall be chosen for a term of one year. A retiring member shall not be eligible for immediate re-election.
3. Each member of the Security Council shall have one representative.

FUNCTIONS and POWERS

Article 24

1. In order to ensure prompt and effective action by the United Nations, its Members confer on the Security Council primary

responsibility for the maintenance of international peace and security, and agree that in carrying out its duties under this responsibility the Security Council acts on their behalf.

2. In discharging these duties the Security Council shall act in accordance with the Purposes and Principles of the United Nations. The specific powers granted to the Security Council for the discharge of these duties are laid down in Chapters VI, VII, VIII, and XII.
3. The Security Council shall submit annual and, when necessary, special reports to the General Assembly for its consideration.

Article 25

The Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter.

Article 26

In order to promote the establishment and maintenance of international peace and security with the least diversion for armaments of the world's human and economic resources, the Security Council shall be responsible for formulating, with the assistance of the Military Staff Committee referred to in Article 47, plans to be submitted to the Members of the United Nations for the establishment of a system for the regulation of armaments.

VOTING

Article 27

1. Each member of the Security Council shall have one vote.
2. Decisions of the Security Council on procedural matters shall be made by an affirmative vote of nine members.

3. Decisions of the Security Council on all other matters shall be made by an affirmative vote of nine members including the concurring votes of the permanent members; provided that, in decisions under Chapter VI, and under paragraph 3 of Article 52, a party to a dispute shall abstain from voting.

PROCEDURE

Article 28

1. The Security Council shall be so organized as to be able to function continuously. Each member of the Security Council shall for this purpose be represented at all times at the seat of the Organization.
2. The Security Council shall hold periodic meetings at which each of its members may, if it so desires, be represented by a member of the government or by some other specially designated representative.
3. The Security Council may hold meetings at such places other than the seat of the Organization as in its judgment will best facilitate its work.

Article 29

The Security Council may establish such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of its functions.

Article 30

The Security Council shall adopt its own rules of procedure, including the method of selecting its President.

Article 31

Any Member of the United Nations which is not a member of the Security Council may participate, without vote, in the discussion of

any question brought before the Security Council whenever the latter considers that the interests of that Member are specially affected.

Article 32

Any Member of the United Nations which is not a member of the Security Council or any state which is not a Member of the United Nations, if it is a party to a dispute under consideration by the Security Council, shall be invited to participate, without vote, in the discussion relating to the dispute. The Security Council shall lay down such conditions as it deems just for the participation of a state which is not a Member of the United Nations.

CHAPTER VI

PACIFIC SETTLEMENT OF DISPUTES

Article 33

1. The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice.
2. The Security Council shall, when it deems necessary, call upon the parties to settle their dispute by such means.

Article 34

The Security Council may investigate any dispute, or any situation which might lead to international friction or give rise to a dispute, in order to determine whether the continuance of the dispute or situation is likely to endanger the maintenance of international peace and security.

Article 35

1. Any Member of the United Nations may bring any dispute, or any situation of the nature referred to in Article 34, to the attention of the Security Council or of the General Assembly.
2. A state which is not a Member of the United Nations may bring to the attention of the Security Council or of the General Assembly any dispute to which it is a party if it accepts in advance, for the purposes of the dispute, the obligations of pacific settlement provided in the present Charter.
3. The proceedings of the General Assembly in respect of matters brought to its attention under this Article will be subject to the provisions of Articles 11 and 12.

Article 36

1. The Security Council may, at any stage of a dispute of the nature referred to in Article 33 or of a situation of like nature, recommend appropriate procedures or methods of adjustment.
2. The Security Council should take into consideration any procedures for the settlement of the dispute which have already been adopted by the parties.
3. In making recommendations under this Article the Security Council should also take into consideration that legal disputes should as a general rule be referred by the parties to the International Court of Justice in accordance with the provisions of the Statute of the Court.

Article 37

1. Should the parties to a dispute of the nature referred to in Article 33 fail to settle it by the means indicated in that Article, they shall refer it to the Security Council.

2. If the Security Council deems that the continuance of the dispute is in fact likely to endanger the maintenance of international peace and security, it shall decide whether to take action under Article 36 or to recommend such terms of settlement as it may consider appropriate.

Article 38

Without prejudice to the provisions of Articles 33 to 37, the Security Council may, if all the parties to any dispute so request, make recommendations to the parties with a view to a pacific settlement of the dispute.

CHAPTER VII

ACTION WITH RESPECT TO THREATS TO THE PEACE, BREACHES OF THE PEACE, AND ACTS OF AGGRESSION

Article 39

The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security.

Article 40

In order to prevent an aggravation of the situation, the Security Council may, before making the recommendations or deciding upon the measures provided for in Article 39, call upon the parties concerned to comply with such provisional measures as it deems necessary or desirable. Such provisional measures shall be without prejudice to the rights, claims, or position of the parties concerned. The Security Council shall duly take account of failure to comply with such provisional measures.

Article 41

The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members of the United Nations to apply such measures. These may include complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio, and other means of communication, and the severance of diplomatic relations.

Article 42

Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations.

Article 43

All Members of the United Nations, in order to contribute to the maintenance of international peace and security, undertake to make available to the Security Council, on its call and in accordance with a special agreement or agreements, armed forces, assistance, and facilities, including rights of passage, necessary for the purpose of maintaining international peace and security.

Such agreement or agreements shall govern the numbers and types of forces, their degree of readiness and general location, and the nature of the facilities and assistance to be provided.

The agreement or agreements shall be negotiated as soon as possible on the initiative of the Security Council. They shall be concluded between the Security Council and Members or between the Security Council and groups of Members and shall be subject to ratification by the signatory states in accordance with their respective constitutional processes.

Article 44

When the Security Council has decided to use force it shall, before calling upon a Member not represented on it to provide armed forces in fulfilment of the obligations assumed under Article 43, invite that Member, if the Member so desires, to participate in the decisions of the Security Council concerning the employment of contingents of that Member's armed forces.

Article 45

In order to enable the United Nations to take urgent military measures, Members shall hold immediately available national air-force contingents for combined international enforcement action. The strength and degree of readiness of these contingents and plans for their combined action shall be determined within the limits laid down in the special agreement or agreements referred to in Article 43, by the Security Council with the assistance of the Military Staff Committee.

Article 46

Plans for the application of armed force shall be made by the Security Council with the assistance of the Military Staff Committee.

Article 47

1. 1. There shall be established a Military Staff Committee to advise and assist the Security Council on all questions relating to the Security Council's military requirements for the maintenance of international peace and security, the employment and command of forces placed at its disposal, the regulation of armaments, and possible disarmament.
2. The Military Staff Committee shall consist of the Chiefs of Staff of the permanent members of the Security Council or their representatives. Any Member of the United Nations not permanently represented on the Committee shall be invited by the Committee to be associated with it when the efficient

discharge of the Committee's responsibilities requires the participation of that Member in its work.

3. The Military Staff Committee shall be responsible under the Security Council for the strategic direction of any armed forces placed at the disposal of the Security Council. Questions relating to the command of such forces shall be worked out subsequently.
4. The Military Staff Committee, with the authorization of the Security Council and after consultation with appropriate regional agencies, may establish regional subcommittees.

Article 48

The action required to carry out the decisions of the Security Council for the maintenance of international peace and security shall be taken by all the Members of the United Nations or by some of them, as the Security Council may determine. Such decisions shall be carried out by the Members of the United Nations directly and through their action in the appropriate international agencies of which they are members.

Article 49

The Members of the United Nations shall join in affording mutual assistance in carrying out the measures decided upon by the Security Council.

Article 50

If preventive or enforcement measures against any state are taken by the Security Council, any other state, whether a Member of the United Nations or not, which finds itself confronted with special economic problems arising from the carrying out of those measures shall have the right to consult the Security Council with regard to a solution of those problems.

Article 51

Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security.

CHAPTER VIII REGIONAL ARRANGEMENTS

Article 52

1. Nothing in the present Charter precludes the existence of regional arrangements or agencies for dealing with such matters relating to the maintenance of international peace and security as are appropriate for regional action provided that such arrangements or agencies and their activities are consistent with the Purposes and Principles of the United Nations.
2. The Members of the United Nations entering into such arrangements or constituting such agencies shall make every effort to achieve pacific settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies before referring them to the Security Council.
3. The Security Council shall encourage the development of pacific settlement of local disputes through such regional arrangements or by such regional agencies either on the

initiative of the states concerned or by reference from the Security Council.

4. This Article in no way impairs the application of Articles 34 and 35.

Article 53

1. The Security Council shall, where appropriate, utilize such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority. But no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council, with the exception of measures against any enemy state, as defined in paragraph 2 of this Article, provided for pursuant to Article 107 or in regional arrangements directed against renewal of aggressive policy on the part of any such state, until such time as the Organization may, on request of the Governments concerned, be charged with the responsibility for preventing further aggression by such a state.
2. The term enemy state as used in paragraph 1 of this Article applies to any state which during the Second World War has been an enemy of any signatory of the present Charter.

Article 54

The Security Council shall at all times be kept fully informed of activities undertaken or in contemplation under regional arrangements or by regional agencies for the maintenance of international peace and security.

CHAPTER IX

INTERNATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL CO-OPERATION

Article 55

With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote:

- a) higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development;
- b) solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational cooperation; and
- c) universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.

Article 56

All Members pledge themselves to take joint and separate action in co-operation with the Organization for the achievement of the purposes set forth in Article 55.

Article 57

1. The various specialized agencies, established by intergovernmental agreement and having wide international responsibilities, as defined in their basic instruments, in economic, social, cultural, educational, health, and related fields, shall be brought into relationship with the United Nations in accordance with the provisions of Article 63.
2. Such agencies thus brought into relationship with the United Nations are hereinafter referred to as specialized agencies.

Article 58

The Organization shall make recommendations for the co-ordination of the policies and activities of the specialized agencies.

Article 59

The Organization shall, where appropriate, initiate negotiations among the states concerned for the creation of any new specialized agencies required for the accomplishment of the purposes set forth in Article 55.

Article 60

Responsibility for the discharge of the functions of the Organization set forth in this Chapter shall be vested in the General Assembly and, under the authority of the General Assembly, in the Economic and Social Council, which shall have for this purpose the powers set forth in Chapter X.

CHAPTER X

THE ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL

COMPOSITION

Article 61

1. The Economic and Social Council shall consist of fifty-four Members of the United Nations elected by the General Assembly.
2. Subject to the provisions of paragraph 3, eighteen members of the Economic and Social Council shall be elected each year for a term of three years. A retiring member shall be eligible for immediate re-election.
3. At the first election after the increase in the membership of the Economic and Social Council from twenty-seven to fifty-four members, in addition to the members elected in place of

the nine members whose term of office expires at the end of that year, twenty-seven additional members shall be elected. Of these twenty-seven additional members, the term of office of nine members so elected shall expire at the end of one year, and of nine other members at the end of two years, in accordance with arrangements made by the General Assembly.

4. Each member of the Economic and Social Council shall have one representative.

FUNCTIONS and POWERS

Article 62

1. The Economic and Social Council may make or initiate studies and reports with respect to international economic, social, cultural, educational, health, and related matters and may make recommendations with respect to any such matters to the General Assembly to the Members of the United Nations, and to the specialized agencies concerned.
2. It may make recommendations for the purpose of promoting respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all.
3. It may prepare draft conventions for submission to the General Assembly, with respect to matters falling within its competence.
4. It may call, in accordance with the rules prescribed by the United Nations, international conferences on matters falling within its competence.

Article 63

1. The Economic and Social Council may enter into agreements with any of the agencies referred to in Article 57, defining the

terms on which the agency concerned shall be brought into relationship with the United Nations. Such agreements shall be subject to approval by the General Assembly.

2. It may co-ordinate the activities of the specialized agencies through consultation with and recommendations to such agencies and through recommendations to the General Assembly and to the Members of the United Nations.

Article 64

1. The Economic and Social Council may take appropriate steps to obtain regular reports from the specialized agencies. It may make arrangements with the Members of the United Nations and with the specialized agencies to obtain reports on the steps taken to give effect to its own recommendations and to recommendations on matters falling within its competence made by the General Assembly.
1. It may communicate its observations on these reports to the General Assembly.

Article 65

The Economic and Social Council may furnish information to the Security Council and shall assist the Security Council upon its request.

Article 66

1. The Economic and Social Council shall perform such functions as fall within its competence in connexion with the carrying out of the recommendations of the General Assembly.
2. It may, with the approval of the General Assembly, perform services at the request of Members of the United Nations and at the request of specialized agencies.

3. It shall perform such other functions as are specified elsewhere in the present Charter or as may be assigned to it by the General Assembly.

VOTING

Article 67

1. Each member of the Economic and Social Council shall have one vote.
2. Decisions of the Economic and Social Council shall be made by a majority of the members present and voting.

PROCEDURE

Article 68

The Economic and Social Council shall set up commissions in economic and social fields and for the promotion of human rights, and such other commissions as may be required for the performance of its functions.

Article 69

The Economic and Social Council shall invite any Member of the United Nations to participate, without vote, in its deliberations on any matter of particular concern to that Member.

Article 70

The Economic and Social Council may make arrangements for representatives of the specialized agencies to participate, without vote, in its deliberations and in those of the commissions established by it, and for its representatives to participate in the deliberations of the specialized agencies.

Article 71

The Economic and Social Council may make suitable arrangements for consultation with non-governmental organizations which are concerned with matters within its competence. Such arrangements may be made with international organizations and, where appropriate, with national organizations after consultation with the Member of the United Nations concerned.

