

Conselho de Segurança da ONU e a hegemonia estadunidense: reflexos da manutenção de uma ordem mundial unipolar no pós-guerra fria

Alisson Reis Nascimento¹

Resumo

A ONU tem sido interpretada como um organismo internacional dotado de personalidade jurídica e com capacidade de efetiva manutenção da paz e da segurança internacionais. Contudo, ela está imbuída de assimetrias e precariedades que são típicas e inerentes às relações interestatais com seu jogo de poder e relações de força. Com base nos conceitos de ordem mundial e hegemonia, em correlação com teorias contemporâneas das Relações Internacionais, este artigo relata a história da relação de influência dos Estados Unidos com a ONU e seu Conselho de Segurança, desde de sua idealização até o fim da Guerra Fria. Esta análise é feita a partir dos objetivos estratégicos históricos dos EUA de construção de uma liderança hegemônica multilateral por meio de uma política externa objetivada na criação e manutenção de uma ordem mundial cooperativa e liberal/democrática, melhorando sua imagem e credibilidade externa, e aumentando seu poder de influência global pela formação de consensos.

Palavras-chave: Estados Unidos. ONU. Conselho de Segurança. Ordem mundial. Hegemonia. Neo-realismo. Legitimidade.

¹ Bacharel em Relações Internacionais pelo UNICEUB. É coordenador do Programa de Desenvolvimento Social da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional – USAID, na Embaixada dos EUA em Brasília. É aluno do MBA em Gerenciamento de Projetos pela FGV. Este artigo é baseado em sua monografia de graduação. Email: alissonri@yahoo.com.br.

1 Introdução

Desde seu processo de criação ao final da Segunda Guerra Mundial, quando as sementes da rivalidade bipolar da Guerra Fria estavam sendo plantadas, a ONU tem sido interpretada como um organismo internacional de cunho político, dotado de personalidade jurídica e com capacidade de efetiva manutenção da paz e da segurança internacionais por meio de critérios objetivos. Permeada de idealismo, a ONU tem sido produto e causa, simultaneamente, dos sonhos e aspirações comuns por um organismo que possa domar a força bruta da guerra, reduzir as disparidades entre Nações e promover igualdade e solidariedade cooperativa internacional. A ONU, contudo, não se restringe a ser apenas um centro harmônico em prol de valores, práticas e posturas ditas universais. De forma mais realista, a ONU, por meio do Conselho de Segurança, está imbuída de assimetrias e peculiaridades que são típicas e inerentes às relações interestatais com seu jogo de poder e relações de força.

O propósito deste artigo é discutir a pertinência de tais análises, fornecendo uma revisão crítica, tendo como referência principal os estudos da ordem mundial e a ONU como subproduto dela.

2 Ordem mundial

Uma reflexão deste nível requer, sob ponte de partida, uma consideração sobre Ordem Mundial.

Para Rosenau e Czempiel (2000, p. 16-17):

A Ordem global consiste na série de entendimentos rotineiros por meio dos quais flui a política mundial, de um momento para outro. Alguns desses entendimentos são fundamentais, como, por exemplo, a dispersão do poder entre os principais atores, as diferenças de hierarquia entre eles, as regras que limitam sua interação, as premissas que compartilham a respeito da função que tem a força, a diplomacia, a cooperação e o conflito.

Há uma imagem de ordem normativa mundial, associada a formas de ordem sistêmica com objetivos políticos, e análise, focalizando questões relacionadas com a promoção de novos entendimentos globais.

Vista de uma perspectiva interativa, a ordem mundial é tanto ideia como prática, premissa e instituição. Tudo o que contribui para as formas esperadas e regulares com que os eventos acontecem é um componente da ordem prevalecente na política mundial durante um período histórico reconhecível – o enredamento dos adversários, a barganha dos aliados, o afloramento de temas, o declínio das controvérsias. Na verdade, é essa ordem que torna reconhecível um período histórico (ROSENAU; CZEMPIEL, 2000, p. 31-32).

1.1 A hegemonia segundo Gramsci

Faz-se necessário também conceituar o termo hegemonia, delimitando e problematizando seu uso no presente estudo. Serão utilizadas as reflexões de Gramsci sobre hegemonia, transpondo sua análise dos meios de se chegar a uma hegemonia pela classe operária, ou sociedade civil italiana, visando assumir o estrato do poder dominante, para o período do pós-bipolaridade, de uma sociedade ou sistema internacional de Estados, servindo de embasamento teórico e demonstrando assim uma correlação estreita com seus acontecimentos, fruto da legitimação de uma posição hegemônica dos Estados Unidos no mundo.

Para Gramsci, hegemonia é uma forma de liderança exercida por meio de uma combinação de coerção e consentimento. No entanto, ele atribui um peso muito maior à questão do consenso e das ideias como forma de atingir o poder hegemônico, não limitando a ação à simples coerção, mas fundando-a essencialmente sobre o consenso. Nas relações internacionais, supõe a existência de um ator dotado de maior poder, o qual se torna garantia de ordem, aceita por conveniência pelos demais atores globais. A condição para conquistar a hegemonia é que se abandone a mentalidade corporativista, ou particular individualista, deixando de defender apenas seus interesses imediatos, convertendo-se assim em classe nacional, ou no âmbito internacional, uma liderança multilateral hegemônica. Assim, na trilha da interpretação de Nelson Coutinho, a hegemonia é concebida por Gramsci como uma relação que se constrói com base mais no consenso e não na coerção (COUTINHO, 2003, p. 230).

Com a socialização da participação política, não é mais possível que os governantes governem estavelmente sem o consenso dos governados. Além disso, Coutinho ressalta que, na visão gramsciana, para se tornar classe dirigente, é necessário que se dê respostas às questões ideológicas vividas por seus aliados potenciais. Torna-se

fundamental a compreensão das crenças e aspirações alheias para encontrar nelas os elementos capazes de serem orientados no sentido dos objetivos centrais da transformação proposta pela classe que se candidata à hegemonia. A batalha das ideias assume uma importância decisiva na luta pela hegemonia (COUTINHO, 2003, p. 73-74).

Baseado em Gramsci, pode-se sinteticamente afirmar que hegemonia representa um Estado com capacidade plena de portar o interesse geral e ser assim percebido pelos demais Estados. Dupas (2002/2003) conclui que uma nação hegemônica é “aquela que conduz o sistema de nações a uma direção desejada por ela, mas, ao fazê-lo, consegue ser percebida como buscando o interesse geral”. É sabido que os EUA adotaram a partir do fim da Segunda Guerra Mundial uma política de abandono do individualismo em relação aos outros atores, abrindo mão de vontades e necessidades pontuais daquele momento histórico em função de um objetivo maior: a manutenção de ordem mundial hegemônica. A ONU passou a ser o mecanismo legitimador de decisões e palco ideal para formação de consensos de interesse dos Estados Unidos, mas com aparente intenção altruísta universal.

1.2 A Teoria da estabilidade hegemônica

A partir dessas reflexões, no âmbito das Relações Internacionais há uma corrente teórica criada durante o período da Guerra Fria de princípios e concepções explicativas do comportamento dos Estados que ganhou impulso com o fim do antagonismo ideológico devido à visível correlação percebida com período histórico nascente, a Teoria da Estabilidade Hegemônica. O termo surgiu pela primeira vez em 1979, no livro *The world depression*, de Charles Kindleberger, que argumentava que a presença de um país hegemônico trazia estabilidade para o sistema, bem como para os outros países.

