3. PROCESSO DECISÓRIO DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS

Entre as razões que incapacitaram a ONU a produzir inteligência de qualidade sobre Ruanda destacam-se a dificuldade de cooperação multilateral em inteligência; a hierarquia e diferenciação que caracterizam as relações entre os países membros do CSNU, refletidas em procedimentos geradores de assimetria na distribuição de informações; o espaço marginal que o país ocupava na agenda de política externa dos países membros permanentes do Conselho de Segurança; e a inexistência, na estrutura da ONU, de capacidades consolidadas dedicadas ao processamento de informações relativas à segurança internacional e inteligência. Os dois primeiros fatores têm relação direta com o processo decisório do Órgão, motivo pelo qual serão tratados neste capítulo, que discutirá as dinâmicas e procedimentos associados aos processos de tomada de decisão do Conselho, seus atores e rituais significativos para a discussão em tela.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211347/CA

3.1. O lugar do Conselho de Segurança na ONU

O Sistema das Nações Unidas foi projetado durante a Segunda Guerra Mundial (Weiss, Forsythe, Coate, & Pease, 2014). Em paralelo às batalhas que sangravam a Europa, começava-se a desenhar a natureza da ordem internacional no pós-guerra (Riggs & Plano, 1994). Em 21 de agosto de 1941, a Carta do Atlântico, declaração conjunta do Presidente dos EUA, Franklin Roosevelt, e do Primeiro-Ministro britânico, Winston Churchill, advogando um sistema permanente de segurança coletiva, lançou as bases sobre as quais se ergueria a ONU (Riggs & Plano, 1994).

A origem do termo "Nações Unidas" pode ser encontrada nos eventos que ocorreram em Washington e que culminaram na Declaração de 1 de Janeiro de 1942, na qual 26 países aliados, que passariam a ser chamados de "Nações Unidas", aderiam aos princípios estipulados pela Carta do Atlântico e afirmavam o compromisso de empregar a totalidade de seus recursos na guerra contra Alemanha, Itália e Japão (Roberts & Kingsbury, 1993).

A Declaração de Moscou *(Declaration of the Four Nations on General Security),* assinada em outubro de 1943 pelos chanceleres de EUA, Reino Unido,

URSS e China, referiu-se diretamente à cooperação para a manutenção da paz e da segurança em tempos de guerra e, ainda, à necessidade de criação de uma organização international com os mesmos fins tão logo fosse possível (Riggs & Plano, 1994).

A partir de então, o caminho que levou à Conferência de São Francisco, em abril de 1945, e à assinatura da Carta da ONU, em junho do mesmo ano, passou por negociações que envolveram EUA, Reino Unido e URSS – os "Três Grandes" – e China, em Washington, nas Conferências de Dumbarton Oaks, e exclusivamente os "Três Grandes", em Yalta, na Crimeia. Foram eles, portanto, os arquitetos da nova Organização internacional, que refletiria suas concepções sobre a ordem entre as nações no pós-guerra (Roberts & Kingsbury, 1993) e, em particular, sobre o lugar que eles ocupariam:

> A council of the leading powers would have sole responsibility for maintaining peace and security. The delegates agreed that they "were entitled to special position[s] on the Council by virtue of their exceptional responsibility for world security." At the suggestion of the Soviets, this council was dubbed the Security Council, and there was no doubt that it was where the power would lie. The draft produced during the conference [Dumbarton Oaks] stated, "Members of the Organization should by the Charter confer on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security." (Bosco, 2009)

Para Bosco (2009), ainda que as grandes potências tenham imaginado construir uma organização universal, a redação dada ao *draft* que juntos negociaram e propuseram, e que se tornaria a Carta da ONU, criava um clube de elite, institucionalizado no Conselho de Segurança, mesmo que com algumas concessões ao restante dos países.

Projetada durante a II Guerra e criada antes de seu fim, a ONU simbolizava o anseio de nações exauridas pelo conflito por uma organização que as ajudasse a impeder futuros conflitos e a promover cooperação social e econômica (Karns & Mingst, 2010). A partir de lições aprendidas com a Liga das Nações, buscou-se, com a ONU, uma nova ferramenta para controlar a guerra (Weiss, Forsythe, Coate, & Pease, 2014). Desde sua concepção projetou-se como tarefa central da Organização a manutenção da paz e da segurança internacional (Howard, 1993; Weiss, Forsythe, Coate, & Pease, 2014).

Entre os princípios que regeriam a Organização, enumerados no artigo 2 da Carta, destaca-se o princípio da igualdade soberana dos estados membros,

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211347/CA

princípio fundamental do ordenamento das relações internationais e das Nações Unidas (Weiss, 2009; Karns & Mingst, 2010). A igualdade de que fala a Carta, porém, refere-se ao stataus legal/jurídico, e não à natureza, tamanho, poderia military ou econômico (Weiss & Daws, 2007; Karns & Mingst, 2010). A desigualdade é parte da ONU, e está consubstanciada na membrezia permanente no Conselho de Segurança e no poder de veto (Weiss, 2009; Karns & Mingst, 2010).

Cabe salientar que os direitos exclusivos dos cinco membros permanentes do CSNU dizem respeito a direitos relativos ao processo decisório. As prerrogativas instituídas na carta da ONU estabelecem uma desigualdade de poder nos processos de tomada de decisão que têm lugar Conselho (Lim, 2007) . Sendo assim, reservam-se direitos especiais a um grupo de países naquele fórum que tem o poder de decidir sobre questões concernentes à paz e à segurança entre as nações.

Os artigos 23 e 24 da Carta da ONU tratam da composição e das funções e atrubuições do Conselho de Segurança. Composto por quinze membros – cinco permanentes e dez eleitos pela Assembleia Geral -, ao Órgão é conferida responsabilidade principal pela manutenção da paz e da segurança internacionais. Embora a ONU conte com outras duas arenas de decisão principais - a Assembleia Geral e o ECOSOC – a opção por analisar o processo decisório do Conselho de Segurança se justifica pelo vínculo que há entre inteligência e segurança.