Article 72

1. The Economic and Social Council shall adopt its own rules of procedure, including the method of selecting its President.
2. The Economic and Social Council shall meet as required in accordance with its rules, which shall include provision for the convening of meetings on the request of a majority of its members.

CHAPTER XI

DECLARATION REGARDING NON-SELF-GOVERNING TERRITORIES

Article 73

Members of the United Nations which have or assume responsibilities for the administration of territories whose peoples have not yet attained a full measure of self-government recognize the principle that the interests of the inhabitants of these territories are paramount, and accept as a sacred trust the obligation to promote to the utmost, within the system of international peace and security established by the present Charter, the well-being of the inhabitants of these territories, and, to this end:

- a. to ensure, with due respect for the culture of the peoples concerned, their political, economic, social, and educational

- advancement, their just treatment, and their protection against abuses;
- b. to develop self-government, to take due account of the political aspirations of the peoples, and to assist them in the progressive development of their free political institutions, according to the particular circumstances of each territory and its peoples and their varying stages of advancement;
 - c. to further international peace and security;
 - d. to promote constructive measures of development, to encourage research, and to co-operate with one another and, when and where appropriate, with specialized international bodies with a view to the practical achievement of the social, economic, and scientific purposes set forth in this Article; and
 - e. to transmit regularly to the Secretary-General for information purposes, subject to such limitation as security and constitutional considerations may require, statistical and other information of a technical nature relating to economic, social, and educational conditions in the territories for which they are respectively responsible other than those territories to which Chapters XII and XIII apply.

Article 74

Members of the United Nations also agree that their policy in respect of the territories to which this Chapter applies, no less than in respect of their metropolitan areas, must be based on the general principle of good-neighbourliness, due account being taken of the interests and well-being of the rest of the world, in social, economic, and commercial matters.

CHAPTER XII

INTERNATIONAL TRUSTEESHIP SYSTEM

Article 75

The United Nations shall establish under its authority an international trusteeship system for the administration and supervision of such territories as may be placed thereunder by subsequent individual agreements. These territories are hereinafter referred to as trust territories.

Article 76

The basic objectives of the trusteeship system, in accordance with the Purposes of the United Nations laid down in Article 1 of the present Charter, shall be:

- a. to further international peace and security;
- b. to promote the political, economic, social, and educational advancement of the inhabitants of the trust territories, and their progressive development towards self-government or independence as may be appropriate to the particular circumstances of each territory and its peoples and the freely expressed wishes of the peoples concerned, and as may be provided by the terms of each trusteeship agreement;
- c. to encourage respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion, and to encourage recognition of the interdependence of the peoples of the world; and
- d. to ensure equal treatment in social, economic, and commercial matters for all Members of the United Nations and their nationals, and also equal treatment for the latter in the administration of justice, without prejudice to the attainment

of the foregoing objectives and subject to the provisions of Article 80.

Article 77

1. The trusteeship system shall apply to such territories in the following categories as may be placed thereunder by means of trusteeship agreements:
 - a) territories now held under mandate;
 - b) territories which may be detached from enemy states as a result of the Second World War; and
 - c) territories voluntarily placed under the system by states responsible for their administration.
2. It will be a matter for subsequent agreement as to which territories in the foregoing categories will be brought under the trusteeship system and upon what terms.

Article 78

The trusteeship system shall not apply to territories which have become Members of the United Nations, relationship among which shall be based on respect for the principle of sovereign equality.

Article 79

The terms of trusteeship for each territory to be placed under the trusteeship system, including any alteration or amendment, shall be agreed upon by the states directly concerned, including the mandatory power in the case of territories held under mandate by a Member of the United Nations, and shall be approved as provided for in Articles 83 and 85.

Article 80

1. Except as may be agreed upon in individual trusteeship agreements, made under Articles 77, 79, and 81, placing each territory under the trusteeship system, and until such agreements have been concluded, nothing in this Chapter shall be construed in or of itself to alter in any manner the rights whatsoever of any states or any peoples or the terms of existing international instruments to which Members of the United Nations may respectively be parties.
2. Paragraph 1 of this Article shall not be interpreted as giving grounds for delay or postponement of the negotiation and conclusion of agreements for placing mandated and other territories under the trusteeship system as provided for in Article 77.

Article 81

The trusteeship agreement shall in each case include the terms under which the trust territory will be administered and designate the authority which will exercise the administration of the trust territory. Such authority, hereinafter called the administering authority, may be one or more states or the Organization itself.

Article 82

There may be designated, in any trusteeship agreement, a strategic area or areas which may include part or all of the trust territory to which the agreement applies, without prejudice to any special agreement or agreements made under Article 43.

Article 83

1. All functions of the United Nations relating to strategic areas, including the approval of the terms of the trusteeship

agreements and of their alteration or amendment shall be exercised by the Security Council.

2. The basic objectives set forth in Article 76 shall be applicable to the people of each strategic area.
3. The Security Council shall, subject to the provisions of the trusteeship agreements and without prejudice to security considerations, avail itself of the assistance of the Trusteeship Council to perform those functions of the United Nations under the trusteeship system relating to political, economic, social, and educational matters in the strategic areas.

Article 84

It shall be the duty of the administering authority to ensure that the trust territory shall play its part in the maintenance of international peace and security. To this end the administering authority may make use of volunteer forces, facilities, and assistance from the trust territory in carrying out the obligations towards the Security Council undertaken in this regard by the administering authority, as well as for local defence and the maintenance of law and order within the trust territory.

Article 85

1. The functions of the United Nations with regard to trusteeship agreements for all areas not designated as strategic, including the approval of the terms of the trusteeship agreements and of their alteration or amendment, shall be exercised by the General Assembly.
2. The Trusteeship Council, operating under the authority of the General Assembly shall assist the General Assembly in carrying out these functions.

CHAPTER XIII
THE TRUSTEESHIP COUNCIL
COMPOSITION

Article 86

1. The Trusteeship Council shall consist of the following Members of the United Nations:
 - a) those Members administering trust territories;
 - b) such of those Members mentioned by name in Article 23 as are not administering trust territories; and
 - c) as many other Members elected for three-year terms by the General Assembly as may be necessary to ensure that the total number of members of the Trusteeship Council is equally divided between those Members of the United Nations which administer trust territories and those which do not.
2. Each member of the Trusteeship Council shall designate one specially qualified person to represent it therein.

FUNCTIONS and POWERS

Article 87

The General Assembly and, under its authority, the Trusteeship Council, in carrying out their functions, may:

- a) consider reports submitted by the administering authority;
- b) accept petitions and examine them in consultation with the administering authority;
- c) provide for periodic visits to the respective trust territories at times agreed upon with the administering authority; and

- d) take these and other actions in conformity with the terms of the trusteeship agreements.

Article 88

The Trusteeship Council shall formulate a questionnaire on the political, economic, social, and educational advancement of the inhabitants of each trust territory, and the administering authority for each trust territory within the competence of the General Assembly shall make an annual report to the General Assembly upon the basis of such questionnaire.

VOTING

Article 89

1. Each member of the Trusteeship Council shall have one vote.
2. Decisions of the Trusteeship Council shall be made by a majority of the members present and voting.

PROCEDURE

Article 90

1. The Trusteeship Council shall adopt its own rules of procedure, including the method of selecting its President.
2. The Trusteeship Council shall meet as required in accordance with its rules, which shall include provision for the convening of meetings on the request of a of its members.

Article 91

The Trusteeship Council shall, when appropriate, avail itself of the assistance of the Economic and Social Council and of the specialized agencies in regard to matters with which they are respectively concerned.

CHAPTER XIV

THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

Article 92

The International Court of Justice shall be the principal judicial organ of the United Nations. It shall function in accordance with the annexed Statute, which is based upon the Statute of the Permanent Court of International Justice and forms an integral part of the present Charter.

Article 93

1. All Members of the United Nations are ipso facto parties to the Statute of the International Court of Justice.
2. A state which is not a Member of the United Nations may become a party to the Statute of the International Court of Justice on conditions to be determined in each case by the General Assembly upon the recommendation of the Security Council.

Article 94

1. Each Member of the United Nations undertakes to comply with the decision of the International Court of Justice in any case to which it is a party.
2. If any party to a case fails to perform the obligations incumbent upon it under a judgment rendered by the Court, the other party may have recourse to the Security Council, which may, if it deems necessary, make recommendations or decide upon measures to be taken to give effect to the judgment.

Article 95

Nothing in the present Charter shall prevent Members of the United Nations from entrusting the solution of their differences to

other tribunals by virtue of agreements already in existence or which may be concluded in the future.

Article 96

1. 1. The General Assembly or the Security Council may request the International Court of Justice to give an advisory opinion on any legal question.
2. Other organs of the United Nations and specialized agencies, which may at any time be so authorized by the General Assembly, may also request advisory opinions of the Court on legal questions arising within the scope of their activities.

CHAPTER XV THE SECRETARIAT

Article 97

The Secretariat shall comprise a Secretary-General and such staff as the Organization may require. The Secretary-General shall be appointed by the General Assembly upon the recommendation of the Security Council. He shall be the chief administrative officer of the Organization.

Article 98

The Secretary-General shall act in that capacity in all meetings of the General Assembly, of the Security Council, of the Economic and Social Council, and of the Trusteeship Council, and shall perform such other functions as are entrusted to him by these organs. The Secretary-General shall make an annual report to the General Assembly on the work of the Organization.

Article 99

The Secretary-General may bring to the attention of the Security Council any matter which in his opinion may threaten the maintenance of international peace and security.

Article 100

1. In the performance of their duties the Secretary-General and the staff shall not seek or receive instructions from any government or from any other authority external to the Organization. They shall refrain from any action which might reflect on their position as international officials responsible only to the Organization.
2. Each Member of the United Nations undertakes to respect the exclusively international character of the responsibilities of the Secretary-General and the staff and not to seek to influence them in the discharge of their responsibilities.

Article 101

1. The staff shall be appointed by the Secretary-General under regulations established by the General Assembly.
2. Appropriate staffs shall be permanently assigned to the Economic and Social Council, the Trusteeship Council, and, as required, to other organs of the United Nations. These staffs shall form a part of the Secretariat.
3. The paramount consideration in the employment of the staff and in the determination of the conditions of service shall be the necessity of securing the highest standards of efficiency, competence, and integrity. Due regard shall be paid to the importance of recruiting the staff on as wide a geographical basis as possible.

CHAPTER XVI

MISCELLANEOUS PROVISIONS

Article 102

1. Every treaty and every international agreement entered into by any Member of the United Nations after the present Charter comes into force shall as soon as possible be registered with the Secretariat and published by it.
2. No party to any such treaty or international agreement which has not been registered in accordance with the provisions of paragraph 1 of this Article may invoke that treaty or agreement before any organ of the United Nations.

Article 103

In the event of a conflict between the obligations of the Members of the United Nations under the present Charter and their obligations under any other international agreement, their obligations under the present Charter shall prevail.

Article 104

The Organization shall enjoy in the territory of each of its Members such legal capacity as may be necessary for the exercise of its functions and the fulfilment of its purposes.

Article 105

1. The Organization shall enjoy in the territory of each of its Members such privileges and immunities as are necessary for the fulfilment of its purposes.
2. Representatives of the Members of the United Nations and officials of the Organization shall similarly enjoy such privileges and immunities as are necessary for the independent exercise of their functions in connexion with the Organization.

3. The General Assembly may make recommendations with a view to determining the details of the application of paragraphs 1 and 2 of this Article or may propose conventions to the Members of the United Nations for this purpose.

CHAPTER XVII

TRANSITIONAL SECURITY ARRANGEMENTS

Article 106

Pending the coming into force of such special agreements referred to in Article 43 as in the opinion of the Security Council enable it to begin the exercise of its responsibilities under Article 42, the parties to the Four-Nation Declaration, signed at Moscow, 30 October 1943, and France, shall, in accordance with the provisions of paragraph 5 of that Declaration, consult with one another and as occasion requires with other Members of the United Nations with a view to such joint action on behalf of the Organization as may be necessary for the purpose of maintaining international peace and security.

Article 107

Nothing in the present Charter shall invalidate or preclude action, in relation to any state which during the Second World War has been an enemy of any signatory to the present Charter, taken or authorized as a result of that war by the Governments having responsibility for such action.

CHAPTER XVIII

AMENDMENTS

Article 108

Amendments to the present Charter shall come into force for all Members of the United Nations when they have been adopted by a vote of two thirds of the members of the General Assembly and ratified in

accordance with their respective constitutional processes by two thirds of the Members of the United Nations, including all the permanent members of the Security Council.

Article 109

1. A General Conference of the Members of the United Nations for the purpose of reviewing the present Charter may be held at a date and place to be fixed by a two-thirds vote of the members of the General Assembly and by a vote of any nine members of the Security Council. Each Member of the United Nations shall one vote in the conference.
2. Any alteration of the present Charter recommended by a two-thirds vote of the conference shall take effect when ratified in accordance with their respective constitutional processes by two thirds of the Members of the United Nations including all the permanent members of the Security Council.
3. If such a conference has not been held before the tenth annual session of the Assembly following the coming into force of the present Charter, the proposal to call such a conference shall be placed on the agenda of that session of the General Assembly, and the conference shall be held if so decided by a majority vote of the members of the General Assembly and by a vote of any seven members of the Security Council.