Derivada da tradição realista das Relações Internacionais, a Teoria da Estabilidade Hegemônica se baseia na ideia de que os regimes internacionais²

² O termo “regime” pode ser definido, no âmbito da política internacional pós-bipolar, como uma forma organizada e previsível de conduta dos Estados em determinadas áreas específicas como não-proliferação, desarmamento ou cooperação em matéria de meio ambiente. Há, na concretização dos regimes internacionais, um elemento maiúsculo de legalidade e de legitimidade sob os auspícios do multilateralismo cujo objetivo preponderante é a estabilidade e a governança internacionais. No entanto há uma perspectiva de precariedade dos regimes internacionais associados à segurança (CASTRO, 2007, p. 48).

crecem e florescem à sombra da benevolência de uma única potência e a estabilidade do sistema internacional requer um poder dominante, o qual estabelecerá as regras e as fará cumprir. Assim, a Teoria da Estabilidade Hegemônica estabelece que um poder hegemônico cria uma ordem internacional estável e que o declínio do país hegemônico conduz à instabilidade global. Nesse contexto, a estabilidade é vista como um bem público que pode ser provido pelo hegemônico. A estabilidade somente pode ser obtida quando o hegemônico 'paga os custos' de prover esse bem público e consegue o apoio dos outros para fazer isso (SARFATI, 2005, p. 334-335).

Teóricos posteriores a Kindleberger, como Krasner e Gilpin, notam que o hegemônico tende também a criar uma ordem econômica liberal, porém ele o faz não por altruísmo e, sim, em função de seus interesses próprios em relação ao livre-mercado. Gilpin (apud SARFATI, 2005, p. 335) ainda afirma que a hegemonia tem duas dimensões: eficiência econômica e força política e militar. Dessa forma, o hegemônico possui os meios para induzir os outros a aderirem à ordem liberal. Assim, a hegemonia é considerada um pré-requisito para a emergência de um regime comercial liberal.

Voltando-se para o objeto deste trabalho, podem-se fazer três perguntas iniciais para análise reflexiva: há uma hegemonia estadunidense? Quando ela teria se iniciado? Além disso, existe uma indução e consequente apoio de tal hegemonia no sistema internacional, refletidos nas Nações Unidas? Stein (SARFATI, 2005, p. 336) aponta o ano de 1933 como o início da hegemonia norte-americana, quando o secretário de Estado, Cordell Hull, anuncia o compromisso do país com a liberalização comercial em torno de acordos comerciais bilaterais baseados no princípio da nação mais favorecida. No entanto, somente a partir do fim da Segunda Guerra Mundial os EUA formularam uma política externa de engajamento internacional completo, promovendo a liberalização econômica multilateralmente e tornando a cooperação o pilar fundamental de seu objetivo prioritário de manutenção da ordem mundial. Na verdade, os Estados Unidos repetiram a estratégia inglesa do século anterior, na qual, para ser líder na criação de uma ordem liberal, é preciso ter seguidores. Sarfati (2005, p. 338) afirma que o país hegemônico não é capaz de, automaticamente, conseguir a adesão ao livre-comércio.

Considerando que a liberalização econômica esteja consolidada no mundo e profundamente enraizada na economia norte-americana, os EUA podem agora

utilizar desse meio para a manutenção da ordem mundial hegemônica. Para Castro, a teoria da liderança hegemônica mostra que governança mundial é de exclusividade dos países hegemônicos. Os organismos por eles criados trabalham de forma parcial e acessória para essa manutenção. Não poderia ser diferente com a ONU, criada no momento de nascimento de uma nova ordem mundial capitaneada pelos EUA e URSS.

A partir das citadas conceituações e bases teóricas, faz-se necessário estreitar e evidenciar a correlação dessas premissas com duas abordagens contemporâneas das Relações Internacionais: o Neo-realismo e o Institucionalismo.

1.3 Entre o Neo-realismo e o Institucionalismo

A doutrina realista, que tem como principal expoente Hans Morgenthau, forma a mais densa tradição de política existente desde que se configurou o moderno sistema de Estados. Contudo, no plano acadêmico, a escola realista desenvolveu-se como reação aos trágicos fracassos da “política do apaziguamento” conduzida na Europa do entre-guerras. Substituindo a meta moral da reforma do sistema internacional pela análise das condições objetivas que determinam o comportamento dos Estados, os pensadores realistas ancoraram sua argumentação nas noções da anarquia inerentes ao sistema e da tendência ao equilíbrio de poder como contraponto a essa anarquia.

As divergências entre os autores realistas a respeito das condicionantes do comportamento dos Estados originaram a corrente neo-realista. A política de poder e a constante oscilação de alianças em decorrência de interesses nacionais tornaram-se traços notórios daquilo que se convencionou *realpolitik*. Waltz (1994, p. 39) afirma que:

Desenvolvendo uma teoria da política internacional, o neo-realismo retém os princípios básicos da *realpolitik*, mas meios e fins são interpretados diversamente, bem como causas e efeitos. Morgenthau, por exemplo, imaginou o estadista “racional” como sempre lutando para acumular mais e mais poder. Ele enxergou o poder como um fim em si mesmo. Embora tenha reconhecido que as nações, às vezes, agem em função de considerações outras que não o poder, Morgenthau insistiu que, quando o faziam, suas

ações não possuíam “uma natureza política”. Em contraste o neo-realismo enxerga o poder como meio possivelmente útil com os estados enfrentando riscos tanto se dispõem de muito pouco quanto de demasiado poder.

Do ponto de vista neo-realista, os Estados almejam a segurança no interior de uma ordem anárquica. As características da ordem anárquica dependem da estrutura específica do sistema de Estados. A política racional de cada Estado só pode ser definida a partir da análise de estrutura do sistema e, evidentemente, das relações existentes entre o Estado e os demais atores. Em busca da segurança, nem sempre é eficaz acumular mais poder: às vezes, o excesso de poder afasta possíveis aliados e empurra os Estados neutros para o lado dos rivais. Há ocasiões em que a política racional consiste em limitar o próprio poder e formar alianças que isolem os rivais (MAGNOLI, 2004, p. 44).

Waltz (1994), dentre outros autores neo-realistas, defende que a existência de uma potência hegemônica no plano simbólico e psicossocial é instrumentalmente importante e gera estabilidade para o sistema internacional por meio dos regimes criados. Waltz fornece respaldo teórico para uma necessária correlação entre a estrutura de polaridade e as relações de força dos vários atores políticos nos fóruns multilaterais. Sua análise é importante para a interpretação da polaridade e da lateralidade aplicada ao processo decisório baseado no jogo do poder do CSNU (CASTRO, 2007, p. 60-61).

No entanto, faz-se necessário analisar em contraponto com a corrente neo-realista de Waltz outra concepção teórica das Relações Internacionais que ganhou maior destaque com o encerramento da Guerra Fria: a corrente institucionalista. Pretende-se assim, analisar e desenvolver uma interpretação limiar entre as duas percepções teóricas, na medida em que se possa servir de argumentação doutrinária para este estudo.