A Carta da Organização formaliza a reserva de significativos poderes e deveres exclusivamente para o Conselho de Segurança e, particularmente, para seus membros permanentes. Para Krisch (2008), o nível de institucionalização dos privilégios das grandes potências garantido pelo documentos constitutivo da ONU é uma exceção no cenário das organizações internacionais formais, que operam, em sua maioria, com base na igualdade soberana de seus membros (Krisch, 2008). O autor vê na Primeira Guerra Mundial (1914-1918) um momento de inflexão, que justificaria a excepcionalidade estampada na Carta da Organização:

> When the UN Charter was negotiated, precedents for a deviation from sovereign equality were even scarcer. The Concert of Europe in the nineteenth century operated largely outside formal structures, and still at the beginning of the twentieth century, many states rejected attempts at formalizing dominance, thus provoking the failure of efforts to establish a permanent international court in 1907.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211347/CA

> This sentiment shifted, however, after the First World War, when the need for strong institutions became so great as to make many states compromise on issues of sovereign equality. As a result, the Covenant of the League of Nations embodied privileges for the Great Powers, even though it often led to an uneasy balance with aspirations of formal equality. In the negotiation of the UN Charter, the Great Powers exploited this precedent in their favour. (Krisch, 2008)

EUA, Reino Unido e URSS tinham uma certeza quando, ainda em tempos de guerra, negociavam o futuro: a chave para a paz era que eles se mantivessem unidos (Luck, 2008). Assim, nas negociações em Dumbarton Oaks e Yalta, a membrezia permanente no Conselho e o poder de veto foram pensados como forma de vincular as grandes potencias à organização e, assim, tornar possível a transformação de uma aliança militar em uma oligarquia capaz de garantir a paz conquistada na guerra (Luck, 2008). Uma vez acordadas estas questões, nenhuma das grandes potências aceitaria mudanças, o que foi sinalizado com clareza aos conferencistas em São Francisco:

> Still, many smaller states made proposals to limit the veto, to limit the role of the Permanent Members in the Council, or to limit the powers of the Council as such – hardly any of them were successful. (…) On the veto, only Australia's proposal to exclude the veto from all arrangements relating to the peaceful settlement of disputes was put to a vote, but it failed to attract enough support. Other, more far-reaching attacks on the veto had no chance of success, and there was no attempt to call into question the privileged position of the Great Powers as such. Given that this position was presented as a sine qua non by the sponsoring powers, the smaller states understood that they had to choose between an organization with Great Power privilege, or no organization at all. (Krisch, 2008)

As prerrogativas do CSNU não visavam apenas espelhar a configuração de poder fora dos "muros" da ONU, mas objetivavam também criar um entendimento duradouro quanto à necessidade de se manter um equilíbrio de poder específico: "By putting the veto in several hands, the Framers have required the permanent five members to continuously negotiate and seek agreement among themselves". (Lim, 2007)

Em um memorando de agosto de 1943 no qual transmitia ao Presidente Roosevelt a visão do Departamento sobre a organização internacional que seria criada no pós-guerra 1943, Cordell Hull, Secretário de Estado dos EUA de 1933 a 1944, destacou a visão do Conselho como um espaço de negociação das grandes potências para a preservação da paz, inclusive e sobretudo entre elas,. Luck (2008) apresenta extrato do documento, segundo o qual a ONU seria erguida

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211347/CA

sobre dois fundamentos centrais:

> First, that the four major powers will pledge themselves and will consider themselves morally bound not to go to war against each other or against any other nation, and to cooperate with each other and with other peace-loving states in maintaining the peace; and second, that each of them will maintain adequate forces and will be willing to use such forces as circumstances require to prevent or suppress all cases of aggression. (Luck, 2008)

Responsáveis pelo desenho da Organização, as grandes potências vencedoras da Guerra reservaram para si mesmas, no espaço do Conselho de Segurança, a responsabilidade primária sobre os processos decisórios relativos à paz e à segurança internacional, institucionalizada no Artigo 24 do documento fundador da instituição. A decisão refletia a seguinte lógica:

> In both the planning and writing of the UN Charter, the primacy of the Security Council was generally accepted. Nothing seemed more certain to the framers than the logic of its role: The primary responsibility of the United Nations is to keep the peace; keeping the peace is mainly a function of the great powers; ergo, the Security Council is the logical locus for this responsibility.
> (Riggs & Plano, 1994)

As Nações Unidas foram construídas, portanto, sobre a premissa da manutenção da unidade entre as grandes potências, o que é materializado nas provisões da Carta que estabelecem responsabilidades especiais e privilégios para os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, o P-5 (Claude, 1984)[1]. Para proteger este pacto, a regra do veto é suplementada pelos artigos 108 e 110, que tratam, respetivamente, de emendas e ratificações à Carta, e condicionam modificações no texto à ratificação por todos os membros permanentes do Conselho.

O intrincado e condicional processo de emenda da Carta cerca de segurança o acordo destinado aos P-5 e sua reserva de poder decisório. Nas palavras de Claude (1984), "the veto in the amending process safeguards the veto in the Security Council". Para Luck (2008), as provisões relativas ao CS objetivavam garantir ao órgão sustentabilidade, flexibilidade e unidade:

> [H]owever asymmetrical and inequitable these arrangements may have appeared then (or now), they have, on balance, given the Council a weight, sustainability, and flexibility that has served the UN (and, to a less certain extent, peace and security) reasonably well over the past six decades. Facing conditions and threats

[1] Desda a criação da Organização, estes são pontos controversos e contestados pelos estados membros excluídos. Os reflexos das prerrogativas dos P-5 sobre as dinâmicas dos processos decisórios do CSNU serão discutidos mais adiante.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211347/CA

> unimaginable by the founders, the Council remains as relevant to the contemporary security environment as it did in 1945, even as a variety of regional, sub-regional, and ad hoc arrangements have emerged to help carry the burden.