CHAPTER XIX

RATIFICATION AND SIGNATURE

Article 110

1. The present Charter shall be ratified by the signatory states in accordance with their respective constitutional processes.

2. The ratifications shall be deposited with the Government of the United States of America, which shall notify all the signatory states of each deposit as well as the Secretary-General of the Organization when he has been appointed.
3. The present Charter shall come into force upon the deposit of ratifications by the Republic of China, France, the Union of Soviet Socialist Republics, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the United States of America, and by a majority of the other signatory states. A protocol of the ratifications deposited shall thereupon be drawn up by the Government of the United States of America which shall communicate copies thereof to all the signatory states.
4. The states signatory to the present Charter which ratify it after it has come into force will become original Members of the United Nations on the date of the deposit of their respective ratifications.

Article 111

The present Charter, of which the Chinese, French, Russian, English, and Spanish texts are equally authentic, shall remain deposited in the archives of the Government of the United States of America. Duly certified copies thereof shall be transmitted by that Government to the Governments of the other signatory states.

IN FAITH WHEREOF the representatives of the Governments of the United Nations have signed the present Charter.

DONE at the city of San Francisco the twenty-sixth day of June, one thousand nine hundred and forty-five.

Anexo B

Regras de Procedimento Provisórias do CSNU (1946)

PROVISIONAL RULES OF PROCEDURE (S/96/REV.7)

Chapter I: Meetings

Rule 1

Meetings of the Security Council shall, with the exception of the periodic meetings referred to in rule 4, be held at the call of the President at any time he deems necessary, but the interval between meetings shall not exceed fourteen days.

Rule 2

The President shall call a meeting of the Security Council at the request of any member of the Security Council.

Rule 3

The President shall call a meeting of the Security Council if a dispute or situation is brought to the attention of the Security Council under Article 35 or under Article II (3) of the Charter, or if the General

Assembly makes recommendations or refers any question to the Security Council under Article 11 (2), or if the Secretary-General brings to the attention of the Security Council any matter under Article 99.

Rule 4

Periodic meetings of the Security Council called for in Article 28 (2) of the Charter shall be held twice a year, at such times as the Security Council may decide.

Rule 5

Meetings of the Security Council shall normally be held at the seat of the United Nations.

Any member of the Security-Council or the Secretary-General may propose that the Security Council should meet at another place. Should the Security Council accept any such proposal, it shall decide upon the place and the period during which the Council shall meet at such place.

Chapter II: Agenda

Rule 6

The Secretary-General shall immediately bring to the attention of all representatives on the Security Council all communications from States, organs of the United Nations, or the Secretary-General concerning any matter for the consideration of the Security Council in accordance with the provisions of the Charter.

Rule 7

The provisional agenda for each meeting of the Security Council shall be drawn up by the Secretary-General and approved by the President of the Security Council.

Only items which have been brought to the attention of the representatives on the Security Council in accordance with rule 6, items covered by rule 10, or matters which the Security Council had previously decided to defer, may be included in the provisional agenda.

Rule 8

The provisional agenda for a meeting shall be communicated by the Secretary-General to the representatives on the Security Council at least three days before the meeting, but in urgent circumstances it may be communicated simultaneously with the notice of the meeting.

Rule 9

The first item of the provisional agenda for each meeting of the Security Council shall be the adoption of the agenda.

Rule 10

Any item of the agenda of a meeting of the Security Council, consideration of which has not been completed at that meeting, shall, unless the Security Council otherwise decides, automatically be included in the agenda of the next meeting.

Rule 11

The Secretary-General shall communicate each week to the representatives on the Security Council a summary statement of matters of which the Security Council is seized and of the stage reached in their consideration.

Rule 12

The provisional agenda for each periodic meeting shall be circulated to the members of the Security Council at least twenty-one days before the opening of the meeting. Any subsequent change in or addition to the provisional agenda shall be brought to the notice of the members at least five days before the meeting. The Security Council may, however, in urgent circumstances, make additions to the agenda at any time during a periodic meeting.

The provisions of rule 7, paragraph 1, and of rule 9, shall apply also to periodic meetings.

Chapter III: Representation and Credentials

Rule 13

Each member of the Security Council shall be represented at the meetings of the Security Council by an accredited representative. The credentials of a representative on the Security Council shall be communicated to the Secretary-General not less than twenty-four hours before he takes his seat on the Security Council. The credentials shall be issued either by the Head of the State or of the Government concerned or by its Minister of Foreign Affairs. The Head of Government or Minister of Foreign Affairs of each member of the Security Council shall be entitled to sit on the Security Council without submitting credentials.

Rule 14

Any Member of the United Nations not a member of the Security Council and any State not a Member of the United Nations, if invited to participate in a meeting or meetings of the Security Council, shall submit credentials for the representative appointed by it for this purpose. The credentials of such a representative shall be communicated to the Secretary-General not less than twenty-four hours before the first meeting which he is invited to attend.

Rule 15

The credentials of representatives on the Security Council and of any representative appointed in accordance with rule 14 shall be examined by the Secretary-General who shall submit a report to the Security Council for approval.

Rule 16

Pending the approval of the credentials of a representative on the Security Council in accordance with rule 15, such representative shall be seated provisionally with the same rights as other representatives.

Rule 17

Any representative on the Security Council, to whose credentials objection has been made within the Security Council, shall continue to sit with the same rights as other representatives until the Security Council has decided the matter.

Chapter IV: Presidency

Rule 18

The presidency of the Security Council shall be held in turn by the members of the Security Council in the English alphabetical order of their names. Each President shall hold office for one calendar month.

Rule 19

The President shall preside over the meetings of the Security Council and, under the authority of the Security Council, shall represent it in its capacity as an organ of the United Nations.

Rule 20

Whenever the President of the Security Council deems that for the proper fulfillment of the responsibilities of the presidency he should not preside over the Council during the consideration of a particular question with which the member he represents is directly connected, he shall indicate his decision to the Council. The presidential chair shall then devolve, for the purpose of the consideration of that question, on the representative of the member next in English alphabetical order, it being understood that the provisions of this rule shall apply to the representatives on the Security Council called upon successively to

preside. This rule shall not affect the representative capacity of the President as stated in rule 19, or his duties under rule 7.

Chapter V: Secretariat

Rule 21

The Secretary-General shall act in that capacity in all meetings of the Security Council. The Secretary-General may authorize a deputy to act in his place at meetings of the Security Council.

Rule 22

The Secretary-General, or his deputy acting on his behalf, may make either oral or written statements to the Security Council concerning any question under consideration by it.

Rule 23

The Secretary-General may be appointed by the Security Council, in accordance with rule 28, as rapporteur for a specified question.

Rule 24

The Secretary-General shall provide the staff required by the Security Council. This staff shall form a part of the Secretariat.

Rule 25

The Secretary-General shall give to representatives on the Security Council notice of meetings of the Security Council and of its commissions and committees.

Rule 26

The Secretary-General shall be responsible for the preparation of documents required by the Security Council and shall, except in urgent circumstances, distribute them at least forty-eight hours in advance of the meeting at which they are to be considered.

Chapter VI: Conduct of Business

Rule 27

The President shall call upon representatives in the order in which they signify their desire to speak.

Rule 28

The Security Council may appoint a commission or committee or a rapporteur for a specified question.

Rule 29

The President may accord precedence to any rapporteur appointed by the Security Council.

The Chairman of a commission or committee, or the rapporteur appointed by the commission or committee to present its report, may be accorded precedence for the purpose of explaining the report.

Rule 30

If a representative raises a point of order, the President shall immediately state his ruling. If it is challenged, the President shall submit his ruling to the Security Council for immediate decision and it shall stand unless overruled.

Rule 31

Proposed resolutions, amendments and substantive motions shall normally be placed before the representatives in writing.

Rule 32

Principal motions and draft resolutions shall have precedence in the order of their submission.

Parts of a motion or of a draft resolution shall be voted on separately at the request of any representative, unless the original mover objects.

Rule 33

The following motions shall have precedence in the order named over all principal motions and draft resolutions relative to the subject before the meeting:

1. To suspend the meeting;
2. To adjourn the meeting;
3. To adjourn the meeting to a certain day or hour;
4. 5. To refer any matter to a committee, to the Secretary-General or to a rapporteur;
5. To postpone discussion of the question to a certain day or indefinitely; or
6. To introduce an amendment.

Any motion for the suspension or for the simple adjournment of the meeting shall be decided without debate.

Rule 34

It shall not be necessary for any motion or draft resolution proposed by a representative on the Security Council to be seconded before being put to a vote.

Rule 35

A motion or draft resolution can at any time be withdrawn so long as no vote has been taken with respect to it.

If the motion or draft resolution has been seconded, the representative on the Security Council who has seconded it may require that it be put to the vote as his motion or draft resolution with the same right of precedence as if the original mover had not withdrawn it.

Rule 36

If two or more amendments to a motion or draft resolution are proposed, the President shall rule on the order in which they are to

be voted upon. Ordinarily, the Security Council shall first vote on the amendment furthest removed in substance from the original proposal and then on the amendment next furthest removed until all amendments have been put to the vote, but when an amendment adds to or deletes from the text of a motion or draft resolution, that amendment shall be voted on first.

Rule 37

Any Member of the United Nations which is not a member of the Security Council may be invited, as the result of a decision of the Security Council, to participate, without vote, in the discussion of any question brought before the Security Council when the Security Council considers that the interests of that Member are specially affected, or when a Member brings a matter to the attention of the Security Council in accordance with Article 35 (1) of the Charter.

Rule 38

Any Member of the United Nations invited in accordance with the preceding rule, or in application of Article 32 of the Charter, to participate in the discussions of the Security Council may submit proposals and draft resolutions. These proposals and draft resolutions may be put to a vote only at the request of a representative on the Security Council.

Rule 39

The Security Council may invite members of the Secretariat or other persons, whom it considers competent for the purpose, to supply it with information or to give other assistance in examining matters within its competence.

Chapter VII: Voting

Rule 40

Voting in the Security Council shall be in accordance with the relevant Articles of the Charter and of the Statute of the International Court of Justice.

Chapter VIII: Languages

Rule 41

Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish shall be both the official and the working languages of the Security Council.

Rule 42

Speeches made in any of the six languages of the Security Council shall be interpreted into the other five languages.

Rule 43

[Deleted]

Rule 44

Any representative may make a speech in a language other than the languages of the Security Council. In this case, he shall himself provide for interpretation into one of those languages. Interpretation into the other languages of the Security Council by the interpreters of the Secretariat may be based on the interpretation given in the first such language.

Rule 45

Verbatim records of meetings of the Security Council shall be drawn up in the languages of the Council.

Rule 46

All resolutions and other documents shall be published in the languages of the Security Council.

Rule 47

Documents of the Security Council shall, if the Security Council so decides, be published in any language other than the languages of the Council.

Chapter IX: Publicity of Meetings, Records

Rule 48

Unless it decides otherwise, the Security Council shall meet in public. Any recommendation to the General Assembly regarding the appointment of the Secretary-General shall be discussed and decided at a private meeting.

Rule 49

Subject to the provisions of rule 51, the verbatim record of each meeting of the Security Council shall be made available to the representatives on the Security Council and to the representatives of any other States which have participated in the meeting not later than 10 a.m. of the first working day following the meeting.

Rule 50

The representatives of the States which have participated in the meeting shall, within two working days after the time indicated in rule 49, inform the Secretary-General of any corrections they wish to have made in the verbatim record.

Rule 51

The Security Council may decide that for a private meeting the record shall be made in a single copy alone. This record shall be kept by the Secretary-General. The representatives of the States which have participated in the meeting shall, within a period of ten days, inform the Secretary-General of any corrections they wish to have made in this record.

Rule 52

Corrections that have been requested shall be considered approved unless the President is of the opinion that they are sufficiently important to be submitted to the representatives on the Security Council. In the latter case, the representatives on the Security Council shall submit within two working days any comments they may wish to make. In the absence of objections in this period of time, the record shall be corrected as requested.

Rule 53

The verbatim record referred to in rule 49 or the record referred to in rule 51, in which no corrections have been requested in the period of time required by rules 50 and 51, respectively, or which has been corrected in accordance with the provisions of rule 52, shall be considered as approved. It shall be signed by the President and shall become the official record of the Security Council.

Rule 54

The official record of public meetings of the Security Council, as well as the documents annexed thereto, shall be published in the official languages as soon as possible.

Rule 55

At the close of each private meeting the Security Council shall issue a communiqué through the Secretary-General.

Rule 56

The representatives of the Members of the United Nations which have taken part in a private meeting shall at all times have the right to consult the record of that meeting in the office of the Secretary-General. The Security Council may at any time grant access to this record to authorized representatives of other Members of the United Nations.

Rule 57

The Secretary-General shall, once each year, submit to the Security Council a list of the records and documents which up to that time have been considered confidential. The Security Council shall decide which of these shall be made available to other Members of the United Nations, which shall be made public, and which shall continue to remain confidential.

Chapter X: Admission of New Members**Rule 58**

Any State which desires to become a Member of the United Nations shall submit an application to the Secretary-General. This application shall contain a declaration made in a formal instrument that it accepts the obligations contained in the Charter.

Rule 59

The Secretary-General shall immediately place the application for membership before the representatives on the Security Council. Unless the Security Council decides otherwise, the application shall be referred by the President to a committee of the Security Council upon which each member of the Security Council shall be represented. The committee shall examine any application referred to it and report its conclusions thereon to the Council not less than thirty-five days in advance of a regular session of the General Assembly or, if a special session of the General Assembly is called, not less than fourteen days in advance of such session.