A corrente institucionalista das Relações Internacionais abriu nova polêmica teórica e metodológica no campo do realismo após a bipolarização do mundo. Isso porque essa nova corrente procura repensar a noção de anarquia do sistema de Estados e enfatiza as possibilidades de cooperação criadas pelas organizações internacionais. Segundo Robert Keohane e Joseph Nye (apud MAGNOLI, 2004, p. 44-45):

O principal foco dos institucionalistas encontra-se nos processos políticos internacionais. Os institucionalistas observam que existem oscilações, no decorrer do tempo e ao longo do espaço, na capacidade dos Estados de estabelecer comunicação e cooperar uns com os outros e que os aumentos nessa capacidade podem oferecer oportunidade para a redefinição de interesses e para a adoção de novas estratégias. A análise institucionalista sustenta uma afirmação que a singulariza: apesar da falta de governo comum na política internacional, a cooperação prolongada é possível sob algumas condições bem definidas. Essas condições abrangem a existência de interesses mútuos que possibilitam [...] vantagens para todos os parceiros, relações duradouras entre um número relativamente pequeno de agentes e a prática da reciprocidade em virtude de padrões de comportamento compartilhados. Tal cooperação não é antítese do conflito, mas constitui um processo de administração do conflito.

A abordagem institucionalista surgiu sob o impacto da densidade e importância das organizações internacionais criadas na Europa durante a Guerra Fria. Do ponto de vista dos institucionalistas, organizações políticas e econômicas condensam os interesses comuns do Ocidente e proporcionam uma moldura para o gerenciamento de conflitos entre estados que são parceiros antigos. Na linguagem de Nye e O'Keohane, trata-se de substituir um modelo de *state centric paradigm*, por um modelo de *world politics paradigm*. Nessa moldura, o exercício de influência substituiria, em grande medida, o exercício de poder.

A perspectiva dos institucionalistas não chega a colocar em questão a base do modelo realista de anarquia no sistema de Estados, pois os Estados continuam a ser os atores principais na política mundial e as instituições internacionais não têm o poder de impor as suas regras às potências. Contudo, para esses teóricos, a rede institucional que recobre as potências ocidentais oferece oportunidades para diálogo e a negociação, reduz a insegurança e as incertezas e afeta os cenários e as expectativas. Assim, as instituições internacionais apareceriam como elementos estruturais na paisagem em que se configuram os interesses nacionais (MAGNOLI, 2004, p. 45).

É de grande importância analisar a polêmica entre o exercício de influência institucionalista e o exercício de poder realista, que seria exercido aqui pelos EUA diante dos demais membros do Conselho de Segurança no pós-Guerra Fria.

2 A criação da ONU e a construção da liderança hegemônica multilateral

A coexistência pacífica vivida no período da Guerra Fria (1945 – 1991), caracterizada por zonas antagônicas de influência ideológicas no mundo entre os Estados Unidos, defensores do capitalismo, e a extinta União Soviética (URSS), defensora do socialismo, proporcionou o amadurecimento e desenvolvimento de novas estratégias da política externa norte-americana estabelecidas ainda durante o período de guerra. A tradicional posição unilateralista e isolacionista³ vivenciada nas décadas anteriores foi reformulada, passando para um perfil mais ativista, como requisito necessário para seus objetivos prioritários de construção da ordem, e de contenção da influência global soviética (PECEQUILO, 2003, p. 239).

A construção da ordem se baseava na tentativa de consolidação de uma liderança internacional por meio da aquisição de responsabilidades pela estruturação e pelo ordenamento do sistema a partir de um maior engajamento internacional. O pressuposto do engajamento e da expansão norte-americana é que a segurança e a prosperidade dos Estados Unidos dependem de um ambiente internacional estável. Assim, uma economia e uma política abertas favorecem o incremento da cooperação, criando laços de interdependência entre as nações, que, por sua vez, se tornam menos propensas ao conflito e mais prósperas internamente.

Fazia-se uso de recursos políticos, estratégicos, econômicos e diplomáticos para aumentar e sustentar o domínio e controle do sistema, impondo uma visão de mundo e assumindo uma posição hegemônica. As responsabilidades assumidas iam desde a promoção do experimento norte-americano, passando pela abertura de portas políticas e econômicas, até a definição do papel e do destino especial dos Estados Unidos: liderar o mundo em direção à prosperidade e à estabilidade. Assim, o objetivo da ordem internacional era fundamental para a estabilidade global e a criação de um ambiente favorável para a expansão dos interesses norte-americanos,

³ Os Estados Unidos não aderiram à Liga das Nações por uma posição isolacionista sob três argumentos: de que havia uma contradição normativa entre a obrigatoriedade de garantir a integridade territorial e independência de todos os membros da Liga e a defesa da soberania norte-americana; de que o pacto não assegurava aos Estados Unidos o mesmo número de votos que Império Britânico; e a preocupação em garantir o *status* especial dos Estados Unidos no hemisfério ocidental, sendo atribuído o papel de protetor do hemisfério por meio da Doutrina Monroe.

devendo seu sucesso e a sua permanência serem julgados a partir desse referencial. Pecequilo (2003, p. 239) diz que:

Idealística e pragmaticamente, os norte-americanos dedicam-se a exercer sua hegemonia no sistema, sustentando seu poder por uma combinação de recursos e valores, fornecendo a seu domínio um caráter peculiar: um império liberal que domina informalmente e relativamente constrangido, tendo sua liderança respeitada não somente pela força, mas pelos seus atrativos.

Os EUA tinham o intuito de inaugurar um novo tipo de poder hegemônico, jamais visto em outras épocas da história global. Baseava-se em um domínio conceituado como *soft power*, ou a habilidade para influenciar indiretamente o comportamento ou interesses de outros corpos políticos por meios culturais ou ideológicos, caracterizado pelo controle do sistema e limitação do próprio poder simultaneamente, possibilitando assim, a abertura de espaço para o multilateralismo. Ainda segundo Cristina Pecequilo (2003, p. 240):

O *estilo norte-americano de liderança*, caracterizado pela dupla hegemonia liberal/parceria, permitiu que os Estados Unidos não somente construíssem, como sustentassem com o apoio dos seus aliados, a ordem internacional democrática, capitalista e institucionalizada e de caráter cooperativo, identificada como objetivo de sua estratégia. Basicamente, a promoção da ordem era encarada como a melhor forma de garantir a perseguição dos interesses norte-americanos no sistema e ampliar o bem-estar.

Esse estilo de liderança sempre foi fundamental para garantir a aceitação e o respeito dos países submetidos e incluídos na ordem, impedindo uma tendência comum na história dos poderes hegemônicos: a formação de coalizões contrárias patrocinadas por potências insastifeitas. Para muitos países como China, Japão e Alemanha Ocidental, particularmente durante a Guerra Fria, a liderança norte-americana funcionou como uma proteção e garantia de equilíbrio no continente. Como um país “vindo de fora,” os Estados Unidos são aceitos, pois seu poder é percebido como essencial à segurança e mantenedor da estabilidade. Mesmo que possam não estar totalmente satisfeitos com a subordinação, os poderes regionais reconhecem os benefícios da hegemonia, aproveitando-se da margem de manobra que lhes é oferecida, não desejando contestar o *status quo*. Joffe (1997, p. 13-27) complementa dizendo que:

A genialidade da diplomacia norte-americana na segunda metade do século foi investir na construção de instituições que promoveriam os interesses norte-americanos, enquanto servindo os dos outros [...] A estabilidade é a sua própria recompensa, pois evita o pior [...] Os grandes poderes permanecem grandes se eles promovem os seus interesses através dos outros [...] enquanto a ordem for capaz de promover os interesses da liderança e dos liderados, não existe perspectiva de que ela venha a ser contestada.

Pecequillo (2003, p. 387) ressalta que possíveis classificações da hegemonia como “benigna” não pode obscurecer o fato de que os Estados Unidos exercem domínio sobre o sistema. Se tal hegemonia é diferente, por causa de sua multidimensionalidade, estando baseada não somente em recursos tangíveis como na força das ideias e das instituições, nem por isso deixa de ser uma hegemonia que objetiva controlar a ordem para seu interesse.

