

UNIVERSIDADE FEDERAL DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES
INTERNACIONAIS

GUERRA FRIA E BIPOLARIDADE NO CONSELHO
DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS: ENTRE
CONFLITOS E CONSENSOS

LUIZ FERNANDO CASTELO BRANCO REBELLO HORTA

BRASÍLIA

2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

GUERRA FRIA E BIPOLARIDADE NO CONSELHO DE SEGURANÇA
DAS NAÇÕES UNIDAS: ENTRE CONFLITOS E CONSENSOS

LUIZ FERNANDO CASTELO BRANCO REBELLO HORTA

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do Título
de Mestre em Relações Internacionais
Área de Concentração: História das Relações Internacionais
Professor Doutor José Flávio Sombra Saraiva

Brasília

2013

Dedicatória

Aos meus pais e meus filhos com os quais, pela passagem do tempo, formamos um.
E seremos assim sempre, indiferente, ou mesmo, apesar dele.

Agradecimentos

Ao meu grande e estimado amigo Professor Doutor André Ricardo Nogueira, pela leitura atenta e tempo precioso, pelos questionamentos e correções, mas, acima de tudo, pelo olhar claro, objetivo e parcimonioso com que tratou não só o presente texto, mas também – e talvez ainda mais importante – o seu executor, em diversos momentos nesses últimos dois anos. Se, porventura, não fiz mais foi por pura falta de capacidade, mas o que está aqui apresentado deve a sua prestimosa ajuda. Ao colega e também Mestre Rafael Ribeiro Araújo pelo incentivo diário e sorriso franco. Quem me ensinou que o sorriso é eloquente quando as palavras não são suficientes.

Resumo

Esta dissertação tem por objetivo averiguar a correção do uso do termo bipolaridade para o período histórico conhecido como Guerra Fria. Dada a percepção realista de bipolaridade tem-se que o cerne explicativo da política internacional reside, necessariamente, na estrutura de poder organizada sob a forma de dois – e apenas dois – polos que se destacam pela distribuição das capacidades entre os Estados. Buscou-se uma forma de tornar a afirmação sobre a bipolaridade verificável. Uma vez que a teoria realista afirma que as instituições são variáveis dependentes da estrutura de poder internacional, chega-se à conclusão de que as instituições internacionais criadas durante a alegada bipolaridade devem ser bipolares. Escolheu-se estudar uma instituição cuja existência transpassasse o período da bipolaridade para que se pudesse observar seus efeitos.

O Conselho de Segurança da ONU apresenta-se como esta instituição, tendo três outras qualidades únicas: (1) sua atuação é mundial, (2) seu estatuto interno nominalmente não variou durante o período estudado e (3) existe a afirmação categórica pelas teorias que estudam instituições de que o Conselho de Segurança foi bipolar de tal sorte que se mostrou “congelado”, incapaz de exercer suas funções, em virtude da bipolaridade. O estudo do padrão de votação do Conselho de Segurança da ONU deve, portanto, apontar para um padrão bipolar até 1989 e um padrão diferente pós 89, refletindo o fim da bipolaridade.

No primeiro capítulo oferece-se uma discussão sobre a pertinência e acuidade dos conceitos de “Guerra Fria” e “bipolaridade” para a explicação do período estudado, no intuito de buscar contornos teóricos dos dois termos que fundamentarão o uso durante todo o texto. O segundo capítulo foca exclusivamente no Conselho de Segurança, apresentando as duas principais formas de entendimento sobre o funcionamento e significação desta instituição. Realistas e institucionalistas têm hipóteses excludentes a respeito do papel na política internacional das instituições. No terceiro capítulo são apresentados os dados empíricos colhidos do estudo extensivo de todas as resoluções do Conselho de Segurança da ONU de 1945 até 2012, computados também os vetos.

A hipótese é que o padrão de votação do Conselho de Segurança até 1989 não era bipolar e que não há diferença nos padrões de votação entre os dois períodos estudados. Finalizada a pesquisa empírica, o resultado mostrou que o padrão de votação do Conselho de Segurança até 1989 não reflete a bipolaridade conquanto a oposição entre os polos não se verifica e, ao mesmo tempo, existe uma significativa diferença entre o padrão de votação até 1989 e o padrão posterior a 1989. Essa diferença se dá em virtude de uma disfunção do

Conselho de Segurança em seus objetivos iniciais estabelecidos em Dumbarton Oaks (1944) e Conferência de São Francisco (1945). Até 1989 o Conselho de Segurança funcionou como uma arena de discussão internacional oferecendo informações suficientes sobre o comportamento dos Estados para evitar uma Guerra Mundial, após 1989, entretanto, o Conselho de Segurança deixou de funcionar como arena de discussão e, portanto, não mais serve aos propósitos para os quais fora criado.