O clima de cooperação que marcou a criação do Conselho de Segurança foi rapidamente substituída pelo antagonismo característico da Guerra Fria. O Conselho, fórum para negociação e decisão coletiva das grandes potências, tornou-se apenas "mais um tabuleiro no jogo que disputavam americanos e soviéticos" (Bookmiller, 2008).durante o período. O efeito imediato do conflito foi a paralisia do Conselho. As características do processo decisório, pensadas para induzir a cooperação e garantir unidade, acabaram por paralisá-lo:

> The new UN Security Council's success hinged upon postwar cooperation between the two. Yet each superpower now possessed a single blocking veto as a result of earlier wartime political compromises. The young council, the central forum tasked with managing international crises, was instantly paralyzed. (Bookmiller, 2008)

Pensado como mecanismo para prevenir uma terceira guerra mundial, o órgão passou a agir nas margens do sistema internacional, nos conflitos regionais e, ainda assim, apenas quando conseguia superar as divisões internas. Seu objetivo neste espaço que restava era impedir que disputas e embates regionais se tornassem globais (Malone, 2004) e arrastassem as grandes potências na direção do conflito armado.

A paralisia que atingiu o Conselho não impediu que a ONU continuasse atuando. Coube aos Secretários-Gerais que viveram o período da Guerra Fria – Trygve Lie, Dag Hammarskjöld, U. Thant, Kurt Waldheim e Javier Pérez de Cuéllar – e ao Secretariado abrir caminho para a atuação independente da Organização, de tal forma que a ONU pudesse ser vista não apenas como uma fórum de negociações dos estados membros, mas também como um ator com certa independência:

> With a permanent secretariat, the organization is no longer just an arena where states and other actors play out their roles but is itself an actor on the international scene. A permanent staff creates the capacity to gather and disseminate information, monitor states compliance with rules and recommendations of the organization, and provide services to member states and their people. (Riggs & Plano, 1994)

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211347/CA

Somente a partir do final dos anos 80, no período da *détente,* o Conselho começou a trilhar o caminho em direção ao seu papel original e a apresentar uma atmosfera de cooperação:

> This means that the Council's single most formative experience since its inception is the end of the Cold War. (…) It amounts to the emergence of a new Security Council, which for the first time is functioning as was originally intended under the United Nations Charter. (Wallensteen & Johansson, 2004)

O que este novo Conselho, que mencionam Wallensteen & Johansson na passagem acima, encontrou foi também uma nova ONU, bastante diferente daquela da Conferência de São Francisco, em 1945. A partir da segunda metade da década de 1950 o processo de descolonização da África e da Ásias tornou independentes diversos países, que buscaram filiação à ONU. Assim, os estados membros que compõem a Organização passaram de 76, em 1955, a 110, em 1962 (Bookmiller, 2008). No final da década de 1980, a Organização tinha 159 países membros[2].

A primeira evidência do relaxamento das tensões Leste - Oeste no Conselho foi a cooperação entre os países para discutir possíves candidatos para o cargo de Secretário-Geral da instituição no momento em que o primeiro termo de Javier Pérez de Cuéllar chegava ao fim, em 1986 (Malone, 2004). O Secretário, que seria reconduzido por mais um mandato, teve papel importante também ao fomentar a colaboração entre os P-5 no sentido de buscar soluções para a guerra entre o Irã e o Iraque, que se estendia desde 1980.

No final de 1986, o representante permanente do Reino Unido na ONU, convidou seus congêneres para um encontro informal em sua residência com o objetivo de discutir a questão:

> A system of regular P-5 informal meetings soon took hold. These meeting helped anticipate and defuse conflicts among the five and allowed them to exchange notes on their national positions respecting various crisis of the hour, if not formally to coordinate their positions. (Malone, 2004)

Em setembro de 87, um artigo de Mikhail Gorbachev, presidente soviético, deu novo ímpeto à cooperação. No artigo, o dirigente russo advogava a ampliação das operações de paz e de observadores militares da ONU para desmobilizar exércitos em conflitos, monitorar cessar-fogo e acordos de armistício, e conclamava os membros permanentes do Conselho a que se

[2] Hoje a ONU tem 193 membros. O último estado admitido foi o Sudão do Sul, em 2011.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211347/CA

tornassem garantidores da segurança internacional (Malone, 2004). Em discurso, em dezembro do ano seguinte, na Assembleia Geral, o president soviético afirmou a pretensão de usar o Conselho de Segurança das Nações Unidas como um instrumento coletivo para lidar com os conflitos internacionais (Wallensteen & Johansson, 2004), abrindo o caminho de forma ainda mais clara para a cooperação no Órgão.

O evento internacional catalisador da cooperação entre as grandes potências foi a invasão do Kuwait pelo Iraque, em agosto de 90 (Wallensteen & Johansson, 2004). A resposta do CSNU foi rápida e efetiva, autorizando uma intervenção militar sob o capítulo VII da Carta da ONU, da qual se originou a Operação Tempestade no Deserto. O sucesso da campanha da coalizão militar contra o regime de Sadam Hussein parece ter induzido o Conselho a uma era de euforia (Malone, 2004). Acreditava-se que o fim da Guerra Fria havia liberado o Órgão, enfim, dos vetos justificados por razões de "soma zero" (Berdal, 2008). No clima de otimismo do início dos anos de 1990, houve a primeira reunião de cúpula do Conselho, em 31 de janeiro de 1992. O encontro reuniu os governantes dos quinze membros do Conselho e sinalizou o caminho para uma nova ONU e um novo Conselho, mais ativo e efetivo.