Rule 60

The Security Council shall decide whether in its judgement the applicant is a peace-loving State and is able and willing to carry out the obligations contained in the Charter and, accordingly, whether to recommend the applicant State for membership.

If the Security Council recommends the applicant State for membership, it shall forward to the General Assembly the recommendation with a complete record of the discussion.

If the Security Council does not recommend the applicant State for membership or postpones the consideration of the application, it shall submit a special report to the General Assembly with a complete record of the discussion.

In order to ensure the consideration of its recommendation at the next session of the General Assembly following the receipt of the application, the Security Council shall make its recommendation not less than twenty-five days in advance of a regular session of the General Assembly, nor less than four days in advance of a special session.

In special circumstances, the Security Council may decide to make a recommendation to the General Assembly concerning an application for membership subsequent to the expiration of the time limits set forth in the preceding paragraph.

Chapter XI: Relations with Other United Nations Organs

Rule 61

Any meeting of the Security Council held in pursuance of the Statute of the International Court of Justice for the purpose of the election of members of the Court shall continue until as many candidates as are required for all the seats to be filled have obtained in one or more ballots an absolute majority of votes.

Anexo C

Nota Presidencial 507/2017

1. In efforts to enhance the efficiency and transparency of the Council's work, as well as interaction and dialogue with non-Council members, the members of the Security Council are committed to implementing the measures described in the annex to the present note.
2. The annex is intended to be a concise and user-friendly list of the recent practices and newly agreed measures, which will serve as guidance for the Council's work. In this regard, some existing measures are recollected herein for the convenience of users.
3. The present note incorporates and further develops the notes by the President of the Security Council of 26 July 2010 (S/2010/507), 5 June 2012 (S/2012/402), 12 December 2012 (S/2012/922), 17 December 2012 (S/2012/937), 28 August 2013 (S/2013/515), 28 October 2013 (S/2013/630), 14 April 2014 (S/2014/268), 5 June 2014 (S/2014/393), 4 August 2014 (S/2014/565), 15 October 2014 (S/2014/739 and Corr.1), 18 December 2014 (S/2014/922), 10 December 2015 (S/2015/944),

22 February 2016 (S/2016/170) and 15 July 2016 (S/2016/619), by superseding those notes.

4. For issues not mentioned in the present note, working methods regarding sanctions committees will continue to be governed by the working methods as adopted by individual sanctions committees and the notes and statements by the President of the Security Council listed in the note by the President of the Security Council of 7 February 2006 (S/2006/78). For issues not mentioned in the present note, working methods regarding interaction with troop- and police-contributing countries will continue to be governed by Security Council resolution 1353 (2001) and the statement by the President of the Security Council of 31 December 2015 (S/PRST/2015/26), as well as other relevant documents of the Council.
5. The members of the Security Council will continue their consideration of the Council's documentation and other procedural questions in the Informal Working Group on Documentation and Other Procedural Questions and other subsidiary bodies of the Council. In this connection, the members of the Security Council will, through the Informal Working Group on Documentation and Other Procedural Questions, continue reviewing and updating relevant notes by the President of the Security Council, in particular the present note, including with a focus on implementation, in accordance with the statement by the President of the Security Council of 30 October 2015 (S/PRST/2015/19). The present note covers only the work done by the above-mentioned Working Group.

I. Programme of work and monthly forecast

Programme of work

1. While ensuring the capacity to hold Council meetings at any time and at short notice, in accordance with rules 1, 2 or 3 of its provisional rules of procedure, the members of the Security Council, during their respective presidencies, should ordinarily plan, with the support of the Secretariat, not more than four days per week of Council business, with Fridays normally being reallocated to facilitate the work of the Council's subsidiary bodies.
2. The members of the Security Council encourage the incoming presidencies to discuss the provisional monthly programme of work with other members of the Council well in advance of their respective presidencies.
3. In order to increase the transparency of its work, the Security Council reaffirms its commitment to increase recourse to open meetings, particularly at the early stage in its consideration of a matter.
4. The members of the Security Council encourage the President of the Security Council to hold an informal briefing on the programme of work open to all Member States, after its adoption by the Council.
5. The members of the Security Council agree that the President of the Security Council should update the provisional monthly programme of work (calendar) and make it available to the public through the Council website each time it is revised and distributed to Council members, with appropriate indication of the revised items.

6. The members of the Security Council invite the Secretariat to notify Member States of unscheduled or emergency meetings not only by email but also through the Council website and by telephone as necessary.
7. The members of the Security Council encourage the President of the Security Council to hold an informal briefing session with the wider membership on the work of the Council at the end of its presidency, as appropriate. A formal wrap-up session may also continue to be organized by the President of the Council when appropriate and with the consent of all members of the Security Council.

Monthly forecast

8. The members of the Security Council encourage the President of the Council to publish a streamlined tentative monthly forecast of the programme of work on the Council website as soon as it has been distributed to Council members.
9. The forecast should be made available in all official languages “for information only/not an official document”, and there should be a cover note which reads:

This tentative forecast of the programme of work of the Security Council has been prepared by the Secretariat for the President of the Council. The forecast covers in particular those matters that may be taken up during the month pursuant to earlier decisions of the Council. The fact that a matter is or is not included in the forecast carries no implication that it will or will not be taken up during the month: the actual programme of work will be determined by developments and the views of members of the Council.

10. The members of the Security Council have agreed that the following reminder should be placed in the Journal of the United Nations each month:

The monthly tentative forecast has been made available at the website of the Security Council, in accordance with the note by the President of the Security Council dated 30 August 2017 (S/2017/507). Copies of the tentative forecast have also been placed in the delegations' boxes and may be collected at the delegations' pick-up areas as of [date].

II. Meetings

A. Agenda

11. The provisional agenda for formal meetings of the Council should be included in the Journal of the United Nations provided that it has been approved in informal consultations.
12. The members of the Council recall the desirability, whenever possible, of using descriptive formulations of agenda items at the time of their initial adoption to avoid having a number of separate agenda items on the same subject. When such a descriptive formulation exists, consideration may be given to subsuming earlier agenda items on the same subject under the descriptive formulation.

B. Matters of which the Council is seized

13. Rule 11 of the provisional rules of procedure of the Security Council provides that the Secretary-General shall communicate each week to the representatives on the Security Council a summary statement of matters of which the Security Council is seized and of the stage reached in their consideration.

14. The practice of including an agenda item in the summary statement once it has been adopted at a formal meeting of the Security Council will remain unchanged.
15. At the beginning of each year, the Security Council will review the summary statement in order to determine if the Council has concluded its consideration of any of the listed items, in particular those items that were considered for the first time during the preceding year, and whether, consequently, such items should be deleted from the statement. Further, except as herein provided, any item which has not been considered by the Security Council at a formal meeting during the preceding three calendar years will also be deleted.
16. The preliminary annual summary statement issued in January of each year by the Secretary-General of matters of which the Council is seized will identify the items to be deleted from the list. The first summary statement issued in March of each year will reflect the deletion of those items, unless a State Member of the United Nations notifies the President of the Security Council by the end of February of that year that it requests an item to remain on the summary statement, in which case such item will remain on the statement for one year, unless the Security Council decides otherwise.
17. The deletion of an item does not imply that such an item cannot be taken up by the Security Council as and when it deems necessary in the future.
18. The summary statement will be presented in the format of two sections, as follows: one section comprising items which have been considered by the Security Council at a formal meeting during the preceding three-year period, and another section comprising items which have not been considered at a formal meeting during

the preceding three-year period but which the Security Council has decided to retain at the request of a Member State.

19. The Security Council reconfirms that the first summary statement of each month will contain a full, updated list of items of which the Security Council is seized. For intervening weeks, a weekly addendum to the summary statement will be issued listing only those items on which further action has been taken by the Council during the previous week or indicating that there has been no change during that period.
20. The Security Council reconfirms that references given for each item listed in the summary statement will be the dates when the item was first taken up by the Council at a formal meeting and the most recent formal meeting of the Council held on that item.

C. Format of meetings

21. In an effort further to advance the resolution of a matter under consideration, the members of the Security Council agree to use a range of meeting options from which they can select the one best suited to facilitate specific discussions. Recognizing that the provisional rules of procedure of the Security Council and their own practice provide them with considerable flexibility in choosing how best to structure their meetings, members of the Council agree that meetings of the Council could be structured according to, but not limited to, the following formats:

1. Public meetings

(a) Functions

To take action and/or hold, inter alia, briefings and debates.

(b) Presence and participation

The presence and participation of non-Council members in public meetings should be in accordance with the provisional rules of procedure. The Council's practice, as described below, is understood as being in accordance with the provisional rules of procedure, although it should not under any circumstances be understood as replacing or substituting for the provisional rules of procedure.

- (i) Any Member of the United Nations that is not a member of the Security Council may be present at its delegation's designated seats in the Council Chamber;
- (ii) On a case-by-case basis, any Member of the United Nations that is not a member of the Security Council, members of the Secretariat and other persons may be invited to participate in the discussion, including for the purpose of giving briefings to the Council, in accordance with rule 37 or 39 of the provisional rules of procedure.

(c) Descriptions in the provisional monthly programme of work
The members of the Security Council intend to continue to include the following formats for public meetings in the provisional monthly programme of work (calendar) when they plan to adopt, in general, the corresponding procedures:

- (i) "Open debate": briefings may or may not be conducted, and Council members may deliver statements; non-Council members may also be invited to participate in the discussion upon their request;
- (ii) "Debate": briefings may be conducted, and Council members may deliver statements; non-Council members that are directly concerned or affected or have a special

interest in the matter under consideration may be invited to participate in the discussion upon their request;

(iii) “Briefing”: briefings are conducted, and Council members may deliver statements following briefings;

(iv) “Adoption”: Council members may or may not deliver statements before and/or after adopting, *inter alia*, resolutions and presidential statements; non-Council members may or may not be invited to participate in the discussion upon their request.

2. Private meetings

(a) Functions

To conduct discussion and/or take actions, for example, recommendation regarding the appointment of the Secretary-General, without the attendance of the public or the press.

(b) Presence and participation

The presence and participation of non-Council members in private meetings should be in accordance with the provisional rules of procedure. The Council’s practice, as described below, is understood as being in accordance with the provisional rules of procedure, although it should not under any circumstances be understood as replacing or substituting for the provisional rules of procedure:

On a case-by-case basis, any Member of the United Nations which is not a member of the Security Council, members of the Secretariat and other persons may be invited to be present or to participate in the discussion, including for the purpose of giving briefings to the Council, in accordance with rule 37 or 39 of the provisional rules of procedure.

(c) Descriptions in the provisional monthly programme of work
The members of the Security Council intend to continue to include the following formats for private meetings in the provisional monthly programme of work (calendar) when they plan to adopt, in general, the corresponding procedures:

- (i) “Private meeting”: briefings or debates may be conducted, and Council members may deliver statements; any Member of the United Nations which is not a member of the Security Council, members of the Secretariat and other persons may be invited to be present or to participate in the discussion, upon their request, in accordance with rule 37 or 39 of the provisional rules of procedure;
- (ii) “TCC meeting”: briefings may be conducted, and Council members may deliver statements; parties described in resolution 1353 (2001) are invited to participate in the discussion, in accordance with the resolution.

D. Delivery of statements

- 22. The Security Council recalls its commitment to making more effective use, as appropriate, of open meetings, and to this end encourages, as a general rule, all participants, both members and non-members of the Council, in Council meetings to deliver their statements in five minutes or less.
- 23. The Security Council encourages participants in Council meetings to express agreement without repeating the same content, if they agree, in part or in whole, with the content of a previous statement.

1. Speaking order of Council members

24. The speaking order for meetings of the Security Council as a general practice is established by a draw. In certain cases, the speaking order is established by the use of a sign-up sheet.
25. The President of the Security Council as a general practice makes his or her national statement last of all Council members. In certain cases, he or she may make a single statement comprising introductory remarks and his or her national statement before the other members take the floor. The President is encouraged to inform the other members in advance of his or her wish to do so in order to ensure that there are no objections.
26. In certain cases, the President of the Security Council may adjust the list of speakers and inscribe first the delegation(s) responsible for the drafting process in order to allow it or them to make an introductory or explanatory presentation. In cases when an unscheduled or emergency meeting is convened, the President may also adjust the list so that the delegation having requested the meeting can speak before the other Council members in order to present the reasons for convening the meeting.
27. The President of the Security Council may inscribe first the Chairs of the subsidiary bodies of the Council when presenting to the Council their work or reporting on outstanding issues within their mandate.
28. The members of the Security Council can trade slots in the list of speakers. It is recommended that delegations involved inform the Secretariat as to what was agreed. The members of the Security Council are encouraged to inform the Secretariat of such changes as soon as possible, especially if the meeting has already started,

in order to allow the interpreters to be ready to interpret from the language which will be used.