Para o alcance de tal interesse, ainda durante os combates na Segunda Guerra Mundial, os EUA, junto com a Grã-Bretanha, já estabeleciam princípios que deveriam orientar as relações internacionais após o conflito. Em agosto de 1944, representantes de China, Estados Unidos, Grã-Bretanha e União Soviética encontraram-se nos arredores de Washington para definir os contornos da organização política das relações internacionais do pós-guerra. Nessa ocasião, foi submetido à chamada *Conferência de Dumbarton Oaks* (agosto-outubro de 1944) um texto preparado pelo Departamento de Estado norte-americano, contendo os principais dispositivos da futura organização internacional (SEITENFUS, 2003, p. 112). Nessa conferência, foi formatada a moldura da composição do CSNU entre os “quatro grandes” (EUA, URSS e Reino Unido – primeiramente – França em um segundo momento, já em 1945), consolidada um ano depois, com a criação definitiva da ONU na Conferência de São Francisco, realizada de abril a junho de 1945. Ainda nesse ano, o Secretário de Estado do Presidente Roosevelt, Cordell Hull, recebeu o prêmio Nobel da Paz como reconhecimento pelo importante papel desempenhado no planejamento e criação da ONU.

A ONU teve e continua tendo sua missão marcada pelo idealismo kantiano da “paz perpétua”, com seu “imperativo categórico”⁴ no plano multilateral. A

⁴ A doutrina do imperativo categórico, núcleo da doutrina kantiana, afirma que um comportamento pode ser considerado moral quando é universalizável, isto é, quando se prende a uma norma que ultrapassa um caso concreto, a utilidade ou interesse pessoal.

renúncia ou transferência parcial de soberania para um organismo supranacional traria a governança e a paz coletiva por meio do estabelecimento do comunitarismo à luz do pensamento kantiano (CASTRO, 2007, p. 44-45). No entanto, o autor diz que:

O discurso oficial onusiano se mostra muito diferente da práxis política dos Estados, especialmente da política implementada pelos países centrais. Ora, não era para a comunidade internacional ser a principal guardiã desses princípios e, quando violados, poder estabelecer pesos e contrapesos à lógica do poder e da força? Não seria irreal supor que, na existência fática de uma comunidade internacional legítima e plena, os Estados vivessem de forma mais tranqüila, estável e solidária? A norma jurídica internacional consegue estabelecer isonomia e harmonia entre Estados gozando de plenitude soberana? Pois é muitas vezes o oposto que acontece no plano externo (CASTRO, 2007, p. 47).

Segundo Adam Roberts (FOOT; GADDIS; HURRELL, 2003, p. 50), a ONU possui uma orientação eminentemente em favor da ordem e nasceu já com vocação para conceber a ordem como tributária da justiça. Diferentemente da experiência da Liga das Nações, organização internacional que se sustentava sobre certa ideia de justiça, a partir da conferência de Dumbarton Oaks, a ONU se desenhava com o objetivo essencial na manutenção da ordem internacional. Dessa forma, há uma modificação das normas de intervenção com novo sistema de segurança coletiva, subordinando a decisão do Estado de usar a força à interpretação e autorização de uma organização internacional.

Entretanto, Magnoli afirma que os objetivos idealistas das Nações Unidas deveriam ser sustentados por uma estrutura política que refletia as realidades do poder, tal como se apresentaram no pós-guerra. A Carta da ONU distinguiu, com precisão, as atribuições do CS e da Assembleia Geral, proporcionando apenas ao primeiro a autoridade de tomar decisões coletivas e impor o respeito a elas, inclusive com o uso da força. (MAGNOLI, 2004, p. 132) Além disso, a ONU nasce como um organismo internacional estatocêntrico, isto é, admite somente Estados soberanos em seus quadros e, como tal, tem uma estrutura orgânica e decisória voltada, prioritariamente, para a esfera público-estatal (arts. 3º e 4º da Carta). O estatocentrismo domina os mecanismos decisórios da ONU desde sua fundação em 24.10.1945, e pode-se enfatizar que a ONU tem sua atuação limitada pela preservação

da soberania e da integridade estatal dos Estados (art. 2º, incisos I, II e VII da Carta). Essa limitação contida na Carta mostra os interesses dos países vencedores em, proposadamente, formular um organismo internacional que não se configurasse um verdadeiro governo mundial. No entanto, a partir do fim da Guerra Fria, a legitimação de “intervenções humanitárias”, especialmente em Estados considerados “falidos”, passou a colocar em questão a soberania e integridade física estatal.

Tales Castro (2007, p. 26) afirma que bem antes do processo de idealização e de criação da ONU nas Conferências de Teerã (1943), Moscou (1943), Dumbarton Oaks (1944), Yalta (1945) e São Francisco (1945), a preservação da ordem mundial constituiria a principal missão teleológica do grupo de consultas dos vencedores aliados (Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, União Soviética e China) que, posteriormente, seria materializado pelos membros permanentes do CSNU.

As instituições políticas e os atores supraestatais, como o CSNU, ainda são produtos das articulações estratégicas da ordem mundial de 1945, particularmente da Conferência realizada na Crimeia (Ucrânia), na cidade de Yalta. Essa conferência significaria a nova ordenação mundial ditada pelos vencedores da Segunda Guerra Mundial, cujos ditames políticos iriam amoldar a macroconjuntura internacional, partilhando o poder hegemônico entre EUA e URSS à luz dos longos ciclos hegemônicos. A ordem mundial cria e por ela são dissolvidas as instituições multilaterais. Ou seja, a ordem mundial é causa e efeito das Relações Internacionais em determinados compartimentos históricos (CASTRO, 2007, p. 53).

A Conferência de Yalta é um emblema, um importante ícone da formação de uma nova ordem mundial não mais eurocêntrica. Na verdade, a ordem de Yalta, bipolarizada, estaria estruturada no novo mundo (América do Norte) e na Eurásia soviética. Além disso, a Ata final da Conferência de Yalta, de fevereiro de 1945, definiu o ponto mais importante que diferenciaria os países aliados, chamados 5 grandes, dos demais membros da nova organização: o poder de veto. A fórmula de Yalta representou o mecanismo acordado pelos países vencedores da Segunda Guerra Mundial de estabelecimento da assimetria nos mecanismos decisórios do principal órgão das Nações Unidas, o Conselho de Segurança, com o exclusivismo do veto para os vencedores: nas questões não-processuais, as decisões são tomadas no CSNU por maioria de pelo menos nove, dos quinze votos possíveis, mais o voto afirmativo dos cinco Membros permanentes (EUA, Reino Unido, União Soviética, França e China).

O poder coercitivo era considerado necessário para dar à força coletiva da ONU a capacidade de impor-se sobre eventuais agressores. A fórmula de composição de forças desiguais de Yalta se fundamentaria no veto e na permanência da presença dos vencedores como instrumentos de preservação da ordem mundial. A rotatividade futura para os membros eleitos (seis, antes da reforma de 1965, e dez após a reforma que ampliou para quinze a composição do CSNU) serviria como paliativo democrático em um cenário internacional desigual (CASTRO, 2007, p. 54). A ampliação dos Membros rotativos fez parte do processo de formatação dos arranjos da tomada de decisões engendradas pelo CSNU, que tenderia, idealmente, a contrabalançar a carga de excessiva assimetria e de *realpolitik* nesse órgão pela inclusão temporária de países-membros sem o poder de veto. Havia o imperativo de se legitimar, fornecendo certa roupagem democratizante inclusiva, a desigualdade relativa dos membros neste órgão. Fontoura (1999, p. 58) enfatiza que:

Buscou-se, com o veto, evitar os erros da Liga, que se esvaziara com a ausência dos Estados Unidos e com o desinteresse da maior parte das demais grandes potências. Há quem considere o veto como o fundamento político do funcionamento da ONU, ainda que ferindo o princípio básico da igualdade jurídica dos Estados. Daí não se poder dissociar da ONU a idéia de poder.