Palavras-Chave: Guerra Fria. Bipolaridade. Conselho de Segurança. Realismo. Institucionalismo.

Abstract

This dissertation required for master degree have focus on verification about the readiness of the term bipolarity to describe the Cold War. Since the realist theory perception's about bipolarity affirms that the structural distribution of capabilities is basis for the formation of two – and only two – polarities in international politics in the Cold War, institutions remains as a less important factor to understand the period. In fact, this study aims to offer a reliable test to the realism affirmation. Institutions created during the bipolar period should remain this way until the bipolarity had not faded. The Security Council had been used to test the effects of bipolarity until 1989, observing that after the dissolution of the Berlin's Wall the world is not bipolar anymore so cannot be the institutions. This turning point permits we observe the effects of the bipolar distribution of power in international politics as well as the significance of the Security Council through the time. The Security Council have been chosen essentially because its effective existence since 1945 until the present days. Moreover, the Security Council has three other important factors to be accounted: (1) it is a global range institution, (2) its internal procedures had not been changed during the period covered by this study and (3) there is a categorical affirmation about the Security Council being bipolar, since the institutionalists calls for the "frozen Council" during the Cold War, exactly because the effects of bipolarity. In a big picture, the pattern of the resolutions (and vetos) of the Security Council until 1989 ought to be a bipolar pattern, and logically, after the end of the Cold War the pattern should present itself in a very different form. This difference indicates the bipolarity effect.

In the first chapter we offer a theoretical discussion about the limits and consensus about the concepts of "Cold War" and "bipolarity". This section offers an important basis to understand about what concepts exactly the tests can be applied. The second chapter focus on Security Council and its two major lines of understandings: the realist theory and the institutionalist theory. The highlight of this section is to make more evident the antagonism of this two perceptions about the role of the institutions in the world. The third chapter presents the empirical data collected from the Security Council resolutions from 1945 until these days.

Our main hypothesis is the pattern of voting we can observe in the Security Council until 1989 was not a bipolar one and we cannot see difference between this pattern and the other produced after 1989 until 2012. In the bottom line, we cannot view significant difference between the two periods. The empirical data show us that the Cold War pattern was not a bipolar one since we could not observe the real opposition between two poles. Although

our first statement appears to be valid, there is a huge difference between the pattern produced by the Security Council resolutions (and vetoes) in the two periods counted. We explain this difference arguing that the Security Council initially was created to be an international forum, providing information to avoid a war between the five “Great Powers”. After the 1989, however, the Security Council has been misused and could not provide information to lower the probability of a war between the great powers. We state, in opposition with the theory, that is now (after 1989) the Security Council presents itself “frozen” exactly because it cannot hold anymore the divergences in the international politics.

Key words: Cold War. Bipolarity. Security Council. Realism. Institutionalism.

Lista de Ilustrações

1 - Vetos totais por país no Conselho de Segurança (1946-2012)	84
2 - Comparação percentual de resoluções vetadas frente ao total de resoluções por ano até 1989.....	85
3 - Comparação percentual de resoluções vetadas frente ao total de resoluções (1990-2012).....	86
4 - Total de resoluções vetadas e aprovadas por ano (1946-2012)	87
5 - Total anual de vetos americanos e soviéticos (1946-2012)	88
6 - Tabela de média de vetos americanos e soviéticos estratificada temporalmente .	89
7 - Total de vetos apresentados por blocos entre (1946-2012).....	91
8 - Total de vetos apresentados por blocos (1946-1989).....	92
9 - Comparação temporal entre as resoluções aprovadas de forma unânime e as vetadas (1946-2012)	97
10 - Comparação entre o número de resoluções aprovadas de forma unânime e as que apresentam alguma forma de conflito (vetos, abstenções ou faltas)	99
11 - Conflitos armados no mundo (HARBOM, MELANDER e WALLENSTEEN, 2008, p. 699).....	101
12 - Conflitos armados no mundo (HARBOM e WALLENSTEEEN, 2007, p. 625)	102
13 - Percentual de resoluções aprovadas com algum conflito por ano (1946-2012)	104
14 - Maiores participantes como membros temporários do Conselho de Segurança em anos	119
15 - Composição do Conselho de Segurança, membros não permanentes (1946-2012)	121
16 - Número de vetos dos membros permanentes do Conselho de Segurança (1946-2012).....	122
17 - Local geográfico sobre o qual as resoluções/vetos versam (1946-2012).....	122
18 - Padrão cooperativo (votos afirmativos, abstenções, vetos ou faltas) entre grupos descontadas as resoluções aprovadas de forma unânime	123
19 - Padrão cooperativo (votos afirmativos, abstenções, vetos ou faltas) entre os grupos nominados agregando as resoluções unâнимes.....	123
20 - Vetos por área do globo (1946-2012)	124