29. When high-level officials are representing Security Council members at a meeting, the list of speakers will be entitled "The list of speakers, after the draw and adjusted for protocol". For each category of high-level officials, the speakers will be listed within that category according to the order of the draw. The speakers within each category will speak after those in a category of higher-level officials and before those in a category of lower-level officials. If, after the list of speakers has been circulated, there is a change in the level of a delegation's representative, that representative's speaking order will be readjusted according to protocol and his or her place within categories of same-level officials will be determined according to the order of the original draw.
30. The permanent representative of a Security Council member who also holds a post at the Cabinet or ministerial level within his or her Government will speak by order of the draw, without adjustment for protocol.
31. For meetings announced as high-level in advance, where higher-level officials are representing other Security Council members, a permanent representative serving at the Cabinet or ministerial level may request an adjustment by protocol of his or her place on the list of speakers. The delegation concerned is encouraged to inform the Secretariat and the other Council members in advance of its request to have that representative's speaking order adjusted by protocol. After being informed of such a request, the Secretariat will add, beside the name of the representative on the list of speakers, that he or she is speaking as a member of his or her Cabinet. When a permanent representative at

the Cabinet or ministerial level has spoken in that capacity at a formal meeting, it will be noted in appendix II to the annual report of the Council.

32. For meetings not announced as high-level in advance, visiting higher-level officials may be accorded a speaking slot before permanent representatives as a matter of courtesy where there is no objection by members of the Security Council.

2. Statements by non-Council members

33. The Security Council agrees that, when non-members are invited to speak to the Security Council, those who have a direct interest in the outcome of the matter under consideration may speak prior to Council members, if appropriate.
34. When non-members of the Security Council are invited to speak at its meetings, they will be seated at the Council table on alternate sides of the President, the first speaker being seated on the President's right.

3. Distribution of statements and meeting records

35. Texts of statements made at the meetings of the Security Council will, at the request of the delegation making the statement, be distributed by the Secretariat inside the Council Chamber to Council members and other Member States and permanent observers to the United Nations present at the meeting. A delegation requesting the distribution of its statement is encouraged to provide a sufficient number of copies (200) to the Secretariat in advance of the statement. When a delegation does not provide to the Secretariat a sufficient number of copies of its statement, those copies will be placed outside the Council

Chamber at the end of the meeting. Delegations are requested not to make statements otherwise available during the meeting.

36. The members of the Security Council recognize that the texts of the statements made at the meetings of the Council can be a useful additional tool for the preparation of the verbatim records of the Council and therefore encourage members and non-members of the Council to provide those texts to the Secretariat when delegations are not able, or choose not, to provide the number of copies referred to in paragraph 35 above.
37. The members of the Security Council encourage members and non-members of the Council to contact the Verbatim Reporting Service of the Department for General Assembly and Conference Management (verbatimrecords@un.org) in cases where, with a view to ensuring the accuracy of the official records of the Council, corrections or adjustments in the verbatim records reflecting their own statements are needed either in the official language used by each delegation or in any other of the official languages of the United Nations.

E. Conduct of open debates

38. It is the understanding of the members of the Security Council that open debates can benefit from the contributions of both Council members and the wider membership.
39. With this in mind, the date of the open debate should be announced with sufficient time to allow for adequate preparation by all participants.
40. The members of the Security Council acknowledge the usefulness of concept notes to help focus discussion during an open debate, and encourage the early elaboration of such notes.

41. All participants speaking in an open debate, including members of the Security Council, are encouraged to be succinct and focused in their interventions, which, whenever possible, should not exceed five minutes, or any other time suggested by the President at the start of the debate. If necessary, the text of a more detailed statement may be circulated to Council members and participants.
42. The members of the Security Council may agree, by consensus on a case-by-case basis and when they consider it appropriate for certain open debates, to invite non-members to alternate their interventions with those of Council members. In such situations, those Council members who wish to do so will give up their slot on the speakers' list to non-members.
43. The Security Council expresses its commitment to continue to take steps to improve the focus and interactivity of its open debates. In this regard, the Security Council welcomes joint statements by both Security Council members and other Member States.
44. Where appropriate for certain open debates, the adoption of an outcome might occur at a date subsequent to that of the open debate in order to allow it to more fully reflect, if the Security Council considers it appropriate, matters raised during the debate.

III. Informal consultations of the whole

45. The members of the Security Council encourage the President of the Council, with the assistance of the Secretariat, to actively promote additional appropriate measures to increase interactivity and a more efficient use of time during informal consultations of the whole.

46. The members of the Security Council encourage the President of the Council to suggest, through consultations with interested members and/or the Secretariat, as appropriate, a few areas for Council members and the Secretariat to focus on at the Council's next informal consultations, without the intention of prescribing the scope of discussion, at least one day before the consultations are to be held.
47. The members of the Security Council plan to minimize, to the extent possible, the reading out of lengthy pre-prepared statements in informal consultations of the whole. The members of the Security Council intend, where they agree with a previous speaker, in part or in whole, to express that agreement without repeating the same content.
48. The members of the Security Council agree that, as a general rule, the President of the Council should adhere to the prescribed speakers' list. The members of the Security Council encourage the President to facilitate interaction by inviting any participant in the consultations to speak at any time, irrespective of the order of the prescribed speakers' list, when the discussion requires it.
49. The members of the Security Council encourage speakers to direct their questions not only to the Secretariat, but also to other members.
50. The members of the Security Council do not discourage each other from taking the floor more than once, in the interest of making consultations more interactive.
51. The members of the Security Council agree that when briefings are being provided to the Council members by senior Secretariat officials, the number of staff members accompanying those officials in the consultations should be kept to a strict minimum.

Unless otherwise decided, the Secretariat staff from offices other than those of the designated briefer or from United Nations agencies will normally not be invited to attend consultations. Unless otherwise decided, the Security Council Affairs Division of the Department of Political Affairs will be responsible for keeping the Office of the Spokesperson for the Secretary-General informed of matters which may require its action.

52. The members of the Security Council encourage the use of practical measures such as those mentioned in the present note, which would make it feasible, whenever possible, to hold informal consultations on two issues at a three-hour Council meeting, notably with regard to situations routinely on its agenda, thereby promoting planning accuracy and overall efficiency in the Council's work.
53. The members of the Security Council and the Secretariat should continue to use the "Other matters" agenda item during informal consultations to raise issues of concern. The members of the Security Council encourage each other to signal intention to raise an issue under "Other matters", along with the intended aim, to the President of the Security Council and all Council members, at least one day before the consultations, whenever possible.
54. In order to make consultations result-oriented as well as to increase the transparency of the work of the Security Council while securing confidentiality, the members of the Security Council encourage the President of the Council to make efforts, whenever appropriate, to suggest, at the end of consultations, general lines or elements to be used when providing briefings to the press.
55. The members of the Security Council agree that the President of the Council or his or her designate should provide substantive

and detailed briefings to Member States in a timely manner. Such briefings should take place shortly after informal consultations of the whole. The members of the Security Council encourage the President of the Council to provide the attending Member States with copies of statements that he or she makes to the media following the informal consultations, if appropriate.

IV. Briefings in meetings and informal consultations

56. The members of the Security Council encourage briefers to be succinct and to focus on key issues rather than reading out lengthy pre-prepared statements. At public meetings and private meetings, they encourage each briefer to limit initial remarks to 15 minutes, unless otherwise decided by the Council. In informal consultations, they encourage each briefer who is not a member of the Council to limit initial remarks to 10 minutes or, when informal consultations are preceded by open briefings, to 5 minutes, unless otherwise decided by the Council.
57. As a general rule, the purpose of initial remarks or ad hoc briefings delivered by members of the Secretariat is to supplement and update written reports of the Secretary-General or to provide members of the Security Council with more specific on-the-ground information on the most recent developments, which may not be covered in the written report. The members of the Security Council encourage members of the Secretariat to provide the latest information, as necessary, without repeating the content of written reports already available to members of the Council.
58. The members of the Security Council invite the Secretariat to continue its practice of circulating the briefing texts at briefings and, in particular, where their statements contain extensive or complicated factual information, encourage briefers to circulate

written summaries of that information, whenever possible in advance, to allow for a more focused discussion during informal consultations. The members of the Security Council invite the Secretariat, as a general rule, to provide a printed fact sheet, presentation materials and/or any other relevant reference materials, whenever possible, to Council members on the day prior to the informal consultations, when briefings in the Security Council consultations room are not given on the basis of a written report.

59. The members of the Security Council encourage the Secretariat to make the briefings in informal consultations as efficient and user-friendly as possible, including by using visual aids on the screen, as appropriate. The members of the Security Council also encourage briefers to be succinct and direct in their response to questions and/or comments by Council members. In cases where information or clarification requested by Council members is not readily available during the briefings in informal consultations, briefers may provide it at a later time.
60. The members of the Security Council intend to resort more often to the use of video teleconferencing for briefing the Council, where appropriate, while preserving a balanced approach between video teleconferencing and briefings in person, including during open meetings in the open chamber.
61. The members of the Security Council intend to continue to consider requesting the Secretariat to give an ad hoc briefing at Security Council meetings in cases in which an emergent situation which justifies a briefing arises. The members of the Security Council also intend to request the Secretariat to give ad hoc briefings at informal consultations on a daily basis, if necessary, when a situation justifies such briefings.

V. Reports of the Secretary-General and other communication with the Secretariat

62. The members of the Security Council agree to consider setting a six-month interval as the standard reporting period, unless the situation provides reason for shorter or longer intervals. The members of the Security Council also agree to define reporting intervals as clearly as possible when adopting resolutions. The members of the Security Council further agree to request oral reporting, which does not require submission of a written report, if the members of the Council consider that it would serve the purpose satisfactorily, and to indicate that request as clearly as possible.
63. The Security Council agrees to cooperate with other organs of the United Nations in synchronizing reporting obligations of the Secretariat on the same subject, if appropriate, while giving priority to the effective work of the Council.
64. The members of the Security Council agree that reports of the Secretary-General should be circulated to Council members and made available in all official languages of the United Nations at least four working days before the Council is scheduled to consider them. The members of the Security Council also agree that the same rule should apply to making such reports available to relevant participants in Council meetings at which those reports are discussed, including the distribution of the reports on peacekeeping missions to all participants in meetings of troop- and police-contributing countries.
65. The members of the Security Council encourage the Secretary-General to make reports as concise as possible and give an ample cut-off time in order for the reports to be issued in a timely manner.

66. The members of the Security Council encourage the Secretary-General to include a section in his or her reports where all recommendations are listed, when presenting recommendations to the Council regarding the mandate of a United Nations mission. They also encourage the Secretary-General to include, where appropriate and possible, fact sheets, maps, statistics and charts in his or her reports in order to make the reports as user-friendly as possible.
67. The members of the Security Council intend to request the Secretary-General to include policy recommendations on long-term strategy in his or her reports, if appropriate.
68. Reports of the Secretary-General will specify the date on which the document is physically and electronically distributed in addition to the date of signature by the Secretary-General.
69. The members of the Security Council request the Secretariat to update the Council towards the end of each month on the progress in the preparation of the reports of the Secretary-General to be issued the following month. The members of the Security Council also request the Secretariat to communicate with the Council immediately if it expects reports to be delayed beyond their deadlines or if reports that have not been requested by the Council are expected to be issued.
70. The members of the Security Council invite the Secretariat to continue its practice of circulating all press statements issued by the Secretary-General or by the Secretary-General's spokesperson in connection with matters of concern to the Security Council.
71. The members of the Security Council encourage the Secretariat to ensure that all information provided to Council members is transmitted electronically, including by fax.

72. The members of the Security Council intend to make the best use of all mechanisms available, as appropriate, to convey policy guidance to the Secretary-General, including dialogue, letters from the President, adoption of resolutions or presidential statements, or any other means deemed appropriate. The members of the Security Council express general support for continuing the practice of holding monthly “luncheons with the Secretary-General” in an informal setting to allow interactive action-oriented exchanges.
73. The members of the Security Council, through the Secretary-General, invite new Special Representatives of the Secretary-General to engage in dialogue with members of the Council before assuming their duties under new mandates, including in the field, in order to obtain Council members’ views on the objectives and the mandates.

VI. Intra-Council cooperation and consultation

74. The members of the Security Council reaffirm that the work of the Council is a collective endeavour and responsibility, and that enhanced cooperation and consultation among all Council members is vital for the efficient and transparent functioning of the Council.
75. The members of the Security Council also reaffirm the importance of continuing to improve intra-Council dialogue, communication and exchange of information, especially in crisis or fast-evolving situations.
76. The members of the Security Council therefore agree to continue to enhance dialogue among all Council members, in particular in crisis or fast-evolving situations, so that the Council may respond

more efficiently and therefore better fulfil its responsibility of maintaining international peace and security.

77. The members of the Security Council, in this context, recognize the important role of the President of the Security Council, including in facilitating communication and exchange of information.

VII. Outcome documents

78. Without prejudice to the rights accorded by the Charter of the United Nations and the provisional rules of procedure of the Security Council, the members of the Security Council support, where appropriate, the informal arrangement whereby one or more Council members (as “penholder(s)”) initiate and chair the informal drafting process. This informal arrangement, where appropriate, aims to facilitate timely initiatives to ensure Council action while preserving an element of continuity, with a view to enhancing the efficiency of the Council’s work.
79. Any member of the Security Council may be a penholder. Members of the Council are encouraged to act as the penholder(s) in the drafting of documents, including resolutions, presidential statements and press statements of the Council. More than one Council member may act as co-penholders, when it is deemed to add value, taking into account as appropriate the expertise and/or contributions of Council members on the subjects.
80. The members of the Security Council reaffirm that all members of the Security Council should be allowed to participate fully in the preparation of, inter alia, the resolutions, presidential statements and press statements of the Council. The members of the Security Council also reaffirm that the drafting of all documents such as resolutions and presidential statements as well as press

statements should be carried out in an inclusive manner that will allow participation of all members of the Council.