A era de euforia não foi duradoura. Ela teve fim em outubro de 1993, mês em que dezoito Rangers americanos foram mortos na Somália, durante intervenção da ONU e dos EUA no país (Malone, 2007). Mas os questionamentos e o pessimismo que decorreram da tragédia na Somália e, depois, em Ruanda e Sbrenica, em 1994 e 1995, respetivamente, não levaram o Conselho de volta ao lugar marginal que ocupara durante a Guerra Fria. As relações entre as grandes potências haviam mudado, e a ONU tornou-se um veículo para essa mudança (Wallensteen & Johansson, 2004).

Neste novo Conselho é possível discernir algumas tendências emergentes a partir dos anos 90 (Malone, 2004) e que impactam sobremaneira as dinâmicas de tomada de decisão:

- Emergência dos P-5
- Emergência do P-1
- Expansão substantiva da agenda do Conselho
- Uso de medidas baseadas no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211347/CA

- Parcerias institucionais

Percebe-se que a ONU que ressurgiu após o fim da Guerra Fria não era exatamente a mesma projetada por seus arquitetos. Ainda que as tendências apontadas por Malone (2004) sinalizem para o fortalecimento dos P-5, por exemplo, não há como negar, como contraponto, a autonomia, ainda que relativa, conquistada pelo Secretariado (e pelo Secretário-Greral) desde 1945. Desde sua criação, a organização evoluiu, aprendeu e avançou. Para compreendê-la é necessário enxergar além dos ditames de seu documento constitutivo, é preciso entender sua evolução para além do que previam seus fundadores:

> Political institutions evolve, not along lines rigidly set by their creators and definitively stated in constitutional documents, but in response to a dynamics process that combines the propulsive and directive impulses of trends running through the political context and of purposes injected by participants. The potentialities of institutions are limited in some measure by the characteristics originally impressed upon them, but the probabilities of their developments derive from contingencies beyond the power of their founders to antecipate. (Claude, 1984)

Atentar para os processos evolutivos das organizações internacionais amplia o olhar da teoria, do normativo, inscrito na Carta da ONU, por exemplo, para a prática, para o que é hoje a para o lugar que a Organização ocupa no mundo. Em *Swords into Plowshares – The Problems and Progress of International Organization*, livro pioneiro no campo de estudos das organizações internacionais, cuja primeira edição data de 1956, Claude delineia um caminho que tem servido como orientação para estudos sobre a Organização até os dias de hoje. O autor diferencia a ONU, como um palco ou arena, um cenário onde os estados atuam e interagem, de uma segunda ONU, representada pelo Secretariado, pela burocracia internacional (Claude, 1984). Estabelece-se assim a perspectiva da Organização como um palco dos estados membros, uma arena para a tomada de decisão, de um lado, e como um ator, de outro (Weiss, 2009).

Apesar da semente lançada por Claude, Barnett & Finnemore (2007) afirmam que, até os anos 90, esforços no sentido de teorizar a ONU como um ator eram escassos:

> The UN might provide a convenient site for states representatives to bargain and negotiate, but the organization itself was not seen as casually consequential on more than mine matters. Without conceptual equipment that allowed them to conceive of the UN as an independent actor in its own right, scholars had little reason to study the organization.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211347/CA

Os autores afirmam, entretanto, que a situação foi alterada a partir dos anos 90, justamente quando a ONU e seu Conselho de Segurança experimentam um renascimento: "the UN became not only a site for, but also a leader of, initiatives in global governance in many areas" (Barnett & Finnemore, 2007). A partir de então, estudiosos passaram a pensar a ONU como algo mais do que uma arena para a ação dos estados; com novas ferramentas teóricas, passou-se a investigar não mais apenas a capacidade da ONU de regular as atividades dos estados, mas também sua capacidade de ajudar e influir na construção da ordem e da política mundial (Barnett & Finnemore, 2007).

Robert Riggs & Jack Plano (1994), por exemplo, afirmam o papel da Organização como palco para a prática da política entre os estados, cujos representantes constituem, para os autores, os mais importantes atores em qualquer organização internacional. Destaca-se, porém, o papel que é atribuído ao Secretariado:

> With a permanent secretariat, the organization is no longer just an arena where states and other actors play out their roles but is itself an actor on the international scene. A permanent staff creates the capacity to gather and disseminate information, monitor states compliance with rules and recommendations of the organization, and provide services to member states to member states and their people. (Riggs & Plano, 1994)

A "primeira ONU", como elaborada por Claude (1996), é a do Secretariado, comandada pelo Secretário-Geral. É uma entidade separada, que existe em paralelo aos estados membros: "The UN's member states are the First UN's sponsors, suppliers, supporters, and directors, its clients and costumers, the beneficiaries of most of its activities. But they are not, and cannot be, this First UN" (Claude, 1996).

A "segunda ONU" é a coletividade formada pelos estados membros da Organização, cuja liderança, na maior parte das questões, cabe aos EUA (Claude, 1996). O autor descreve a relação entre as "duas ONUs":

> The roles of the Secretariat and the member states are reversed in the two organizations: the staff constitutes the First UN and works for the Second UN, while the states support the First UN and constitutes the Second UN. From the point of view of the member states, the First UN requires the third-person pronoun and the Second UN takes the first-person – the former is the "they" or possibly "it while the later is "we". (Claude, 1996)

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211347/CA

A ONU é, portanto, um fenômeno complexo, uma organização de estados soberanos e independentes e, ao mesmo tempo, um ator com relativa independência. É um enigma, nas palavras de Cronin (2000):

> From an analytical perspective the UN is an enigma. It does not fit neatly into the trasitional category of an international organization, nor does it embody the characteristics of a budding world government. It was originally conceived primarily as a collective security organization, yet its goals, practices, and institutional structure suggest a far broader and more ambitious social agenda. **It is an organization of, by, and for independent sovereign states, yet it is also a semi-independent actor staffed with semiautonomous civil service**. Its constituency is the states, yet it also serves a wide range of nonstate actors, regional organizations, and even individuals regardless of nationality or boundaries. (Cronin, 2000; grifos nossos)

Cronin avança a discussão no texto do qual a citação acima é parte para a análise do que denomina as "duas faces da ONU", cada qual identificada com os princípios do intergovernamentalismo, de um lado, e do transnacionalismo, de outro. Uma é a ONU dos estados nacionais; outras é a ONU além dos estados, a ONU sem fronteiras nacionais. Outros autores traduzem a tensão identificada por Cronin de modo diverso. Assim, por exemplo, para Bosco (2009), ela é ora concerto das grandes potências, ora burocracia internacional; Claude (1984; 1996), como já se referiu, enxerga uma ONU dos estados, outra do Secretário-Geral.