Sumário

Introdução.....	11
Capítulo 1 – Delimitações teóricas de tempo e espaço	18
Guerra Fria: Conceito sem limite?	18
Bipolaridade: Um conceito, muitas premissas	32
Guerra Fria e Bipolaridade: Matching Concepts?.....	41
Capítulo 2 – O Conselho de Segurança – ONU	49
A Perspectiva Jurídico-Institucional: o “ser” e o “dever ser”	49
A Perspectiva Estrutural-crítica: Uma prisão com apenas duas janelas.....	66
Capítulo 3 – Mesmo caminho, nova forma de caminhar	77
A questão do veto: tipificação e significado	77
Análises Quantitativas: Pouco para muito.....	84
Análises Qualitativas: Nuances reveladas.....	88
Conclusão	107
Referências	112
Apêndice.....	119

Introdução

A presente dissertação de mestrado objetiva verificar a adequação do uso do conceito realista de bipolaridade para o período da Guerra Fria (1945-1989). Teoricamente, o conceito de bipolaridade é formulado para a explicação do período pós-segunda guerra. Tanto Hans Morgenthau, como Kenneth Waltz procuram explicar a política internacional pós 1945 fazendo com que o conceito de bipolaridade fosse concebido com o claro propósito analítico para o período mencionado. Se o conceito de bipolaridade não for suficientemente explicativo sequer para o período para o qual foi designado, então como poderá a teoria realista aspirar a paradigma das Relações Internacionais, se não por força normativa? Somando-se a isto o fato da incapacidade de previsibilidade que o realismo apresentou quando do desaparecimento da antiga União Soviética (URSS), tem-se um quadro teórico que carece de pesquisas empíricas.

Busca-se testar as premissas realistas do conceito de bipolaridade (e seus correlatos efeitos) de uma forma objetiva, através do filtro institucional do Conselho de Segurança¹. Embora o realismo afirme a primazia dos interesses dos Estados, e não a capacidade de constrangimento das instituições para a tomada de decisão em política internacional, a teoria também afirma, de forma categórica, que as instituições são derivadas da estrutura de poder internacional. Assim, interessa estudar o conceito de bipolaridade para explicação do período conceituado como Guerra Fria utilizando-se a metodologia comparativa longitudinal de forma mais objetiva possível, através do padrão de votação emanado pelo Conselho de Segurança entre 1946-2012. Usa-se a empiria para questionar conceitos que têm suas delimitações, premissas e supostos não claramente apresentados pelos seus proponentes.

Já em 1970, Giovanni Sartori (1970) afirmava que “*we are now engaged in world-wide cross-area comparisons*” (SARTORI, 1970, p. 1034) e formulava sua ideia de “*conceptual stretching*” em que avaliava os perigos de conceitos cuja capacidade de diferenciação e assimilação eram inversamente proporcionais. Ao alargar o sentido conceitual para que nele coubesse muito mais casos do que originalmente foram cunhados (*stretching*), segundo Sartori, cair-se-ia em “*(...) to vague, amorphous conceptualizations*”. (SARTORI, 1970, p. 1034). Nesse sentido, o autor afirmava que: “*It was easy to infer, that is, that conceptual stretching would produce indefiniteness and elusiveness, and that the more we climb toward high-flown universals, the more tenuous the link with the empirical evidence.*”

¹ Todos os dados sobre votações do Conselho de Segurança/ONU (CS) utilizados nesta dissertação são públicos e constantes do banco de dados da ONU acessível em <http://www.un.org/Depts/dhl/> ou <http://www.un.org/en/sc/>

(SARTORI, 1970, p. 1035). Os conceitos de Guerra Fria e Bipolaridade encontram-se exatamente dentro do termo cunhado pelo autor embora por razões distintas.