81. To that end, the members of the Security Council encourage the penholder or co-penholders, as early as possible in the drafting exercise, to ensure the exchange of information among all Security Council members and to engage in timely consultations with all Council members with openness and flexibility. For each draft resolution which is not a technical rollover or for each presidential statement, the members of the Security Council encourage the penholder or co-penholders to present and discuss the draft with all members of the Security Council in at least one round of informal consultations or informal-informals.
82. The members of the Security Council also encourage the penholder or copenholders, depending on the subject as well as the urgency of the situation on the ground, to provide a reasonably sufficient time for consideration by all Council members when draft resolutions, presidential statements and press statements of the Council are placed under a silence procedure, recognizing that any Council member may request extension of and/or break silence if further consideration is required.
83. The members of the Security Council intend to continue to informally consult in an early manner with the broader United Nations membership, in particular interested Member States, including countries directly involved or specifically affected, neighbouring States and countries with particular contributions to make, as well as with regional organizations and Groups of Friends, when drafting, inter alia, resolutions, presidential statements and press statements, as appropriate.
84. The members of the Security Council agree to consider making draft resolutions and presidential statements as well as other

draft documents available as appropriate to non-members of the Council as soon as such documents are introduced within informal consultations of the whole, or earlier, if so authorized by the authors of the draft document.

85. The members of the Security Council agree that documents, including resolutions, presidential statements and press statements of the Council, should be focused, succinct and action-oriented, in principle. In this connection, each member of the Council, including and in particular the penholder or co-penholders, whenever possible, should make every effort in this direction.
86. Where appropriate, the members of the Council should ordinarily seek to avoid the need for draft resolutions or other documents to be translated over the weekend.
87. The President of the Security Council should, when so requested by the Council members, and without prejudice to his or her responsibilities as President, draw the attention of the representative(s) of the Member State(s), regional organizations and arrangements concerned to relevant statements to the press made by the President on behalf of Council members or decisions of the Council. The Secretariat should also continue to bring to the knowledge of those concerned, including non-State actors, through the relevant Special Representatives, Representatives and Envoys of the Secretary-General and United Nations Resident Coordinators, resolutions and presidential statements of the Security Council as well as statements to the press made by the President of the Council on behalf of the Council members, and ensure their promptest communication and widest possible dissemination. The Secretariat should further issue, as United Nations press releases, all written statements to the press made

by the President of the Security Council on behalf of Council members, upon clearance by the President.

88. The members of the Security Council intend to intensify their efforts to publicize decisions and other relevant information of the Council to the Member States and other organizations through correspondence, websites, outreach activities and other means, when appropriate. The members of the Security Council intend to continue to examine ways to enhance its activities in this regard.

VIII. Consultations with troop- and police-contributing countries

89. The members of the Security Council recall that consultations between the Security Council, the Secretariat and troop- and police-contributing countries should enhance the ability of the Council to make appropriate, effective and timely decisions in fulfilling its responsibilities.
90. The members of the Security Council reaffirm their commitment to making full use of and improving existing consultation with troop- and police-contributing countries with a view to ensuring the full consideration of the views and concerns of troop- and police-contributing countries by the Council.
91. The members of the Security Council agree that the following measures, which are complementary to those contained in its resolutions 1353 (2001) and 2086 (2013) as well as the statement by the President of the Security Council of 31 December 2015 (S/PRST/2015/26), contribute to the aim of enhancing interaction and consultation with troop- and police-contributing countries:

- (a) Prior to the constitution of a peacekeeping operation, the Secretariat is encouraged to make the broadest possible call for contributions to that operation. Once potential contributors have been identified, the Secretariat will provide them with all necessary information in order to facilitate their decision-making regarding participation in the operation. The members of the Security Council underscore the importance of consultations with relevant troop- and police-contributing countries, including at their request, on urgent situations that affect their operations, particularly regarding the safety and security of their personnel on the ground.
- (b) The members of the Security Council also underscore the importance of consultation with troop- and police-contributing countries in cases of transition from a peacekeeping to a peacebuilding operation, and on major changes in an operation, such as withdrawal, scaling down of the size or termination, as well as in cases of operational challenges or developments requiring mandate adjustments.
- (c) The members of the Security Council emphasize the importance of consulting with troop- and police-contributing countries, including holding meetings, preferably, one week before the Security Council considers mandate renewals or modifications. The Secretariat will, pursuant to paragraph 64 above, provide the relevant troop- and police-contributing countries with a copy of the report of the Secretary-General with, as far as practicable, enough anticipation in order to allow the preparation for and the timely holding of meetings with troop- and police-contributing countries before discussion among Council members.
- (d) In order to further encourage substantive discussions with troop- and police-contributing countries, in accordance with Security

Council resolution 1353 (2001), the members of the Security Council encourage the attendance of appropriate military and political officers from each participating mission at meetings with troop-contributing countries.

- (e) The members of the Security Council encourage the President of the Council to provide sufficient time for the meetings with troop- and police-contributing countries.
- (f) The President of the Security Council will report to the Council on consultations with troop- and police-contributing countries with a summary of the meetings.
- (g) The Security Council encourages its members to continue to hold and further develop informal meetings in order to encourage more interactive and focused consultations between Council members, the Secretariat and troop- and police-contributing countries, pursuant to the statement by the President of the Security Council of 31 December 2015 (S/PRST/2015/26).
- (h) Recalling the functions of the Security Council Working Group on Peacekeeping Operations in accordance with the note by the President of the Security Council (S/2002/56), the members of the Security Council welcome the participation in the meetings of the Working Group on Peacekeeping Operations of the Secretariat, troop- and police-contributing countries and other major stakeholders, including discussions on the proposed yearly workplan of the Working Group, and encourage this practice in order to foster closer cooperation between the Council and those actors. The Working Group on Peacekeeping Operations will continue to hold regular meetings with troop-contributing countries and police-contributing countries on relevant issues.

IX. Dialogue with non-Council members and bodies

92. The members of the Security Council intend to seek the views of Member States that are parties to a conflict and/or other interested and affected parties. For that purpose, the Security Council may, *inter alia*, utilize private meetings when public meetings are not appropriate, in which case invitations are also to be extended in accordance with rules 37 and 39 of the Council's provisional rules of procedure. The Security Council, when it deems appropriate, may also utilize informal dialogues.
93. The Security Council underscores the importance of increased coordination, cooperation and interaction among the principal organs of the United Nations, in particular the Security Council, the General Assembly, the Economic and Social Council and the Secretariat, as well as with other relevant bodies including the Peacebuilding Commission, and regional organizations, including the African Union, and reaffirms that the relationship between the principal organs of the United Nations is mutually reinforcing and complementary, in accordance with and with full respect for their respective functions, authority, powers and competencies as enshrined in the Charter.
94. The members of the Security Council intend to continue to maintain regular communication with the General Assembly and the Economic and Social Council for better coordination among the principal organs of the United Nations. To that end, the members of the Security Council encourage the President of the Council to continue holding meetings with the Presidents of the General Assembly and the Economic and Social Council on a regular basis.

95. The members of the Security Council also acknowledge the importance of maintaining communication with the Peacebuilding Commission as an intergovernmental advisory body and express their intention to regularly request, deliberate and draw upon its specific, strategic and targeted advice, in accordance with Security Council resolutions 1645 (2005) and 2282 (2016). The Chair of the Commission and the Chairs of country-specific configurations of the Commission will be invited, as appropriate, to participate in public Council meetings. The members of the Council encourage, in addition, informal exchanges with the Chair of the Commission and the Chairs of the country-specific configurations, as appropriate, through informal interactive dialogues.
96. In line with paragraph 170 (a) of the 2005 World Summit Outcome (General Assembly resolution 60/1) and Security Council resolution 1631 (2005), as well as subsequent relevant documents, the members of the Security Council agree to continue to expand consultation and cooperation with regional and subregional organizations, including by inviting relevant organizations to participate in the Council's public and private meetings, when appropriate.
97. In this regard, the members of the Security Council acknowledge the importance of annual joint consultative meetings and informal dialogues with the members of the Peace and Security Council of the African Union, to exchange views on ways to strengthen cooperation and partnership, building on the progress made. The dates, venues, agendas, modalities and outcomes will be determined through consultations between the two Councils.
98. The members of the Security Council intend to utilize "Arria-formula" meetings as a flexible and informal forum for enhancing

their deliberations. To that end, members of the Security Council may invite on an informal basis any Member State, relevant organization or individual to participate in “Arria-formula” informal meetings. The members of the Security Council agree to consider using such meetings to enhance their contact with civil society and non-governmental organizations, including local non-governmental organizations suggested by United Nations field offices. The members of the Security Council encourage the introduction of such measures as lengthening lead times, defining topics that participants might address and permitting their participation by video teleconference.

99. The members of the Security Council will consider ways and means of further enhancing interaction with and seeking the views of non-Council members and bodies, particularly the interested or concerned States, on issues on its agenda, including by making more effective use, as appropriate, of public meetings, informal interactive dialogues and “Arria-formula” meetings.
100. The members of the Security Council are committed to continuing to provide opportunities to hear the views of the broader membership on the working methods of the Council, including in any open debate on the implementation of the present note, and to welcoming the continued participation by the broader membership in such debates. The Security Council expresses its intent to continue to hold an annual open debate on its working methods and affirms its commitment to continue to keep its working methods under consideration in the regular work of the Council, with a view to ensuring their effective and consistent implementation, in accordance with the statement by the President of the Security Council of 30 October 2015 (S/PRST/2015/19).

X. Subsidiary bodies

A. Conduct of work

101. The members of the Security Council encourage the Chairs of all subsidiary bodies to continue to report to the Council on any outstanding issues, when necessary and in any event on a regular basis, in order to receive strategic guidance from the Council. The members of the Security Council also encourage all the Chairs to continue to brief the Council, including on relevant reports, at open meetings of the Council, as appropriate.
102. The Security Council encourages its members to promote greater coordination between the Council as a whole and its subsidiary bodies, when considering thematic or country-specific situations.
103. The members of the Security Council request the Secretariat to make the schedules of all meetings and provisional agendas of the subsidiary bodies of the Council available to the public, through their websites and the Journal of the United Nations.
104. The members of the Security Council encourage Chairs of all subsidiary bodies of the Council, as appropriate, to provide an agreed brief summary of relevant meetings of the subsidiary bodies of the Council to non-members of the Council, including through press releases.
105. The members of the Security Council encourage Chairs of all subsidiary bodies of the Security Council or their designates to give, on a regular basis, informal substantive interactive briefings, when appropriate, on their activities to non-Council members, recognizing that doing so can add value to the work of those bodies. The members of the Security Council agree that the time and place of such briefings should be published in the Journal of the United Nations. The members of the Security

Council encourage Chairs of all subsidiary bodies to consider any other opportunities for non-Council members to provide input to their work.

106. The members of the Security Council encourage subsidiary bodies of the Council to seek the views of Member States with strong interest in their areas of work. The members of the Security Council in particular encourage sanctions committees to seek the views of Member States that are particularly affected or concerned by the sanctions and to foster early and periodic engagement and dialogue between them and relevant sanctions monitoring teams, groups and panels throughout the course of their mandate.
107. The members of the Security Council encourage Chairs of all subsidiary bodies to continue to travel periodically to regions applicable to their work to seek the views of and engage with affected or concerned States and explain and promote the objectives of the subsidiary body's mandate.
108. The members of the Security Council encourage all Chairs, including those chairing subsidiary bodies with similar themes and geographical scope, to meet regularly to discuss common concerns, best practices and ways to improve mutual cooperation, and request the Secretariat to provide support for such meetings.
109. The members of the Security Council intend to intensify their efforts to publicize decisions and other relevant information of the subsidiary bodies of the Council to the Member States and other organizations through correspondence, websites, outreach activities and other means, when appropriate. The members of the Security Council intend to continue to examine ways to enhance its activities in this regard. The members of the Security Council encourage subsidiary bodies of the Council to continue to

review periodically policies concerning access to their documents, as appropriate.

110. The members of the Security Council encourage the Secretariat to provide administrative and substantive support to the subsidiary bodies of the Council. The members of the Security Council encourage the Secretariat to maintain the translation of all United Nations sanctions lists into all official languages of the United Nations. The members of the Security Council also encourage the Secretariat to continue to ensure that the information on the websites of the subsidiary bodies of the Council is accurate and updated in all official languages of the United Nations, including the reports of sanctions monitoring teams, groups and panels.

B. Selection of Chairs of subsidiary bodies

111. The members of the Security Council should make every effort to agree provisionally on the appointment of the Chairs of the subsidiary bodies for the following year no later than 1 October.
112. To that end, the members of the Security Council will start an informal process of consultations, with the participation of all Council members, on the appointment of the Chairs of the subsidiary bodies from among the members of the Council for the following year as soon as possible after each election of members of the Council. The members of the Council should also consult informally with the newly elected members in the process.
113. This informal process of consultations will be undertaken in a balanced, transparent, efficient and inclusive way so as to facilitate an exchange of information related to the work of the subsidiary bodies involved and will be facilitated jointly by two members of the Security Council working in full cooperation.

114. All members and newly elected members of the Security Council should be informed of the outcome of the informal process of consultations on the appointment of the Chairs of the subsidiary bodies in a transparent and substantive way prior to the provisional agreement on the appointment.