Magnoli (2004, p. 132) chama atenção ao fato de que:

A existência do diretório, ou assentos permanentes para os cinco grandes, e o instituto do direito de veto asseguraram tanto a ineficácia quanto a durabilidade das Nações Unidas, gerando os mecanismos de adaptação da organização ao sistema da Guerra Fria.

A partir dos princípios norteadores acordados na Conferência de Yalta de fevereiro de 1945, uma futura reunião de alto nível deveria ocorrer nos Estados Unidos para formulação e criação de uma nova organização internacional, a chamada Conferência de São Francisco.

A Carta da ONU, apresentada em São Francisco, distinguiu, com precisão, as atribuições do CS e da Assembleia Geral, proporcionando apenas ao primeiro a autoridade de tomar decisões coletivas e impor o respeito a elas, inclusive com o uso da força (MAGNOLI, 2004, p. 132). Apesar de a AGNU possuir uma posição destacada de acordo com a Carta da ONU, tentando assim fornecer roupagem

democratizante às Relações Internacionais, a centralidade decisória e política está no CSNU, que decide sobre a grande maioria das matérias substanciais e de procedimento do Sistema da ONU. Observe-se, por exemplo, que a eleição do Secretário-geral da ONU e dos Ministros que comporão a Corte Internacional de Justiça e todos os tribunais *ad hoc* é decidida no CSNU e a AGNU apenas homologa uma decisão já tomada.

O estatocentrismo, cortado pela polaridade e pela lateralidade, é evidente na política e no processo decisório do CSNU. Embora a Carta e o Regimento Interno do CSNU permitam a presença (sem voto) de Estados que não compõem em um determinado momento o CSNU, como rezam os arts. 31 e 32, nenhum dispositivo há em tais documentos legais sobre a presença de organizações não-governamentais ou atores individuais no CSNU. Isto é, oficialmente o debate no CSNU é alimentado por dados e fatos coletados e processados pelas chancelarias dos países-membros, com suas redes de informações e inteligência, preservando o estatocentrismo.

2.1 A Guerra Fria e o travamento do CSNU

No entanto, o alcance efetivo desses objetivos não foi possível logo nas décadas subsequentes ao fim da Segunda Grande Guerra, tendo em vista um contexto de conflito ideológico com a então União Soviética. Esse período de intensa instabilidade e disputas por zonas de influência causou um congelamento da atuação da nova instituição no que concerne seu papel executor de sanções mediadoras de conflitos e manutenção de uma ordem mundial.

A polarização antagônica hegemônica no mundo acabava inviabilizando a formação de consensos no Conselho de Segurança (CS) que resultassem em resoluções que pudessem apaziguar os litígios ocorridos durante a Guerra Fria. O direito de veto, empregado alternativamente por Washington e Moscou, refletiu a hegemonia das superpotências e, em geral, marginalizou as Nações Unidas no encaminhamento das crises agudas entre os agentes principais, as quais foram solucionadas por meio da diplomacia bilateral tradicional. Na verdade, grande parte desses conflitos e instabilidades era causada em zonas periféricas, em regiões de instabilidade político-social.

Levando em conta que seus objetivos multilaterais/cooperativos entravam em conflito com o travamento do Conselho, observou-se em diversos momentos da Guerra Fria uma postura desviante estadunidense em suas relações externas, adotando muitas vezes um unilateralismo que contradizia seus esforços e intenções na criação da ONU, enfraquecendo a soberania dessa nova instituição, mas por outro lado, aumentando a zona de influência ideológica dos EUA.

Além disso, fatores econômicos também influenciaram para o afastamento parcial dos EUA do sistema ONU, passando a adotar atitudes políticas unilaterais. Apesar de tudo, a ONU escapou da sina do esvaziamento que fulminou sua antecessora (a Liga das Nações). A descolonização afro-asiática conduziu dezenas de novos Estados à Assembleia Geral, que passou a espelhar, desde a década de 1960, a dimensão mundial do sistema internacional. A Conferência de Bandung e o Movimento dos Países Não Alinhados criaram novas demandas, políticas e econômicas, que repercutiram sobre as Nações Unidas, oxigenando-a e gerando agendas associadas ao chamado diálogo Norte-Sul.

2.2 O Pós-bipolaridade e a Nova Ordem Mundial unipolar

A partir de 1989, uma das principais características notadas na política externa dos EUA é a existência de uma evidente continuidade entre os temas históricos e contemporâneos da estratégia de liderança hegemônica global. Particularmente, desde 1945, pode-se observar um salto qualitativo e quantitativo nessa estratégia a partir da ascensão da hegemonia dos Estados Unidos, havendo o engajamento definitivo no sistema e a adesão total ao internacionalismo. No pós-Guerra Fria, não somente se preserva esse internacionalismo, como são recuperados o vigor dos temas históricos baseados na expansão do modelo de democracia liberal, sendo ampliada e aprofundada a tarefa da construção da ordem (PECEQUILO, 2003, p. 333) Ou seja:

Permanecem intactos os parâmetros e os objetivos da ordem constitucional liberal democrática e aberta criada no pós-1945 pelos Estados Unidos, com as prerrogativas de seu poder hegemônico e mantida por este poder e pelo apoio de seus clientes. [...] A tarefa norte-americana não é “criar” uma nova ordem, mas transformar a existente para dar conta dos desafios atuais do sistema, preservando seu núcleo e inspiração (PECEQUILO, 2003, p. 252).

O desaparecimento das tensões bipolares foi visto por muitos como o nascimento de uma época que sinalizava o incremento da paz e da cooperação entre as nações, principalmente pelo fato de que as antigas sociedades comunistas estavam aderindo aos valores ocidentais da democracia e do livre mercado.

No entanto, a ausência da estrutura bipolar deixou liberados os reais fluxos da política internacional devido ao “descongelamento” do sistema, sugerindo a emergência de instabilidades renovadas e fluxos de tensão dispersos. Em 1989, não eram poucas as avaliações que já apontavam para a reemergência de focos de conflito territoriais, étnicos e religiosos, que levariam à fragmentação e à instabilidade. Em vez de ter de enfrentar um inimigo único, claro e coeso, como fora a União Soviética, os Estados Unidos iriam deparar-se cada vez mais com ameaças pontuais e localizadas de difícil percepção e resolução. Muitos dessas disputas seriam até mesmo periféricas aos interesses norte-americanos, não representando riscos à estabilidade mundial. No pós-Guerra Fria, o grande problema estratégico tornou-se como diferenciar quais seriam as guerras realmente importantes e que mereceriam um envolvimento norte-americano.

O cenário internacional de superação da bipolaridade é assim compreendido aqui a partir da adoção pelo Conselho de Segurança da Resolução 660, de 02.08.1990 (S/RES 660), condenando a invasão e a anexação do Kuwait pelo Iraque. Todavia, o fim da Guerra Fria pode ser pontuado em diferentes momentos políticos entre a queda do muro de Berlim, em 1989, e a extinção da URSS, em dezembro de 1991.