Sartori afirmava que quanto maior o grau de determinação dos condicionantes conceituais, mais preciso o conceito se tornava e, por decorrência, mais restrito seria o número de objetos que a ele se aplicaria. De forma inversa, quanto mais abstrato o conceito fosse, maior seria o número de objetos nele assimilados, mas – por oposição – menor a precisão fornecida (SARTORI, 1970, p. 1040-1041). Enquanto Bipolaridade se enquadra no primeiro exemplo, Guerra Fria se enquadra no segundo. A expressão realista “bipolaridade” foi cunhada para representar uma determinada conformação da política internacional que a teoria falhou em perceber o quão efêmero foi o momento em que o conceito se aplicava à realidade empírica. Após 65 anos de sua formulação (a edição primeira de *“Politics among the Nations”* de Hans Morgenthau é de 1948), suas premissas continuam sem ser claramente apontadas e as evidências empíricas que lhe dariam sustentação nunca foram buscadas. Mesmo a tentativa neo-realista de Kenneth Waltz em esclarecer e organizar a teoria de Morgenthau, dando-lhe, em realidade, uma roupagem estrutural, peca em não oferecer empiria suficiente para corroborar suas generalizações, levando John Ruggie a perguntar²:

“How many cases of nuclear bipolarity have there been, on the basis of which one could say with some assurance that it caused this or that pattern in international regimes? Indeed, how many cases of bipolarity, period? How many cases of hegemony are there “like” Britain in the nineteenth century or “like” the United States in the postwar era? These problems suggest that narrative forms of explanation—in contrast to the deductive-nomological ideal—retain a significant role in regime analysis.” (RUGGIE, 1998, p. 86) grifo nosso

Sartori já antecipava essas críticas quando afirmava que: *“Indeed the structural-functional school of thought is still grappling-with clear symptoms of frustration – with the preliminary difficulty of defining “function”- both taken by itself and in its relation to “structure.”* (SARTORI, 1970, p. 1046)” e recomendava que *“the evidence obtained nation-by-nation, or region-by-region (or whatever the unit of analysis may be) that helps us decide which classification works, or which new criterion of classification should be developed.”* (SARTORI, 1970, p. 1043). Apesar de toda a crítica, a empiria realista quando era buscada revelava-se inconsistente em relação à realidade:

“Nevertheless, the more one examines Waltz's historical generalizations about the conduct of international politics throughout history with the aid of the historian's

² *“However, neorealism drew on a single case of bipolarity to construct its theory. If that case does not fit the theory, it raises serious doubts about the validity of the theory.” (LEBOW, 1994, p. 252).*

knowledge of the actual course of history, the more doubtful-in fact, strange-these generalizations become.” (SCHROEDER, 1994, p. 115).

Aqui Sartori novamente antecipava o motivo. Segundo o autor: *“While the most serious problem and default is that the structures are inadequately pinpointed and described (...)”* (SARTORI, 1970, p. 1048). Assim, o termo bipolaridade não só carece de empiria e melhores bases de definição conceitual a respeito da relação estrutural-funcional, como também precisa delimitar de forma mais precisa a que período de tempo se refere e a que fenômeno específico está preparada para explicar.

Por outro lado, o conceito de Guerra Fria se mostra tão abrangente que é impossível delimitar um escopo de atuação verificável tornando-o modelar da argumentação de Sartori a respeito de “conceptual stretching”: *“And the net result of conceptual straining is that our gains in extensional coverage tend to be matched by losses in connotative precision.”* (SARTORI, 1970, p. 1035)

“As the years went by, the competition expanded and, in both countries, the Cold War had become a Way of Life. Month after month, year after year, new tensions arose – at home, within each alliance, or between them” (BARRASS, 2009, p. 236)

“For the great powers, the Cold War was a huge national economic project to extract and mobilize material resources for managed bipolar competition” (VÄYRYNEN, 1995, p. 365)