A importância dessas considerações para a discussão proposta neste trabalho reside, em particular, na identificação do cliente, do consumidor da inteligência. No âmbito dos estados nacionais não há dúvida na identificação desta figura. O consumidor da inteligência nacional produzida é o *policymaker*. Ao transferir a questão para a ONU, a clareza se dilui: quem é o *policymaker* na ONU, particularmente nas questões vinculadas à segurança internacional? A resposta mais óbvia parece ser o Conselho de Segurança e os atores que o constituem, questões que trataremos a seguir.

3.2. Atores e processo decisório do Conselho de Segurança

Afirmou-se anteriormente que os direitos especiais conferidos aos membros permanentes do Conselho de Segurança dizem respeito a direitos relativos ao processo decisório. Em *Decision-Making as an Approach to the Study of*

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211347/CA

International Politics, Snyder, Bruck e Sapin (2002), assim definem o proceso de tomada de decisão:

> Decision-making is a process which results in the selection from a socially defined, limited number of problematical, alternative projects of one project intended to bring about the particular future state of affairs envisaged by the decision-makers.

Segundo o modelo racional (Mintz & DeRouen Jr., 2010), o processo decisório é constituído pelas seguintes etapas:

- Identificação do problema
- Identificação e priorização de objetivos
- Coleta de informações
- Análise de alternativas: consideração de custos e benefícios associados a cada alternativa, assim como probabilidade de sucess
- Escolha
- Implementação da decisão
- Monitoramento e avaliação.

A racionalidade clássica, entretanto, é uma idealização (Keohane, 1984). Diversos fatores temperam as escolhas, as afastam da racionalidade estrita e influenciam o julgamento, entre elas a incerteza, destacada por Epke (2009):

> A decision may be characterised by two main functions: making choices or judgements among competing alternatives and making choices and judgements under conditions of uncertainty. The former is a set of available actions from which the one with an optimum yield can be chosen. A condition of choice under uncertainty arises from a consideration of imperfect knowledge (usually subjective), and when choices are made about future commitments. (Ekpe, 2009)

Decisões referentes à política externa são caracterizadas pelo alto grau de complexidade, riscos e incertezas envolvidos (Mintz & DeRouen Jr., 2010). O papel da informação é diminuir ou remover a incerteza (Brodbeck, Kerschreiter, Mojzisch, & Schulz-Hardt, 2007), razão pela qual ela é fundamental nos processos decisórios. A disponibilidade de informações é um dos elementos que limitam o espectro de escolhas, de alternativas à disposição do decisor - *alternative projects* (Snyder, Bruck, & Sapin, 2002).

Corpos decisórios coletivos, como o Conselho de Segurança, em uma primeira análise, deveriam diminuir o grau de incerteza, um vez que, em comparação a decisores individuais, grupos têm acesso a maior quantidade e diversidade de informação, em razão da distribuição desigual do conhecimento entre seus membros (Brodbeck, Kerschreiter, Mojzisch, & Schulz-Hardt, 2007).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211347/CA

Entretanto, a assimetria informacional, em ambiente de grande incerteza, pode criar obstáculos à ação coletiva, como afirma Keohane (1984, p. 12): "Especially where uncertainty is great and actors have different access to information, obstacles to collective action and strategic calculations may prevent them from realizing their mutual interests".

O ambiente decisório do CS é marcado por diversas assimetrias, a começar pela assimetria de direitos. À ela, soma-se a assimetria informacional, da qual a inteligência é parte. Assimetria na distribuição da informação antes do processo decisório enriquece a qualidade da deliberação, se a informação for compartilhada. Assimetria informacional durante o processo decisório aumenta a incerteza e afeta a qualidade da decisão. A gestão desta assimetria e da incerteza é função dos atores do processo decisório.

Nas organizações internacionais participam dos processos decisórios ao menos dois tipos de atores: os estados membros e as unidades da própria organização, particularmente o Secretariado (Reinalda & Verbeek, 2004). A partir dos anos 90, um número cada vez maior de atores buscam envolvimento nos processos decisórios das organizações internacionais, muitos deles exercendo significativa influência. No entanto, considera-se que, na arena de decisão em tela, o Conselho de Segurança, os atores significativos permancenem sendo, em primeiro lugar, os estados membros e, depois, o Secretariado. São eles, também, os principais canais de informação e inteligência para subsidiar as decisões do Conselho e os gestores das assimetrias informacionais no fórum.

No plano teórico e do ideal, o fluxo e a gestão das informações necessárias aos processos decisórios do Conselho não parecem particularmente complexos. Sentados à mesa, estão cinco países cujos interesses e, pode-se inferir, o conhecimento se estende por áreas que vão além de sua vizinhança imediata. Outros dez países, cuja eleição tem como um dos critérios o geográfico, trazem consigo informações sobre outras regiões. Além deles, há o Secretário-Geral, "dono" do acervo de informações que a ONU recebe e coleta *in loco*, dados seu alcance e distribuição espacial privilegiada.