A adoção do momento histórico da Resolução 660 se deve à correlação com a análise central deste trabalho que se volta para o processo decisório e comportamento político do CSNU em suas deliberações coercitivas, a partir do fim da Guerra Fria, dando início à cooperação pós-bipolar de “soma positiva” entre EUA e URSS. A partir da S/RES 660, foram aprovadas, somente no mês de agosto de 1990, mais quatro importantes Resoluções, sendo que quase a totalidade das subseqüentes que versaram sobre o Iraque e o embargo comercial autorizado pelo CSNU vão citar e fundamentar, em substância, o teor dessas Resoluções aprovadas entre agosto de 1990 e abril de 1991 (S/RES 687). Para Lamazière (1998, p. 22), a posição soviética na matéria seguia como corolário de dois fatores: a política gorbacheviana de restaurar a eficácia das Nações Unidas na área de segurança internacional,

como parte de seu desengajamento do papel de superpotência; e a oportunidade de demonstrar ao Ocidente que, na nova fase, Moscou estaria disposta a cooperar para impor a ordem nos Países periféricos.

Precisamente, a expressão *nova ordem mundial* foi lançada pelo ex-Presidente George Bush, capeando o conjunto de interesses hierarquizados pelos EUA nas discussões sobre a intervenção no Iraque em fins de janeiro de 1991 (LAMAZIERE, 1998, p. 21). Hippler atribui o conceito à função tópica de legitimar a Guerra do Golfo aos olhos da opinião pública norte-americana e internacional (LAMAZIERE, 1998, p. 21-22). Segundo Lamazière, pode-se aventar a hipótese de que a legitimação foi recíproca, a guerra servindo para legitimar o desenho nascente de uma nova ordem pós-Guerra Fria. A concepção de Bush envolvia o revigoramento das normas internacionais existentes e o estabelecimento de novas regras de conduta, relativas a temas de interesse global, amparados em uma capacidade global de fazer cumprir (*enforcement*) investida na ONU (LAMAZIERE, 1998, p. 22).

Nesses termos, com o triunfalismo da democracia representativa de cunho liberal com base no capitalismo globalizado pós-Berlim (1989), refletidos nos EUA, essas expressões manifestariam importante teor nas Relações Internacionais. Junto com ascendência do tema da proteção dos Direitos Humanos, previsto na Carta, tais expressões passaram a ser usadas constantemente como argumento legitimador para intervenções “cooperativas” e “multilaterais” do CSNU no interior de Estados soberanos, através das Operações de Paz da ONU, com aparente propósito de estabilização político-social, por meio de eleições democráticas, fortalecimento de instituições e promoção dos Direitos Humanos, mas com oculto interesse de manutenção de uma ordem mundial unipolar e de disseminação do modelo norte-americano de democracia liberal, pela convergência da liberdade política com a liberdade econômica, promovendo o livre comércio e o livre mercado.

Desse modo, por meio do CS, a ONU sob influência dos Estados Unidos, passou a adotar uma postura mais ativa e impositora a partir da adoção da Resolução 660, solidificando o fim da bipolaridade. Lamazière (1998, p. 22) afirma que é esse *consenso* criado a partir da construção e difusão de certas normas de conduta dos Estados que baseou o recurso ao Conselho no caso do Iraque, ocorrendo um salto entre obrigações internacionais, nem sempre claramente definidas, e mecanismos de caráter universal. Com o início da cooperação de “soma positiva” no CS,

as atividades mediadoras de conflitos armados da ONU, respaldadas no princípio idealista-legalista de consolidação da paz e da segurança internacionais, se intensificaram e ganharam maior visibilidade e importância internacional.

Mediante uma liderança hegemônica multilateral, os EUA passariam a usufruir de poder de imposição da ordem por meio da ONU, como intencionado desde as conferências formuladoras da nova instituição. Assim seria possível consolidar seus objetivos estratégicos históricos, construindo e sustentando com o apoio dos seus aliados, a ordem internacional democrática, capitalista e institucionalizada e de caráter cooperativo, possibilitando ampliar o bem-estar interno assim como melhorar sua imagem e credibilidade externa. Analisando a continuidade da hegemonia norte-americana no pós-Guerra Fria, Pecequillo (2003, p. 241) considera que no mundo real, apesar dos esporádicos protestos que possam se apresentar à liderança, a maioria dos países prefere a permanência da hegemonia, beneficiando o oferecimento de garantias políticas e econômicas desejadas pelo sistema internacional. Castro (2007, p. 96) afirma que

Há, no exercício da liderança hegemônica, a percepção de que os EUA agem, em determinados momentos, em nome dos interesses da coletividade de forma legítima, e tal prática é recorrente no CSNU. Há uma delegação tácita das aspirações coletivas aos EUA como país hegemônico portador de um ideário coletivo macrossistêmico. Ambas as dimensões perfazem e descrevem, apuradamente, o processo decisório e a práxis política do CSNU com suas assimetrias e desequilíbrios.

Em 11 de junho de 1993, a então Representante Permanente norte-americana junto às Nações Unidas, Embaixadora Madeleine K. Albright, em discurso no *Council on Foreign Relations* em Nova York, ensaiava esboçar um quadro conceitual a partir do tema para o encontro: “*Cooperative Security and the United Nations*”. Três fatores impunham urgência nas definições: a) com o fim da Guerra Fria, terminaram também os efeitos de restrição e de estabilização do impasse nuclear leste-oeste; b) como única superpotência restante, principal economia e primeira democracia do mundo, os EUA teriam uma influência maior do que nunca na determinação do papel que caberá à ONU na manutenção e restauração da paz e da segurança internacionais; e c) para que os custos com Operações de Paz fossem aprovados pelo Congresso e a sociedade dos EUA, era preciso que ficasse

bem claro que “as Nações Unidas servem aos interesses de segurança dos EUA” (CARDOSO, 1998, p. 136). Albright argumentava que a nova Administração, entre o isolacionismo e a hiper-atividade, deveria procurar a terceira alternativa na ação multilateral. Na administração Clinton, a nova *Presidential Decision Directive* para Operações de Paz incluiria o apoio político e da contribuição positiva à segurança nacional americana como pré-requisitos para qualquer envolvimento (CARDOSO, 1998, p. 136-139).

O ex-Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros-Ghali, em seu livro intitulado *Unvanquished: a US-UN Saga*, publicado em 1999, em Nova York, fez revelações que demonstram o grau de influência, ou mais precisamente, de intervenção dos EUA na ONU. Ele se declara vítima de uma bem estruturada campanha conduzida por Albright, campanha que teria desenvolvido “com determinação, não perdendo uma oportunidade de demolir a autoridade do Secretário-Geral”. Boutros Ghali argumenta que com motivos tão distantes dos objetivos da ONU, como o que traduziu em impedir substituir homens por mulheres em cargos diretivos, porque a nacionalidade dos propostos teve mais importância que os princípios (MOREIRA, 2002, p. 453-454). O que, para Moreira, significa muito claramente que nem todos esperam que os funcionários internacionais tenham como primeira fidelidade aquela que devem à instituição, e não a que os liga aos Estados de origem (MOREIRA, 2002, p. 453-454). No livro o autor recorda que, quando foi eleito em 1992, cinquenta por cento do pessoal da ONU era norte-americano, embora os Estados Unidos pagassem apenas vinte e cinco por cento dos encargos orçamentários.

Além disso, Boutros-Ghali, denuncia a percepção da administração americana, que terá permitido ao presidente Clinton, quando tomou posse em 1993, exigir a substituição de dois subsecretários da ONU que tinham sido apontados pelo presidente Bush, indicando homens vindos das fileiras da nova maioria. O autor lembra que ambos eram, pelo menos teoricamente, funcionários responsáveis apenas perante a organização.