O próprio Sartori já trazia uma das primeiras críticas que pode se fazer ao conceito de Guerra Fria, cuja forma de definição pela antinomia quente/frio o leva a ser um conceito negativo onde se busca definir pela ausência de determinado condicionante e isso, segundo a definição do autor, pode ser enquadrado como um “pseudo universals”³:

If this principle is applied to the climbing process along a ladder of abstraction, and precisely to the point at which ML [medium level] categories are turned into HL [high level] universals, in the first instance we obtain empirical universals, whereas in the second instance we obtain universals which lack empirical value - pseudo-universals for an empirical science. The reason for this is that a concept qualified by a negation may, or may not, be found to apply to the real world; whereas a non-bounded concept always applies by definition: having no specified termination, there is no way of ascertaining whether it applies to the real world or not. An empirical universal is such because it still points to something; whereas a non-empirical universal indiscriminately points to everything (as any researcher on the field soon discovers). (SARTORI, 1970, p. 1042)

³ *“Instead we seem to verge on the edge of philosophical universals, understood-as Croce defines them-as concepts which are by definition supra-empirical.”* (SARTORI, 1970, p. 1035)

Desta forma, ao assimilar toda a realidade entre o período de 1945-1989 num único termo, ele se torna empiricamente intestável, principalmente porque, nesse caso, o termo se caracteriza pela existência de uma não-guerra (e aqui não há que se deter nas nuances do termo guerra⁴). Esse exercício lógico leva a dizer-se que guerra não é o antônimo de paz, pois se assim o fosse o período da Guerra Fria poderia ser qualificado como um período de paz⁵. Tal qualificação apresenta o problema lógico de não diferir, por esse suposto, esse período específico de outros períodos de paz e também não encontra respaldo na empiria pois “*the internationalization of civil wars through great-power military intervention made war a defining feature of the developing world, where since 1945 ‘there have been 149 wars and 23,1 million war related deaths’*” (BLANTON & KEGLEY in HUNTER, 1998 p. 177):

“As Brecher and Wilkenfeld show, ‘266 international crises erupted from June 1945 to the end of 1988.’ A narrow perspective of peace ‘excludes proxy wars and ‘near-miss’ direct superpower military hostilities’ and fails to recognize the Cold War’s chronic instability, in which fully 25% of the 266 crises escalated to full-scale war” (BLANTON & KEGLEY in HUNTER, 1998 p. 178)

A conceituação de um fenômeno que, em realidade, é um não-fenômeno cuja verificação se dá em espaços insondáveis como “*way of life*” ou “*huge economic project*”, por todo o globo terrestre durante o período de 1945-1989 significa, nas palavras de Sartori um conceito em que “*an attempt to augment the extension without diminishing the intension: the denotation is extended by obfuscating the conotation.*” (SARTORI, 1970, p. 1041) e é virtualmente impossível de ser falseado (POPPER, 1991).

Os conceitos de Guerra Fria e bipolaridade andam por caminhos diferentes para chegarem ao ponto de “*stretching concepts*” na acepção de Sartori. Ainda assim, suas teorias explicativas gozam de tal prestígio que esses questionamentos não lhes servem como anomalias em seus paradigmas (KUHN, 1998).

É propósito dessa dissertação oferecer um duplo teste teórico aproveitando o fato singular de que, segundo a literatura, o mundo pós-Guerra Fria é diferente do mundo anterior a ela. A inflexão drástica do fim da bipolaridade em 1989 com a continuidade do modelo institucional que a ela serviu durante o período de 1945-1989 oferece exatamente o que Robert Keohane e Lisa Martin (1995) disseram ser “*the real empirical issue*”:

⁴ “*The order that kept the peace, at least with respect to any direct clash of arms between the principals, was organized by a bipolar balance of power. That balance came to be ever more heavily, and mutually, nuclear in content*” (GRAY, 2007, p. 272)

⁵ “*Cold War History is, at least in part, the story of how what was thought to be unendurable became endurable; how order and stability, if rarely justice, evolve from bitter and sustained rivalry*” (GADDIS, 1997, p. 113). Ver também ideia de Guerra Fria como “*Longa Paz*” em (GADDIS, 1987, p. 215-246)