Ainda no plano ideal, para um processo decisório informado acerca de questões de paz e segurança internacionais, a estrutura da ONU comportaria uma unidade capacitada e dedicada à avaliação e integração de dados, informações e inteligência recebida – de estados nacionais, organizações regionais e outros

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211347/CA

parceiros – e à produção de análises de inteligência. Pode-se imaginar, desse modo, a quantidade e qualidade da informação que, na teoria, estariam disponíveis para apoiar os processos decisórios do Conselho e minimizar a probabilidade de decisões desacertadas.

Como se demonstrará com a análise do caso de Ruanda, porém, diversos fatores afastam a imagem teórica da realidade prática.

3.2.1. Estados membros

O Conselho de Segurança é um fórum pragmático onde estados tomam decisões (Lowe, Roberts, Welsh, & Zaum, 2008). Embora pareça exercer autoridade supranacional, são os representantes permanentes dos estados que tomam a maior parte das decisões importantes nesta arena:

> Legally speaking, the Security Council or NATO may have taken a decision to use force or levy sanctions over matters essentially inside a state, but in political reality it was certain member states making that decision and backing it with resources. (Weiss, Forsythe, Coate, & Pease, 2014)

As missões permanentes são um desenvolvimento da era da ONU (Smith, 2006). A Carta da Organização, em seu artigo 28 (1), demanda que o Conselho funcione de forma contínua, gerando, para isto, a necessidade de representação dos estados membros também de forma contínua. Smith (2006) explica as atribuições destas estruturas: "A permanent mission is essentially a country's embassy to the United Nations; its primary responsibility is to represent the interests of the state in the organization, much as an embassy would in a foreign capital"[3].

Os representantes do estados são, portanto, os decisores no Conselho de Segurança. A principal força motora da ONU são as decisões dos estados sobre poder e políticas (Weiss, Forsythe, Coate, & Pease, 2014); os interesses individuais de cada um estão no centro de suas escolhas (Malone, 2004).

Desde a reforma da Carta da ONU em 1965, que ampliou o número de assentos não permanentes, o Conselho é composto por cinco membros permanentes e dez não-permanentes, eleitos pela Assembleia Geral para mandatos de dois anos, sem direito à reeleição no período imediatamente posterior. A cada

[3] Além das missões permanentes, os estados podem ser representandos por delegações, que são compostas por pessoal acreditado para a representação em um evento específico da ONU (Smith C. B., 2006).

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211347/CA

membro corresponde um voto, regra relacionada ao princípio da igualdade soberana e aplicada em todos os corpos deliberativos da ONU (Smith, 2006).

O princípio, entretanto, deve ser avaliado no quadro da realidade política em que a Organização opera: "alguns membros da ONU são claramente mais iguais do que outros" (Smith, 2006), e as distinções intrínsecas ao Conselho testemunham isto:

> The formal structure of the world organization recognizes that all members are not equal. Five are given vetoes in the Security Council, and a very small percentage of the members pay the lion's share of the bills. That these few should have disproportionate say in decision-making is hardly surprising. (Barnett & Finnemore, 2007)

Para Hanhimaki (2008), a estrutura do Conselho, pensada para garantir a existência de um guardião da paz e da segurança mais eficaz do que a Liga das Nações, é problemática:

> It [the structure of the SC] reflects one of the central tensions that have overshadowed the UN—and often hampered its effectiveness. In particular, its two-tiered membership organization, which gave disproportionately more power to five of the major victorious powers of World War II, recognized Great Power prerogatives as an important element of the UN Charter. The nation-state and narrow national interests were thus juxtaposed against the universal ideals that were at the foundation of the UN.

A tensão entre os interesses nacionais de cada estado e o interesse coletivo da comunidade internacional foi destacada pelo reprentante permanente do México no Conselho de Segurança, Aguilar Zinser, na sessão do órgão em de 20 de dezembro de 2012:

> The Council is made up of 15 members who represent their countries and regions. In carrying out the Council's tasks, **they try to reconcile their national interests with the collective interest and the joint responsibility of enabling this body to defend international peace and security above particular or specific national interests**. This tension between national interests and collective responsibility — which we all have in the Council — has been a recurring theme in the course of this year. (United Nations Security Council, 2002)

Os membros permanentes do Conselho exercem maior influência sobre as questões substantivas tratadas pelo órgão. Greenstock (2008) atribui a maior influência dos P-5 ao poder de veto, aliado à capacidade dos países e, ainda, à continuidade no Conselho e a consequente familiaridade com os processos característicos da instituição. Parte da capacidade dos estados, a que se refere o autor, está relacionada à seu sistema de inteligência. Aqui também EUA, Rússia,

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211347/CA

Reino Unido, China e França se destacam, com seus robustos sistemas, com ampla cobertura tanto geográfica quanto temática.

Greenstock, diplomata que foi representante permanente do Reino Unido na ONU de 1998 a 2003, afirma, entretanto, que são os membros não permanentes que determinam o caráter o Conselho a cada ano: "Because they are its changing face, they represent more sensitively and actively than the P5 the interests of the wider UN membership and they can capitalize on the unpopularity of the privileged few" (Greenstock, 2008). Caberia aos membros não permanentes, nesta visão, papel especial como voz da comunidade internacional, da coletividade de países membros da ONU no Conselho de Segurança.

Diferenças na capacidade de exercer influência na ONU tendem a ser atribuídas às assimetrias de poder existentes no sistema internacional. Entretanto, poder fora da Organização e influência no processo decisório da instituição não são necessariamente correspondentes (Cox & Jacobson, 1973). A posição relativa do país no sistema internacional, a contribuição financeira à organização, o uso de mecanismos de coalizão nas votações e o quão vital sua participação é entendida no enfrentamento da questão são fatores que influenciam a habilidade de um estado exercer influência nas Nações Unidas (Smith, 2006).