Ghali menciona ainda que seu antecessor como Secretário-Geral da ONU, Perez de Cuellar, tinha sido acusado de ser “insuficientemente atento aos interesses dos EUA”, e revela que foi pressionado para declarar que não seria candidato à reeleição. O que teria recusado porque “não se pode demitir o Secretário-Geral

das Nações Unidas por uma imposição unilateral dos Estados Unidos, esquecendo os direitos dos restantes membros do Conselho de Segurança” (MOREIRA, 2002, p. 454).

O depoimento de Boutros-Ghali, ao revelar a interferência dos EUA nas decisões e processos da ONU, com o intuito de demandar condutas focadas em seus interesses, transparece uma realidade oculta, vivida nos bastidores das decisões nas Nações Unidas e ratifica, de certa forma, toda argumentação postulada neste artigo. O poder hegemônico utiliza a democracia quando é conveniente, mas usa a força quando é necessário para atingir seus objetivos.

A gravidade das declarações de Boutros-Ghali se dá em muito por dois motivos principais: primeiro que o cargo de Secretário-Geral das Nações Unidas é o mais alto patamar da organização, sendo ele o principal administrador e articular diplomático com os demais Estados-Membros. Segundo, devido ao fato de que o SG é eleito primeiramente pelo CSNU em reunião secreta e, posteriormente, confirmado de forma unânime pela Assembleia Geral, havendo assim, uma ampla possibilidade de manipulação dos votos pelo governo estadunidense, nos moldes do presente estudo. Castro (2007, p. 71) afirma que:

O exemplo ocorrido com o Secretário-Geral Boutros-Ghali mostra a importância de o CSNU eleger o SG para então o nome ser referendado pela AGNU, o que se insere no plano da *low politics*, isto é política de baixa intensidade estratégica. A eleição no CSNU ocorre, geralmente, na forma de uma resolução aprovada por aclamação e reforça nossa posição de que a centralidade decisória da ONU está no CSNU e não na AGNU, pois as negociações estratégicas prévias envolvidas pela importância do cargo ocorrem nos bastidores, com grande centralidade em Washington.

Castro defende que o Secretário-Geral exerce também relação próxima com o CSNU que, às vezes, pode ser de total submissão ou de discreta independência no desempenho de suas funções de preservação do *status quo* da ordem mundial. A postura mais comum ao longo dos sessenta anos da ONU é a de uma relação quase que dialética entre o SG e o CSNU. Nesse contexto, a capilaridade entre o SG e o CSNU é, muitas vezes, ambígua, reforçando a tese Neo-realista em seu processo decisório. O Neo-realismo projeta, assim, no exercício da Secretaria-Geral, os interesses preponderantes dos P-5 (especialmente dos EUA). Como

salienta Seitenfus, o Secretário-Geral exerce funções que estão bem acima de suas prerrogativas delineadas na Carta da ONU, muito embora tais atribuições possam trazer contradições e desaprovações de vários países centrais, como fora o caso de Boutros-Ghali com relação aos EUA ao longo de 1995 e 1996. Dos sete Secretários-Gerais que a ONU já teve até 2005, o egípcio Boutros-Ghali foi o único que não teve seu mandato renovado pelo CSNU em final de 1996 (CASTRO, 2007, p. 72).

Necessita-se contextualizar os acontecimentos mencionados para um melhor entendimento tanto dos fatos ocorridos, quanto do layout que seria definido no CSNU a partir do pós-Guerra Fria. Com a euforia por conta da nova realidade mundial, na qual o CSNU demonstrou, por ocasião da Guerra do Golfo, que podia associar produtivamente as diferentes forças políticas do sistema internacional em prol dos parâmetros objetivos da segurança coletiva, as atenções se voltaram para uma necessária revitalização do Conselho de Segurança e de seu processo decisório.

É nesse ambiente de renovação que ocorre a primeira reunião de Cúpula do CSNU em cinco décadas de existência da ONU. Seu valor simbólico, sob ponto de vista da linguagem diplomática ali concebida, foi expressivo nas Relações Internacionais pós-bipolaridade, embora, de fato, essa tentativa frustrada e altiva de repassar parte das responsabilidades para a coletividade do CSNU, especialmente para os P-5, viesse trazer elevados custos sem o devido retorno dos interesses de cada um dos países permanentes, já então no entorno da liderança hegemônica dos EUA.

Em 31 de janeiro de 1992, com a presença de Li Peng, François Mitterrand, John Major, George Bush e Boris Yeltsin, o CSNU vai se fortalecer no compromisso de preservação dos princípios e propósitos da Carta da ONU. A Reunião de Cúpula nessa data vai solicitar um relatório oficial ao Secretário-Geral no intuito de mostrar a capacidade da ONU e do CSNU em executar a segurança coletiva e administrar os desafios futuros.

Em atendimento à recomendação da Reunião de Cúpula, o novo Secretário-Geral, então recém-empossado, publicou, em junho daquele ano, *An Agenda for Peace* – documento audacioso e ao mesmo tempo controverso de promoção da

segurança coletiva pela tríade: *preventive diplomacy – peacemaking – peacekeeping*. Os desafios eram muitos e as possibilidades eram limitadas; o contexto da *Agenda para a Paz* serviria então como avaliação da fenda existente entre teoria e práxis política. Os termos da tríade citada acima passaram então a fazer parte do novo léxico das Relações Internacionais pós-bipolaridade com suas crescentes demandas por Operações de Paz em várias partes do mundo, especialmente nas regiões periféricas, no contexto do novo comportamento decisório. Após a publicação da *Agenda para a Paz*, em junho de 1992, sua eficácia conceitual e operacional vai ser testada na crise humanitária da Somália e, logo depois, no processo de balcanização da antiga Iugoslávia, nas tragédias humanas em Ruanda e no Haiti, e em outros muitos conflitos na periferia mundial.

Três anos depois, Boutros-Ghali, ao escrever o Suplemento à Agenda para a Paz, em 1995, já modificou seu tom otimista inicial para uma silenciosa preocupação, frustrada por não ter conseguido democratizar e legitimar o processo decisório do CSNU, sobretudo no que concerne às Operações de Paz da ONU. Em seu Suplemento à Agenda para a Paz, Boutros-Ghali vai mostrar os obstáculos e os entraves decisórios do jogo do poder não somente no CSNU, mas também na estrutura criada em 1945, para gerenciar as complexas relações de interesse e força refletidas na ONU.

Nesse contexto de tentativas de grandes transformações no CSNU é que surge a questão do veto como resquício ainda da bipolaridade. O veto materializa a marca do jogo do poder, do neo-realismo e da fabricação de consensos no CSNU. O veto não se coadunava com os novos tempos de efetivas demandas do CSNU – na visão de Boutros-Ghali. O instituto do veto, usado quando o consenso não é obtido entre os P-5 em questões pontuais, os custos crescentes do ativismo e do engajamento proativo em várias Missões de Paz, além do fracasso na Somália, em Ruanda e, de certa maneira, no Haiti, mostrariam os limites operacionais das boas intenções e do ativismo.

Castro (2007, p. 48) afirma que o CSNU, por conta de sua natureza assimétrica, tem papel muito expressivo como ator político das Relações Internacionais pós-bipolar, essencialmente em decorrência de sua finalidade de preservar o *status quo* da ordem mundial centrada na unipolaridade norte-americana.