C. Preparation of Chairs of subsidiary bodies

115. The Chairs of the subsidiary bodies are encouraged, with the assistance of the Secretariat as required, to provide those members of the Council that will take over the chairmanships with written and oral briefings about the work done during the outgoing chairmanship and to maintain informal meetings with the incoming Chairs, as necessary, including with the assistance of the Secretariat.
116. The briefings will be accompanied by documents adopted during the outgoing chairmanship and all informal documents and background information the outgoing Chair deems pertinent for enlightening the incoming Chair, including draft documents being discussed by the subsidiary body. Taking into account that such documents and information might not have been made public, they will be provided to the members that will take over the chairmanships as soon as possible after the chairmanships have been provisionally decided.
117. The members of the Security Council acknowledge the support given to incoming Chairs by the Secretariat and request the Secretariat to consider further measures to provide incoming Chairs and their staffs with additional substantive and methodological briefings on the work of relevant subsidiary bodies.

118. The members of the Security Council encourage early consultations between sanctions monitoring teams, groups and panels and incoming Chairs of the sanctions committees.

XI. Security Council missions

119. The members of the Security Council underline the value of Security Council missions for understanding, assessing and preventing escalation of particular conflicts or situations on the agenda of the Council. Security Council missions should be planned as early as practicable with the members of the Security Council that will be participating in the mission in a transparent, efficient and inclusive manner. Members of the Security Council will designate a member or members to coordinate a particular Security Council mission.
120. As soon as the members of the Security Council agree to conduct a particular mission, the President of the Security Council will continue to inform the Secretary-General of that decision with the intended destinations and dates, in order to request the support of the Secretariat in making all the necessary arrangements to facilitate the mission.
121. The designated member or members will draft terms of reference for the mission as early as possible in consultation with Security Council members and the Secretariat. The terms of reference should outline the dates of the mission, its purpose, the proposed agenda and the composition of the mission. The terms of reference should be issued as a Security Council document.
122. With a view to enhancing synergy and maximizing impact, the members of the Security Council agree to consider joint missions of the Security Council and the Peace and Security Council of the African Union to conflict situations in Africa. The modalities

of joint missions will be discussed and agreed on a case-by-case basis by the two Councils.

123. The members of the Security Council encourage Security Council missions to have a focused itinerary with a schedule of meetings which would allow meaningful exchanges at each meeting. The members of the Security Council encourage Security Council missions to continue to avoid restricting their meetings to those with governmental interlocutors and interlocutors of conflict parties and to hold, as appropriate, meetings with local civil society leaders, non-governmental organizations and other interested parties.
124. The members of the Security Council agree that Security Council missions should be followed up as appropriate. Upon the return of the mission, the designated member or members should brief the Security Council on the mission, as early as possible and preferably within one month after the return of the mission, orally and/or with a written report which should be issued as a document of the Security Council.

XII. Annual report

125. The Security Council will take the necessary action to ensure the timely submission of its report to the General Assembly in accordance with Article 24, paragraph 3, of the Charter of the United Nations.
126. The Security Council will continue with the existing practice whereby the annual report is submitted to the General Assembly in a single volume. The period of coverage for the reports shall be from 1 January to 31 December for all reports to be presented to the General Assembly at and after its seventy-second session.

127. The report shall consist of an introduction, containing an agreed concise summary prepared on behalf of the Council under the coordination of the President of the Council for the month of July. In the case of the presidency for the month of July ending its tenure on the Council that year, the task of coordinating the introduction of the report shall then devolve on the member of the Council next in English alphabetical order and who will not be leaving the Security Council that calendar year.
128. The introduction, which should not exceed 10,000 words, may contain, *inter alia*, a brief description of the key activities and trends, and the nature of decisions taken by the Security Council during the period covered by the report.
129. While drafting the introduction to the report, the member of the Council preparing the introduction is encouraged to consult for reference the monthly assessments described in paragraph 136 below, and may, when necessary, seek advice from other members of the Council. It may also consider organizing, where appropriate, interactive informal exchanges of views with the wider membership.
130. The introduction to the report should continue to be approved by all members of the Council who served on the Council during the reporting period. The introduction shall be completed no later than 31 January so as to allow the Secretariat enough time for translation.
131. The remainder of the report shall be prepared by the Secretariat and shall be approved by all current members of the Council and the immediate past elected members who served on the Council during the reporting period covered, and shall contain the following parts:

- (a) Part I shall contain a brief statistical description of the key activities relating to all questions considered by the Security Council under its responsibility for the maintenance of international peace and security during the period covered by the report, including a list of each of the following, with document symbols, as appropriate:
 - (i) All decisions, resolutions, presidential statements and official communiqués adopted by the Security Council;
 - (ii) Meetings of the Security Council, including with troop- and police-contributing countries;
 - (iii) Meetings of subsidiary bodies, including counter-terrorism committees, sanctions committees and working groups;
 - (iv) Reports of panels and monitoring mechanisms;
 - (v) Reports of Security Council missions undertaken;
 - (vi) Peacekeeping operations established, functioning or terminated;
 - (vii) Assistance missions and offices established, functioning or terminated;
 - (viii) Reports of the Secretary-General submitted to the Security Council;
 - (ix) References to the summary statements by the Secretary-General of matters of which the Security Council was seized for the period covered by the report;
 - (x) Notes by the President of the Security Council and other documents issued by the Security Council for the further improvement of the work of the Council;
 - (xi) Assessment reports issued by the individual monthly presidencies of the Council on its work;

- (b) Part II shall contain information relating to each question considered by the Security Council during the reporting period, in at least one formal meeting, under its responsibility for the maintenance of international peace and security:
 - (i) Factual data on the number of meetings and informal consultations;
 - (ii) A notice of all decisions, resolutions, presidential statements, and draft resolutions considered by the Council at its meetings but not adopted;
 - (iii) A list of the peacekeeping operations and assistance missions and offices established, functioning or terminated, as appropriate;
 - (iv) A list of the relevant panels and monitoring mechanisms and their reports, as appropriate;
 - (v) A list of the reports of the Secretary-General submitted to the Security Council;
 - (vi) A list of the Security Council missions undertaken and their reports, as appropriate;
 - (vii) All communications issued by the Council or transmitted to the Council in connection with each agenda item considered;
- (c) Part III shall contain an account of the other matters considered by the Security Council;
- (d) Part IV shall contain an account of the work of the Military Staff Committee;
- (e) Part V shall cover matters that were brought to the attention of the Council but not discussed at the meetings of the Council during the reporting period;

- (f) The members of the Security Council acknowledge that the work of the Security Council subsidiary bodies is an inseparable part of the Council's work. Part VI of the report shall therefore contain information pertaining to the work of subsidiary bodies of the Security Council, including counter-terrorism committees, sanctions committees, working groups, and international tribunals established by the Security Council, as appropriate. This information shall be presented by means of references and hyperlinks to the separate annual reports of the subsidiary bodies of the Council.
- 132. The Secretariat should submit the draft report to the members of the Council no later than 15 March, immediately following the period covered by the report, so that it may be discussed and thereafter adopted by the Council in time for consideration by the General Assembly in the spring of that calendar year.
- 133. The Secretariat should, subject to regular review, in a timely manner and in all the official United Nations languages, prepare and post on the United Nations website information related to the Security Council activities that could have been contained in annexes to the annual report, including:
 - (a) Activities and items relating to each question considered by the Security Council under its responsibility for the maintenance of international peace and security;
 - (b) Information about the work of subsidiary bodies of the Security Council, including counter-terrorism committees, sanctions committees, working groups and international tribunals established by the Security Council, as appropriate;
 - (c) Other information on activities relating to all questions considered by the Security Council under its responsibility for the maintenance of international peace and security.

134. The report will continue to be adopted at a public meeting of the Security Council, at which members of the Council who wish to do so may comment on the work of the Council for the period covered by the report. The President of the Council for the month in which the report is presented to the General Assembly will also make reference to the verbatim record of the Council's discussion prior to its adoption of the annual report.
135. The Secretariat should post the current annual report of the Security Council on the United Nations website. The relevant web page should be updated to provide the information as necessitated under future notes issued by the President of the Security Council with respect to the annual report.
136. The members of the Security Council recognize the value of a monthly assessment of each presidency in providing as much information as possible on the main aspects of the work of the Council during that month, which can be useful in the preparation of the annual report. Each presidency is encouraged to prepare its monthly assessment soon after the end of the presidency in a timely manner and to include a concise summary in its monthly assessment.
137. If appropriate, the President of the Security Council will continue the practice of not scheduling meetings or informal consultations of the Council on the first day of the debate on the report in the General Assembly.
138. The members of the Security Council encourage the President of the Security Council in charge of the presentation of the report to the General Assembly to report to Council members on relevant suggestions and observations raised during the General Assembly debate on the annual report.

139. The members of the Security Council encourage continuing efforts to ensure the inclusion in the annual report of more substantive information on the Council's work. The Secretariat is encouraged to advise, at least once a year, the Informal Working Group on Documentation and Other Procedural Questions on the preparation of the draft annual report, including ways to improve its structure in a cost-efficient way and to take into account the publication of relevant information on the United Nations website. The members of the Security Council will continue their consideration of other suggestions concerning improvements to the annual report and related activities.

XIII. Incoming elected members

140. The Security Council invites the newly elected members of the Council to observe all meetings of the Council and its subsidiary bodies and the informal consultations of the whole for a period of three months, as from 1 October immediately preceding their term of membership. The Council also invites the Secretariat to provide all relevant communications of the Council to the newly elected members during the above-mentioned period.
141. Notwithstanding the foregoing measure, the Security Council will not invite the newly elected members to a specific private meeting of the Council or to specific informal consultations of the whole if a request to that effect is made by a member of the Council where exceptional circumstances exist. The newly elected members will not be invited to the meetings of the Council or the informal consultations of the whole related to the selection and appointment of the Secretary-General. The newly elected members may be invited to the monthly luncheon with the Secretary-General held in December immediately preceding their

term of membership, at the discretion of the President of the Council for that month.

142. The Security Council invites the Secretariat to continue to take appropriate measures to familiarize the newly elected members with the work of the Council and its subsidiary bodies, including by providing briefing materials and holding seminars before they begin to attend Council meetings.

Lista das Teses de CAE publicadas pela FUNAG

1. **Luiz Augusto Saint-Brisson de Araújo Castro**
O Brasil e o novo Direito do Mar: mar territorial e a zona econômica exclusiva (1989)
2. **Luiz Henrique Pereira da Fonseca**
Organização Marítima Internacional (IMO). Visão política de um organismo especializado das Nações (1989)
3. **Valdemar Carneiro Leão Neto**
A crise da imigração japonesa no Brasil (1930-1943). Contornos diplomáticos (1990)
4. **Synesio Sampaio Goes Filho**
Navegantes, bandeirantes, diplomatas: aspectos da descoberta do continente, da penetração do território brasileiro extra-tordesilhas e do estabelecimento das fronteiras da Amazônia (1991)
5. **José Antonio de Castello Branco de Macedo Soares**
História e informação diplomática: tópicos de historiografia, filosofia da história e metodologia de interesse para a informação diplomática (1992)

6. **Pedro Motta Pinto Coelho**
Fronteiras na Amazônia: um espaço integrado (1992)
7. **Adhemar Gabriel Bahadian**
A tentativa do controle do poder econômico nas Nações Unidas – estudo do conjunto de regras e princípios para o controle das práticas comerciais restritivas (1992)
8. **Regis Percy Arslanian**
O recurso à Seção 301 da legislação de comércio norte-americana e a aplicação de seus dispositivos contra o Brasil (1993)
9. **João Almino de Souza Filho**
Naturezas mortas. A filosofia política do ecologismo (1993)
10. **Clodoaldo Hugueney Filho**
A Conferência de Lancaster House: da Rodésia ao Zimbábue (1993)
11. **Maria Stela Pompeu Brasil Frota**
Proteção de patentes de produtos farmacêuticos: o caso brasileiro (1993)
12. **Renato Xavier**
O gerenciamento costeiro no Brasil e a cooperação internacional (1994)
13. **Georges Lamazière**
Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa (1998)
14. **Antonio de Aguiar Patriota**
O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva (1998)
15. **Leonilda Beatriz Campos Gonçalves Alves Corrêa**
Comércio e meio ambiente: atuação diplomática brasileira em relação ao Selo Verde (1998)

16. **Afonso José Sena Cardoso**
O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas (1998)
17. **Irene Pessôa de Lima Câmara**
Em nome da democracia: a OEA e a crise haitiana 1991-1994 (1998)
18. **Ricardo Neiva Tavares**
As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas (1999)
19. **Miguel Darcy de Oliveira**
Cidadania e globalização – a política externa brasileira e as ONGs (1999)
20. **Fernando Simas Magalhães**
Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica (1999)
21. **Ernesto Otto Rubarth**
A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde (1999)
22. **Enio Cordeiro**
Política indigenista brasileira e programa internacional dos direitos das populações indígenas (1999)
23. **Fernando Paulo de Mello Barreto Filho**
O tratamento nacional de investimentos estrangeiros (1999)
24. **Denis Fontes de Souza Pinto**
OCDE: uma visão brasileira (2000)
25. **Francisco Mauro Brasil de Holanda**
O gás no Mercosul: uma perspectiva brasileira (2001)
26. **João Solano Carneiro da Cunha**
A questão de Timor-Leste: origens e evolução (2001)
27. **João Mendonça Lima Neto**
Promoção do Brasil como destino turístico (2002)
28. **Sérgio Eduardo Moreira Lima**
Privilégios e imunidades diplomáticos (2002)