Em um fórum com as especificidades e a composição do Conselho de Segurança, a relação poder – influência parece ser mais direta. As tendências assinaladas por Malone (2004) e referidas anteriormente apontam neste sentido. A partir do momento em que o encerramento do conflito bipolar permitiu e os estados membros permanentes decidiram atuar naquela arena emergiram como uma força, tanto os P-5, quanto o P-1.

A emergência dos P-5, traduzida na habilidade e na disposição de cooperar no Conselho, diminuiu a margem de atuação dos membros eleitos. As tendências de expansão substantiva da agenda do órgão e de escalada no uso de medidas coercitivas baseadas no Capítulo VII da Carta da ONU demandam capacidade informacional além da disponível para muitas delegações de países ocasionalmente eleitos para o Conselho. Enquanto os P-5 dispõem de serviços de inteligência consolidados e aptos a atuarem em apoio às missões permanentes nacionais na ONU, países eleitos dependem, em muitos casos, das informações e análises disponibilizadas pelo Secretariado, aumentando assim a demanda e a

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211347/CA

responsabilidade desta unidade da Organização como canal de informação e inteligência.

3.2.2. O Secretariado e o Secretário-Geral

O Capítulo X da Carta, artigos 97 a 101, apontam, nas palavras de Brian Urquhart (2007), "o que os fundadores da ONU estavam preparados para dizer" sobre o Secretariado:

> The Secretary-General would be "appointed by the General Assembly on the recommendation of the Security Council." The Secretary-General would be the chief administrative officer of the organization. As to political functions, the mandate is much more vague. The Secretary-General shall perform the functions assigned to him by the main organs of the United Nations, and, in Article 99, there is a hint of independent judgment and action: "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 99 is the somewhat uncertain legal basis for the progressive expansion of the Secretary-General's political role.

O mesmo artigo 99 que atribui papel político independente ao Secretário-Geral é a raiz das tensões entre ele e o Conselho de Segurança:

> This [article 99] gives the position an independence – and a consequent authority and importance – in international affairs that it would otherwise lack. The partnership between Secretary-General and Security Council is consequently, in many cases, unstable and uneasy. (Cockayne & Malone, 2007)

A literatura que trata do Secretariado, com foco usualmente em seu principal agente, o Secretário-Geral, costuma tratar do debate sobre aquela que deveria ser o principal modelo de operação da instituição (Haack & Kille, 2012). Em decorrência da linguagem vaga da Carta e das práticas que se estabeleceram desde a criação da Organização, questiona-se se o Secretário-Geral deveria ser visto primordialmente como um secretário ou como um general.

O papel do Secretário-Geral, na falta de clareza da Carta, foi construído, na prática, pelas ações dos oito ocupantes do cargo até hoje, condicionada pelos eventos e forças externos à Organização. Assim, durante a Guerra Fria, por exemplo, e em razão da paralisia gerada pelo conflito sobre instituições da ONU, a independência do Secretário-Geral foi um recurso utilizado tantos pelos EUA quanto pela URSS (Cockayne & Malone, 2007).

Tharoor (2007) afirma que os cinco artigos que a Carta dedica ao Secretário-Geral atribuem a ele mais autoridade do que qualquer outro oficial

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211347/CA

internacional jamais tivera. Dag Hammarskjöld foi o primeiro a articular a doutrina de independência da função:

> Reacting to a reported declaration of the Soviet leader Nikita Khrushchev to the effect that an impartial international civil servant was an impossibility in a divided world in which "political celibacy" was a fiction, Hammarskjöld advanced the idea that an impartial civil servant could be "politically celibate" without being "politically virgin".
>
> (Tharoor, 2007)

Hammarskjöld transformou o papel do Secretário, criando um modelo de atuação que é ainda hoje exemplo para os que ocupam a função (Urquhart, 2007).

Como administrador da ONU, cabe ao Secretário estruturar a Organização para que ela se conforme a suas preferências, visões ou, ainda, a pressões externas (Gordenker, 2010). Assim, a importância atribuída aos Secretários-Gerais ao papel da informação no exercício de influência na ONU tem fundamentado uma série de reformas da instituição:

> The importance placed on increasing the capability to gather and analyze information has led to numerous reforms in the past 50 years. The Secretaryu-General has increasingly sought to enhance his political influence in the UN, using his role as an information manager and his authority to reform the structure of the Secretariat. Beginning with the second UN Secretary-General, Dag Hammarskjoldm the reforms of the Secretariat structure reflext the concept that information is power for the Secretary-General. This power is vested in the ability to control the flow of valuable information, to insert emphasis in its contexto, and to distribute it among those who can aprove action. (Sebenick, 1997)

A Guerra Fria contribuiu para a amplicação do papel e da influência do Secretariado:

> The struggle between the superpowers unquestionably stifled the actions of the Security Council to collectively address threats to international peace. (...) This deadlock in the Security Concil prompted numerous attempts by the SG to address international crises through the Secretariat and the General Assembly. These attempts required a mechanism to acquire, analyze, and manipulate information for the purpose of making (and promoting) decisions and creating operational plans. In these two decades, the Department of Political and Security Council Affairs and the Office for Research and the Collection of Information were established in response to the SG's quest for information and a desire to extend his influence in the SC and in peacekeeping operations in general. (Sebenick, 1997)

No processo decisório do Conselho de Segurança, o Secretário-Geral pode ser entendido com o sexto membro permanente (Gordenker, 2010). Embora não defrute das mesmas prerrogativas que EUA, Reino Unido, França, China e Rússia, ele e seu estafe têm, com os relatórios que produzem e a expertise acumulada, capacidade de influenciar as escolhas dos decisores naquele fórum.

Um Secretariado com capacidade autônoma de análise e processamento de informações pode, ainda, mitigar a assimetria na distribuição de informação no

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211347/CA

Conselho de Segurança e, desta forma, diminuir a incerteza – diferença entre o que é necessário saber e o que se sabe – e ampliar o espectro de alternativas à disposição do decisor.