Existem duas dimensões dessa percepção teórica que mostram como a “superpotência solitária” mantém o controle decisório das instituições políticas multilaterais. A primeira está na perspectiva macrounilateral que se divide em três patamares de liderança da potência hegemônica: primeiro, a perspectiva da vanguarda intelectual fornecendo os princípios de ordem mundial; segundo, a perspectiva da idealização de estruturas autoritário-coercitivas – como o CSNU – que mantém a ordem mundial sob pena da coerção militar; e, por fim, a perspectiva da preservação dos mecanismos vigentes de segurança coletiva com o intuito de fornecer os bens públicos tangíveis e intangíveis aos demais países. O uso da persuasão, da negociação e da articulação compõe a microunilateralidade da liderança hegemônica (CASTRO, 2007, p. 95).

Nesses termos, levando em conta a adoção de condutas correlatas pelos atores estatais, pode-se presumir a existência de um amplo mecanismo de barganha econômico-militar pelos Estados Unidos diante dos demais membros do CSNU, principalmente dos membros permanentes com direito a veto, tendo em vista o temor de um possível colapso da estabilidade global e da estabilidade interna, sustentando-se também o *status quo*, proporcionando a manutenção do poder relativo e das regalias consequentes.

3 Considerações finais

Fazer uma análise crítica da ONU, colocando em dúvida seus princípios idealistas de manutenção da paz e segurança internacionais, não é tarefa de fácil aceitação e compreensão entre as diversas estratificações representativas da sociedade, e até mesmo no meio acadêmico das Relações Internacionais. O poderoso simbolismo da ONU, refletido no imaginário coletivo, sintetizando as aspirações por justiça, igualdade e cooperação multilateral, esconde e camufla uma realidade prática e individualista por trás das decisões coercitivas do seu Conselho de Segurança.

É necessário separar a ONU, imbuída de idealismo principista, do CSNU, com sua composição excludente, produto do instituto do veto da fórmula de Yalta, e compreender seu real papel e sua discrepante atmosfera idealista em um cenário anárquico-hobbesiano com sua verdadeira missão nas Relações Internacionais atualmente.

Há um reflexo evidente das duas bases teóricas (neo-realista e institucionalista) na postura externa estadunidense por meio das Nações Unidas. O limiar entendido está entre a política real adotada e a imagem que se intenciona transmitir para o resto do mundo, por meio de um poderoso simbolismo no imaginário coletivo exercido pela ONU, visando cooperação e consentimento global de uma liderança multilateral “virtuosa”, legitimando assim uma posição hegemônica dos Estados Unidos numa ordem mundial unipolar. Nesses termos, a política real praticada pelo exercício do poder, por meio do *state centric paradigm*, por diversos meios de *bargaining* diante dos demais atores, relaciona-se ao fundamento realista; e a imagem ou ideia que se pretende transparecer pelo exercício de influência, via *world politics paradigm*, de uma cooperação gerenciadora de conflitos, pelo diálogo e negociação, vincula-se à teoria institucionalista das Relações Internacionais como respaldo legitimador hegemônico. Unem-se, dessa forma, as duas premissas fundamentais descritas por Gramsci para se conseguir a hegemonia: o consenso dos demais atores pela assimetria de poder e a questão ideológica, ou batalha das ideias pela imagem benévola transmitida de promoção das liberdades e bem-estar mundial por meio da disseminação do conceito de democracia liberal. Castro (2007, p. 56) afirma que:

Essa mescla de discurso idealista com prática realista [...] será ampla e recorrentemente utilizada pela ONU, especialmente pelos membros permanentes do CSNU. O principismo legalista da Carta da ONU esconde, dessa forma, uma voraz *realpolitik* de manutenção do *status quo* vigente, tornando a tão desejada paz e segurança internacionais elementos acessórios da política do CSNU. O discurso, como instrumento de análise do comportamento coletivo diplomático, portanto, exerce influência na compreensão do processo decisório do CSNU no oscilar do pêndulo *força* (materializada na política) e *justiça* (materializada na jurisdição típica das resoluções do CSNU).

Com base no neo-realismo, a mudança da estrutura do sistema de Estados após a Guerra Fria, com uma única superpotência, passando a ser um ator com peso desproporcional.

Como demonstrado ao longo deste artigo, há um reflexo evidente das considerações teóricas citadas na prática do sistema internacional do pós-Guerra Fria.

Com uma limitação espontânea de seu poder na política externa de segurança internacional, os Estados Unidos abdicaram de uma política externa de segurança baseada em intervenções unilaterais no período da Guerra Fria, dando lugar a uma política multilateral baseada no Conselho de Segurança da ONU, refletindo seus interesses estratégicos de liderança hegemônica por meio de uma política de manutenção da ordem mundial cooperativa e liberal/democrática. Os EUA passam a usufruir da legitimação da ONU para, a partir da assimetria de poder para com os demais atores do sistema internacional, criar consensos para intervenções armadas no interior de nações “instáveis” e de pouca expressão global.

United Nations Security Council and the US hegemony: reflections of a post-cold war unipolar new order

Abstract

The UN is seen as an international organization possessing legal authority and capacity for effectively maintaining international peace and security. However, it must also contend with power inequities among and between member states. Based on the concept of world order and hegemony in correlation with contemporary International Relations theories, this paper analyzes the history of US-UN relations, from its creation up to the post-Cold War period. This study is based on the examination of the US historical strategic objective of building a hegemonic and multilateral leadership role for itself through its foreign policy, which has focused on creating and maintaining a cooperative and liberal/democratic world order, increasing its external credibility while at the same time increasing its global power of influence through consensus building.

Keywords: United States. UN Security Council. World Order. Hegemony. Neorealism. Legitimacy.

Referências

- BOUTROS-GHALI, Boutros. *No agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. New York: United Nations, 1992.
- CARDOSO, Afonso José. *O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas*. Brasília: IRBr; Funag, 1998.
- CASTRO, Thales. *Conselho de Segurança da ONU: unipolaridade, consensos e tendências*. Curitiba: Juruá, 2007.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- DUPAS, Gilberto. Fundamentos, contradições e consequências hegemônicas. *Política Externa*, São Paulo, v. 11, n. 3, p.5-21, dez./fev. 2002/2003.
- FONTOURA, Paulo Roberto. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 1999.
- FOOT, Rosemay; GADDIS, John; HURRELL, Andrew. *Order and justice in international relations*. Nova York: Oxford University, 2003.
- JR. FONSECA, G. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- LAMAZIERE, Georges. *Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 de 1991 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa*. Brasília: FUNAG, 1998.
- MAGNOLI, Demétrio. *Relações internacionais: teoria e prática*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MOREIRA, Adriano. *Teoria das relações internacionais*. Coimbra: Almeida, 2002.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?* Porto Alegre: UFRGS, 2003.
- PIERRE-CHARLES, Gerard. Haiti: crise do Estado e intervenção. *Teoria e debate*, [S.l.], v. 17, n. 59, p. 51-56, ago./set. 2004.

ROSENAU, James; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SARFATI, Gilberto. *Teoria das relações internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2005.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das organizações internacionais*. Porte Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

VAZQUEZ, Karin Costa. *A legitimidade das intervenções armadas coercitivas*. Brasília: Universidade de Brasília, 2007.

VIOTTI, Aurélio Romanini. *Ações humanitárias pelo Conselho de Segurança: entre a Cruz Vermelha e Clausewitz*. Brasília: Funag, 2004.

WALTZ, Kenneth N. *The origins of war in neorealist theory: Classic readings of international relations*. Belmont: Wassworth, 1994.