The real empirical issue is how to distinguish the effects of underlying conditions from those of the institutions themselves. One result of the interdependence between institutions and underlying forces is that research designed to isolate the impact of institutions is difficult to design and execute. Rarely, if ever, will institutions vary while the "rest of the world" is held constant. Thus finding the ideal quasi experimental situation to test the impact of institutions is not possible. However, these difficulties do not make it impossible to test the argument that institutions matter, since changes in underlying conditions and in institutions are not perfectly correlated. (KEOHANE e MARTIN, 1995, p. 47)

Como, para o estado atual da teoria o comportamento das instituições⁶ no cenário internacional se dá por condicionantes institucionais⁷ e pelas estruturas de poder internacional⁸: “*What we argue is that institutions make a significant difference in conjunction with power realities*” (KEOHANE e MARTIN, 1995, p. 42) tem-se a sentença:

Sentença 1 - Condicionantes institucionais + estruturas de poder internacional =
comportamento institucional

Assim, do ponto de vista realista tem-se que, durante a Guerra Fria, a estrutura de poder internacional é igual à bipolaridade:

Sentença 2 - Condicionantes institucionais + Bipolaridade = Comportamento
Institucional 1

Assumindo que a bipolaridade é variável definidora (segundo a teoria realista) então deve-se encontrar um comportamento institucional bipolar durante a Guerra Fria (até 1989). Ao passo que no pós-Guerra Fria a sentença ficaria:

Sentença 3 - Condicionante institucional + não-bipolaridade = Comportamento Institucional 2

⁶ Nesse caso escolheu-se o Conselho de Segurança da ONU por 3 motivos: (1) é uma instituição que esteve presente durante todo o período analisado (1945-2012), (2) é uma instituição de abrangência mundial, (3) tem-se dados institucionais objetivos sobre o seu funcionamento durante a maior parte do tempo.

⁷ “*Institutions are important ‘independently’ only in the ordinary sense used in social Science: controlling for the effects of power and interests, it matters whether they exist*” (KEOHANE e MARTIN, 1995, p. 42)

⁸ Waltz também aquiesce explicitamente com essa proposição (KEOHANE e WALTZ, 2000-2001, p. 205).

Daí deriva-se que, se a estrutura internacional de poder é variável explicativa para os realistas o Comportamento Institucional 1 (Guerra Fria) e o Comportamento Institucional 2 (pós-Guerra Fria) devem, necessariamente, ser diferentes.

Os institucionalistas, por outro lado, afirmam que as instituições (e o CS em especial) oferecem “algum constrangimento” sobre as estruturas de poder afirmando que estas não tem total ingerência sobre aquelas:

Second, the current Security Council is not just a forum based around great power consent for collective actions, but it has also become an institution that offers states the possibility of imposing some measure of constraint on a superpower. (CRONIN e HURD, 2008, p. 53)

De fato, ao afirmar que instituições podem constranger Estados a tomarem decisões que por suas próprias vontades não tomariam⁹ os institucionalistas afirmam poder às instituições. A crítica que essa dissertação faz é quanto à normatividade das comparações entre o funcionamento das instituições no tempo. Admitindo que o Condicionante Institucional é variável explicativa, os institucionalistas dizem que o CS respondeu ao período da Guerra Fria com um “congelamento” e no pós Guerra-Fria volta a exercer o papel para o qual foi criado para exercer¹⁰. Nesse sentido, o referencial comparativo é normativo e não existe no mundo real, conquanto a definição a respeito do que ele foi criado para exercer difere em essência do papel que efetivamente exerceu. A ideia do “dever ser” serve de comparação para o efetivo comportamento institucional no tempo e, se os realistas oferecem uma proposição difícil de ser falseada (KEOHANE e MARTIN *op. cit.*), a proposição institucionalista é impossível.

Sugere-se a ideia de que nem a bipolaridade, conforme definida na teoria realista, pode ser percebida dentro do comportamento institucional do CS, nem a ideia normativa sobre o funcionamento do CS durante o período da Guerra Fria (“congelamento”) pode ser referendada pelos dados empíricos. Em realidade, bipolaridade teoricamente é um conceito falho e empiricamente mostra-se incapaz de ser utilizado para explicar o período da Guerra Fria. Por outro lado, a alternativa explicativa proposta pelos institucionalistas carece de fontes

⁹ Essa inferência é defendida pelos institucionalistas e pode ser percebida também pela reversão da lógica realista cuja crítica aparece em : “*Yet now that both NATO and the European Community, now the European Union (EU), are expanding their memberships, and hardly in decline, he [John Mearsheimer] abandons specificity for the equally false but more difficult to falsify generalization that ‘institutions have minimal influence on state behavior and thus hold little prospect for promoting stability in a post-Cold War world.’*” (KEOHANE e MARTIN, 1995, p. 40). Os realistas afirmam que as instituições ‘*have minimal influence*’ e por oposição lógica a assertiva dos institucionalistas é que as instituições tem influência no comportamento dos estados.