29. **Appio Cláudio Muniz Acquarone**
Tratados de extradição: construção, atualidade e projeção do relacionamento bilateral brasileiro (2003)
30. **Susan Kleebank**
Cooperação judiciária por via diplomática: avaliação e propostas de atualização do quadro normativo (2004)
31. **Paulo Roberto Campos Tarrisse da Fontoura**
O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas (2005)
32. **Paulo Estivallet de Mesquita**
Multifuncionalidade e preocupações não-comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC (2005)
33. **Alfredo José Cavalcanti Jordão de Camargo**
Bolívia: a criação de um novo país (2006)
34. **Maria Clara Duclos Carisio**
A política agrícola comum e seus efeitos para o Brasil (2006)
35. **Eliana Zugaib**
A Hidrovia Paraguai-Paraná (2006)
36. **André Aranha Corrêa do Lago**
Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas (2007)
37. **João Pedro Corrêa Costa**
De decasségui a emigrante (2007)
38. **George Torquato Firmeza**
Brasileiros no exterior (2007)
39. **Alexandre Guido Lopes Parola**
A ordem injusta (2007)
40. **Maria Nazareth Farani de Azevedo**
A OMC e a reforma agrícola (2007)

41. **Ernesto Henrique Fraga Araújo**
O Mercosul: negociações extra-regionais (2008)
42. **João André Lima**
A Harmonização do Direito Privado (2008)
43. **João Alfredo dos Anjos Júnior**
José Bonifácio, primeiro Chanceler do Brasil (2008)
44. **Douglas Wanderley de Vasconcellos**
Esporte, poder e Relações Internacionais (2008)
45. **Silvio José Albuquerque e Silva**
Combate ao racismo (2008)
46. **Ruy Pacheco de Azevedo Amaral**
O Brasil na França (2008)
47. **Márcia Maro da Silva**
Independência de Angola (2008)
48. **João Genésio de Almeida Filho**
O Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS): análise e perspectivas (2009)
49. **Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão**
A Revolução de 1817 e a história do Brasil - um estudo de história diplomática (2009)
50. **Paulo Fernando Dias Feres**
Os biocombustíveis na matriz energética alemã: possibilidades de cooperação com o Brasil (2010)
51. **Gilda Motta Santos Neves**
Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz – perspectiva brasileira (2010)
52. **Alessandro Warley Candeas**
Integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na visão do outro (2010)

53. **Eduardo Uziel**
O Conselho de Segurança e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas (2010)
54. **Márcio Fagundes do Nascimento**
A privatização do emprego da força por atores não-estatais no âmbito multilateral (2010)
55. **Adriano Silva Pucci**
O estatuto da fronteira Brasil – Uruguai (2010)
56. **Mauricio Carvalho Lyrio**
A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos (2010)
57. **Carlos Alfonso Iglesias Puente**
A cooperação técnica horizontal como instrumento da política externa: a evolução da Cooperação Técnica com Países em Desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005 (2010)
58. **Rodrigo d'Araujo Gabsch**
Aprovação interna de tratados internacionais pelo Brasil (2010)
59. **Michel Arslanian Neto**
A liberalização do comércio de serviços do Mercosul (2010)
60. **Gisela Maria Figueiredo Padovan**
Diplomacia e uso da força: os painéis do Iraque (2010)
61. **Oswaldo Biato Júnior**
A parceria estratégica sino-brasileira: origens, evolução e perspectivas (2010)
62. **Octávio Henrique Dias Garcia Côrtes**
A política externa do Governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia (2010)
63. **Sarquis J. B. Sarquis**
Comércio internacional e crescimento econômico no Brasil (2011)

64. **Neil Giovanni Paiva Benevides**
Relações Brasil-Estados Unidos no setor de energia: do Mecanismo de Consultas sobre Cooperação Energética ao Memorando de Entendimento sobre Biocombustíveis (2003-2007). Desafios para a construção de uma parceria energética (2011)
65. **Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos**
A arquitetura de paz e segurança africana (2011)
66. **Rodrigo de Azeredo Santos**
A criação do Fundo de Garantia do Mercosul: vantagens e proposta (2011)
67. **José Estanislau do Amaral**
Usos da história: a diplomacia contemporânea dos Estados Bálticos. Subsídios para a política externa brasileira (2011)
68. **Everton Frask Lucero**
Governança da internet: aspectos da formação de um regime global e oportunidades para a ação diplomática (2011)
69. **Rafael de Mello Vidal**
A inserção de micro, pequenas e médias empresas no processo negociador do Mercosul (2011)
70. **Bruno Luiz dos Santos Cobuccio**
A irradiação empresarial espanhola na América Latina: um novo fator de prestígio e influência (2011)
71. **Pedro Escosteguy Cardoso**
A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África (2011)
72. **Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva**
A nova rota da seda: caminhos para presença brasileira na Ásia Central (2011)
73. **Ibrahim Abdul Hak Neto**
Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo. O paradigma da iniciativa de segurança contra a proliferação (PSI) (2011)

74. **Paulo Roberto Ribeiro Guimarães**
Brasil – Noruega: construção de parcerias em áreas de importância estratégica (2011)
75. **Antonio Augusto Martins Cesar**
Dez anos do processo de Kimberley: elementos, experiências adquiridas e perspectivas para fundamentar a atuação diplomática brasileira (2011)
76. **Ademar Seabra da Cruz Junior**
Diplomacia, desenvolvimento e sistemas nacionais de inovação: estudo comparado entre Brasil, China e Reino Unido (2011)
77. **Alexandre Peña Ghisleni**
Direitos Humanos e Segurança Internacional: o tratamento dos temas de Direitos Humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (2011)
78. **Ana Maria Bierrenbach**
O conceito de responsabilidade de proteger e o Direito Internacional Humanitário (2011)
79. **Fernando Pimentel**
O fim da era do petróleo e a mudança do paradigma energético mundial: perspectivas e desafios para a atuação diplomática brasileira (2011)
80. **Luiz Eduardo Pedroso**
O recente fenômeno migratório de nacionais brasileiros na Bélgica (2011)
81. **Miguel Gustavo de Paiva Torres**
O Visconde do Uruguai e sua atuação diplomática para a consolidação da política externa do Império (2011)
82. **Maria Theresa Diniz Forster**
Oliveira Lima e as relações exteriores do Brasil: o legado de um pioneiro e sua relevância atual para a diplomacia brasileira (2011)

83. **Fábio Mendes Marzano**
Políticas de inovação no Brasil e nos Estados Unidos: a busca da competitividade – oportunidades para a ação diplomática (2011)
84. **Breno Hermann**
Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro (2011)
85. **Elio de Almeida Cardoso**
Tribunal Penal Internacional: conceitos, realidades e implicações para o Brasil (2012)
86. **Maria Feliciano Nunes Ortigão de Sampaio**
O Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira (2012)
87. **André Heráclio do Rêgo**
Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira (2012)
88. **Felipe Costi Santarosa**
Rivalidade e integração nas relações chileno-peruanas: implicações para a política externa brasileira na América do Sul (2012)
89. **Emerson Coraiola Kloss**
Transformação do etanol em commodity: perspectivas para uma ação diplomática brasileira (2012)
90. **Gelson Fonseca Junior**
Diplomacia e academia - um estudo sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica (2ª edição, 2012)
91. **Elias Antônio de Luna e Almeida Santos**
Investidores soberanos: implicações para a política internacional e os interesses brasileiros (2013)
92. **Luiza Lopes da Silva**
A questão das drogas nas Relações Internacionais: uma perspectiva brasileira (2013)

93. **Guilherme Frazão Conduru**
O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização (2013)
94. **Luiz Maria Pio Corrêa**
O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): organizações internacionais e crime transnacional (2013)
95. **André Chermont de Lima**
Copa da cultura: o campeonato mundial de futebol como instrumento para a promoção da cultura brasileira no exterior (2013)
96. **Marcelo P. S. Câmara**
A política externa alemã na República de Berlim: de Gerhard Schröder a Angela Merkel (2013)
97. **Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak**
O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses do Brasil (2013)
98. **Gustavo Rocha de Menezes**
As novas relações sino-africanas: desenvolvimento e implicações para o Brasil (2013)
99. **Erika Almeida Watanabe Patriota**
Bens ambientais, OMC e o Brasil (2013)
100. **José Ricardo da Costa Aguiar Alves**
O Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e suas propostas de reforma (2013)
101. **Mariana Gonçalves Madeira**
Economia criativa: implicações e desafios para a política externa brasileira (2014)
102. **Daniela Arruda Benjamin**
A aplicação dos atos de organizações internacionais no ordenamento jurídico brasileiro (2014)

103. **Nilo Dytz Filho**
*Crise e reforma da Unesco: reflexões sobre a promoção do poder
brando do Brasil no plano multilateral* (2014)
104. **Christiano Sávio Barros Figueirôa**
*Limites exteriores da plataforma continental do Brasil conforme o
Direito do Mar* (2014)
105. **Luís Cláudio Villafañe G. Santos**
A América do Sul no discurso diplomático brasileiro (2014)
106. **Bernard J. L. de G. Klingl**
*A evolução do processo de tomada de decisão na União Europeia e sua
repercussão para o Brasil* (2014)
107. **Marcelo Baumbach**
*Sanções do Conselho de Segurança: direito internacional e prática
brasileira* (2014)
108. **Rui Antonio Jucá Pinheiro de Vasconcellos**
O Brasil e o regime internacional de segurança química (2014)
109. **Eduardo Uziel**
*O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo
de segurança coletiva das Nações Unidas* (2ª edição, 2015)
110. **Regiane de Melo**
*Indústria de defesa e desenvolvimento estratégico: estudo comparado
França-Brasil* (2015)
111. **Vera Cíntia Álvarez**
Diversidade cultural e livre comércio: antagonismo ou oportunidade?
(2015)
112. **Claudia de Angelo Barbosa**
*Os desafios da diplomacia econômica da África do Sul para a África
Austral no contexto Norte-Sul* (2015)
113. **Carlos Alberto Franco França**
Integração elétrica Brasil-Bolívia: o encontro no rio Madeira (2015)

- 114. Paulo Cordeiro de Andrade Pinto**
Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000) (2015)
- 115. Luiz Alberto Figueiredo Machado**
A plataforma continental brasileira e o direito do mar: considerações para uma ação política (2015)
- 116. Alexandre Brasil da Silva**
Bioética, governança e neocolonialismo (2015)
- 117. Augusto Pestana**
ITER - os caminhos da energia de fusão e o Brasil (2015)
- 118. Pedro de Castro da Cunha e Menezes**
Áreas de preservação ambiental em zona de fronteira: sugestões para uma cooperação internacional no contexto da Amazônia (2015)
- 119. Maria Rita Fontes Faria**
Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira (2015)
- 120. Pedro Marcos de Castro Saldanha**
Convenção do Tabaco da OMS: gênese e papel da presidência brasileira nas negociações (2015)
- 121. Arthur H. V. Nogueira**
Kôsovo: província ou país? (2015)
- 122. Luís Fernando de Carvalho**
O recrudescimento do nacionalismo catalão: estudo de caso sobre o lugar da nação no século XXI (2016)
- 123. Flavio Goldman**
Exposições universais e diplomacia pública (2016)
- 124. Acir Pimenta Madeira Filho**
Instituto de cultura como instrumento de diplomacia (2016)

- 125. Mario Vilalva**
África do Sul: do isolamento à convivência. Reflexões sobre a relação com o Brasil (2016)
- 126. Andréa Saldanha da Gama Watson**
O Brasil e as restrições às exportações (2016)
- 127. Eduardo dos Santos**
Entre o Beagle e as Malvinas: conflito e diplomacia na América do Sul (2016)
- 128. José Viegas Filho**
A segurança do Atlântico Sul e as relações com a África (2016)
- 129. Alessandro Candeas**
A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na “visão do outro” (2ª edição, 2017)
- 130. Carlos Luís Duarte Villanova**
Diplomacia pública e imagem do Brasil no século XXI (2017)
- 131. Luiz Eduardo Fonseca de Carvalho Gonçalves**
Egito: revolução e contrarrevolução (2011-2015) (2017)
- 132. Vanessa Dolce Faria**
Política Externa e participação social: trajetórias e perspectivas (2017)
- 133. Ricardo Guerra de Araújo**
O jogo estratégico nas negociações Mercosul-União Europeia (2018)

Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3 cm
Papel	pólen soft 80 g (miolo), cartão supremo 250 g (capa)
Fontes	Frutiger 55 Roman 16/18 (títulos), Chaparral Pro 12/16 (textos)

A presente obra tem como objeto os métodos de trabalho do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). O estudo constitui, em linhas gerais, uma apreciação crítica do funcionamento do órgão, a partir do conjunto de regras e práticas que disciplinam o seu funcionamento interno e a sua interação com atores externos. São cinco os seus objetivos principais: a) no plano conceitual, sustentar a ideia de que a legitimidade do CSNU depende de uma síntese adequada entre efetividade e transparência; b) destacar que a associação entre reforma do CSNU e métodos de trabalho existe, o que não impede, porém, que as práticas do colegiado sejam aperfeiçoadas mesmo em sua estrutura atual; c) sublinhar que problemas de transparência perpassam a história do CSNU desde o início, mas que o debate sobre os métodos de trabalho ganhou impulso apenas mais recentemente, apesar da resistência dos cinco membros permanentes (P-5); d) realizar um estudo de métodos de trabalho selecionados, com ênfase naqueles que propiciam maior “abertura” ou “fechamento” do CSNU; e, por fim, e) avaliar a posição do Brasil sobre o tema, à luz de seus interesses normativos e operacionais nas Nações Unidas.