A ação tanto dos estados membros do Conselho quanto do Secretário-Geral nos processos decisórios do Órgão podem ser melhor entendidos a partir do conhecimentos de alguns dos rituais decisórios do Conselho.

3.3. Rituais do processo decisório do Conselho de Segurança

Os rituais decisórios do Conselho são regulados pelas Regras Provisórias de Procedimentos do Conselho de Segurança, criadas em 1946 e revisadas sete vezes, a última delas em 1982, mas nunca transformadas em permanentes. De acordo com a Carta da ONU, cabe ao próprio Conselho regular seus procedimentos, e ele tem preferido manter as regras como provisórias.

As dinâmicas da tomada de decisão do Conselho que merecem destaque para o tema deste trabalho são as reuniões do Órgão, uma vez que elas constituem oportunidade de compartilhamento de informações entre os membros deste fórum coletivo. Em especial merecem atenção os eventos denominados "consultas informais", que podem reunir todos os membros do Conselho ou as que são são de atendimento exclusivo dos representantes dos países membros permanentes.

As consultas informais não estão previstas nas Regras Provisórias, foram instituídas pela prática do Conselho e desde os anos 70 são uma dimensão essencial da diplomacia na ONU (Bailey & Daws, 1998). Previstas são as reuniões abertas, cujo conteúdo é público e disponibilizado livremente, e as sessões privadas, cujo registro é mantido com o Secretário-Geral e sobre a qual é emitido um comunicado público (Bailey & Daws, 1998).

Tornou-se prática que as decisões do Conselho sejam acertadas nas consultas informais, onde são negociadas as diferenças e ajustados os limites aceitáveis das decisões. Não são elaborados registros destes encontros, o que diminui a transparência dos processos e dificuldade a identificação e alocação de responsabilidades no caso de decisões como as referentes à Ruanda.

Há diferentes tipos de consultas informais; a mais institucionalizada delas é a consulta informal com todos os membros do conselho, presidida e convocada

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211347/CA

pelo Presidente do Conselho e anunciada na agenda oficial do Órgão. Não é permitida a presença de não membros do Conselho.

Mais importantes para a discussão em tela são as consultas exclusivas entre os membros permanentes, que se desdobram em consultas entre os P-5 e consultas entre os P-3, ou seja, EUA, Reino Unido e França. As consultas entre os P-5 tornaram-se prática a partir de 1986:

> The 'co-ordinator' for these meetings rotates every three months among the permanent members. The working language of meetings of the P5 is English, and meetings take place at one of the five missions, or at a room in the UN building. Each mission is usually represented by the ambassador and the political counsellor of the mission. 'Expert' level meetings of the five are also held at various levels, including Deputy Permanent Representatives, political counsellors, and legal advisers. On occassion the permanent members have issued joint statements reflecting their common position on issues with which the Council is concerned. (Bailey & Daws, 1998)

As reuniões privadas entre EUA, Reino Unido e França são mais um tipo de consulta informal. Servem para que os membros permanentes ocidentais coordenem suas posições (Bailey & Daws, 1998), inclusive no que diz respeito iniciativa e posicionamentos dos outros de China e Rússia.

As consultas informais geram reclamações quanto à transparência do Conselho e demanda de reforma de seus procedimentos. As reclamações são ainda mais graves quanto aos encontros que envolvem apenas os membros permanentes. Malone (2004) discorre sobre a insatisfação dos membros eleitos para o Conselho com estas práticas:

> Soon, elected members were grumbling that they were systematically marginalized, a complaint given more weight by a tendency to consult privately with some or all of the P-5 before advancing recommendations to the Council as a whole. (...) Tacit collusion between the P-5 and the Secretariat was aggravated, from the perspective of the members, by the growing resort to "informal consultations" for decisionmaking purposes rather than the open Council meetings that had served as the principal forum for Council decisionmaking in earlier decade. (Malone, 2004)

A prática das consultas exclusivas entre os membros permanentes reforçou a desigualdade entre eles. Nestes ambientes, podem ser trocadas informações e inteligência de interesse de todo o Conselho, mas que não chega a ele. A partir de consultas como estas, pode-se controlar o fluxo de informação e coordenar ações orientadas para o interesse destes membros. Em muitas destas reuniões são também construídos os esboços das resoluções que posteriormente, e apenas

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211347/CA

quando feitos os ajustes entre os membros permanentes, serão levadas ao Conselho.

A prática gerou protestos do representante de Camarões em sessão do Órgão dedicada à avaliação de seus métodos de trabalho:

> Despite appearances, there is a pattern of behaviour that is shared by the members of the Council, who, willingly or not, are often tempted to believe that agreement between five is the same as agreement between 15. The Security Council would benefit from returning to its initial composition. It is composed of 15 members, but little by little, it is becoming a body of five plus 10 members. That dichotomy can only affect the transparency and the legitimacy to which we all aspire. (S/PV.4677/2002)

Percebe-se que, embora não previstas nas Regras Provisórias que regem o Conselho, alguns procedimentos foram adicionados pela prática recorrente dos membros. As práticas acima destacadas reforçam a desigualdade no Órgão, particularmente a desigualdade em termos de informação e inteligência. A maior parte das reuniões do Órgão para discutir ações e decisões referentes à Ruanda foi convocada a título de "consulta informal" (Melvern, 2001). Dessa forma, até que ocorresse a desclassificação documentos secretos referentes àqueles eventos, havia pouca documentação disponível sobre a posição e as escolhas das diferentes representações no Conselho. Ainda hoje, muitos documentos permanecem sigilosos, e a prática do Conselho reforça a manutenção destes segredos.

O próximo capítulo analisará o fluxo e a gestão de informações e inteligência referentes à Ruanda durante a crise que culminou no genocídio de cerca de 800 mil pessoas.

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1211347/CA