¹⁰ Ver capítulo 2

empíricas que a sustentem¹¹ e parte de premissas erradas para buscar dados errados para suportar a sua hipótese. A relação veto/resoluções dentro do CS não pode ser usada para explicar o funcionamento da instituição e, tampouco, sua resposta à rivalidade da Guerra Fria.

Esta dissertação apresentará um total de três capítulos em que no primeiro tratar-se-á de demonstrar a impossibilidade de se obter um conceito minimamente consensual de Guerra Fria e que guarde alguma capacidade taxonômica e, a definição teórica do conceito de bipolaridade realista com suas nuances diferenciais entre Waltz e Morgenthau. Argumenta-se, na terceira parte do primeiro capítulo, que muito embora sejam usados como intercambiáveis, os conceitos de Guerra Fria e bipolaridade são impossíveis de serem usados sequer em condomínio explicativo uma vez que partilham de premissas mutuamente excludentes (notadamente a questão da ideologia). Esse conhecimento dará condições de compreender os recortes temporais e escolhas teóricas do teste proposto.

No capítulo dois serão expostas as duas formas de interpretação do CS e o seu funcionamento. O intuito é mostrar que realistas e institucionalistas partilham de visões suficientemente diferenciadas a respeito da política internacional que permite propor um teste empírico para verificação de suas premissas (notadamente a questão da cooperação). Ou o CS mostra diferenciação no comportamento institucional entre os períodos 1945-1989 e 1989-2012 e assim reforça-se a premissa realista ou ele não traz essa diferenciação e ao afastar a “política de poder” do cenário explicativo e é fortalecida a premissa institucionalista.

No capítulo três serão mostrados os resultados quantificáveis do estudo com as resoluções do CS oferecendo importantes informações a respeito do seu funcionamento, agenda, composição, padrão de votação, mas, principalmente, sobre o significado e uso do veto. É na explicitação direta e objetiva da inconcordância – através do veto – que se pode avaliar a bipolaridade. Não apenas o seu uso é elucidativo, mas também as razões da existência (e utilização) de outras formas de manifestação institucional (abstenção, ausência e etc) e seu significado. Pergunta-se se o padrão da rivalidade bipolar é percebida no CS durante a Guerra Fria e se deixa de ser percebida após o alegado fim do condicionante estrutural.

¹¹ “Keohane and Martin try to excuse the dearth of empirical support for liberal institutionalism by claiming that it is a “new theory.” This defense is not persuasive. Liberal institutionalism has been at the center of international relations debates for well over a decade, a lengthy period by academic standards.” (MEARSHEIMER, 1995, p. 87)

Capítulo 1 – Delimitações teóricas de tempo e espaço

Os termos Guerra Fria e Bipolaridade têm objetivos diferentes originariamente. Enquanto o primeiro era descritivo o segundo buscava-se explicativo. Os usos de tais conceitos feitos atualmente, onde se tenta teorizar a Guerra Fria ou descrever sistemas históricos anteriores ao século XX como bipolares, parece fruto da deficiente precisão dos termos aludidos e do fato de, muitas vezes, estes serem erroneamente usados como intercambiáveis. Neste capítulo, pretende-se mostrar as imprecisões conceituais de ambos os termos, sublinhar a miríade de sentidos que ambos são usados na literatura de História, Ciência Política e Relações Internacionais com objetivo de se obter um denominador comum que possa ser de uso no restante da dissertação.

Guerra Fria: Conceito sem limite?

Nessa seção são analisadas as definições do termo Guerra Fria procurando enfatizar não somente seu caráter controverso como também o pouco avanço da literatura no sentido da precisão do termo e sua capacidade explicativa. O que se observa no compito da literatura é que o termo não só é polissêmico como frequentemente essa polissemia se vê revestida de conceituações que, se tomadas ao rigor da lógica, seriam excludentes conquanto usam antinomias como quente/fria, conflito leste-oeste/conflito norte-sul, e imprecisões com conflitos entre países/conflitos entre blocos/conflitos entre sistemas econômico-sociais.

A falta de consenso com relação ao conceito da Guerra Fria não se deve à falta de interesse científico sobre o tema, mas sim em função das poucas pesquisas empíricas e na incapacidade de grande parte dos pesquisadores de se distanciarem de uma tradição interpretativa consolidada que leva fenômenos como a rivalidade leste-oeste a serem reificados e terem seus campos explicativos alargados ao extremo, minorando a capacidade de oferecerem respostas claras ao problema de explicar a natureza política e histórica do mundo pós-segunda Guerra Mundial.

O jornalista Walter Lippman foi o primeiro a usar o termo “Guerra Fria” em 1947, primeiramente com o objetivo de descrever um conflito que já era percebido entre EUA e URSS e que, ao contrário do que se esperava não chegava a tornar-se uma Guerra física. Na alusão de Lippman o conflito mantinha-se “frio”, pois em 1947, distante estava do embate clássico entre os exércitos. O sentido descritivo do termo, colocado por Lippman, não demorou a ser reconhecido e utilizado em larga escala. Durante as décadas seguintes o termo

“Guerra Fria”¹² foi utilizado indiscriminadamente por cientistas, jornalistas, políticos, diplomatas, governantes e o público de todas as partes do globo¹³, de modo que as diferenças conceituais foram minimizadas pela formação de uma “tradição explicativa” (GIDDENS, 2003, p. 51-53). No entendimento de Fred Halliday:

“Um dos paradoxos ilusórios das RIs é que, ao mesmo tempo em que o realismo servia para legitimar uma prática internacional que dominou o mundo pós-guerra – ou seja, o mundo da Guerra Fria e de outras mobilizações de Estados e recursos – o termo “Guerra Fria” quase não era submetido a análises teóricas, sob a alegação de que não continha nada de particularmente novo.” (HALLIDAY, 2007b, p. 54)

Na tentativa de conceituar Guerra Fria, dois grandes caminhos foram-se consolidando. Aquele que entendia o fenômeno como único no tempo, característica do entendimento historiográfico, e um outro que afirmava que a guerra fria tinha origens sistêmicas/estruturais numa peculiar correlação de forças surgida no pós-II Guerra Mundial. Longe de serem excludentes, as duas linhas muitas vezes entrelaçaram-se, contudo muito pouco das divergências ontológicas, metodológicas e conceituais foram realmente trabalhadas. Dentre os que procuram transitar entre os dois caminhos, Joseph Nye afirma que a Guerra Fria foi “(...) um período de hostilidade intensa sem uma guerra de verdade” (NYE, 2009 p.141) mostrando que, mesmo quase 60 anos depois, pouco foi acrescentado ao sentido original dado por Lippman.

Sem se estender muito na conceituação, Nye foge de pontos polêmicos, como, por exemplo sobre a definição dos agentes, o espectro do conflito ou mesmo sua duração do fenômeno, buscando um conceito minimalista. Em outro livro, (NYE, 2007) o autor permite-se uma incursão um pouco mais delineativa e exclui o componente ideológico do conflito afirmando:

“But suppose we were considering the causes of the Cold War and asked, what if the United States had been a socialist country in 1945, would there have been a Cold War? Or suppose the Soviet Union had come out of World War II with a capitalist government; would there have been a Cold War? These counterfactual questions explore the theory that the Cold War was caused primarily by ideology. An alternative hypothesis is that the bipolar international structure caused a Cold War.”

¹² Ao longo do texto o termo Guerra Fria será grifado com as iniciais maiúsculas ou com as iniciais minúsculas. A diferença não é simples nem banal. Ao grifar-se com letras iniciais maiúsculas está-se aceitando a tese de que foi um evento histórico único que marcou o tempo e não se repetirá, visão que é compartilhada pelo autor. Entretanto existe outra tese que estabelece o termo “guerra fria” como uma etapa sistêmica do conflito entre nações. Assim, o termo perde sua singularidade e por isso é grafado com letras minúsculas. Explicar-se-á essa visão no correr do texto.

¹³ O uso do termo pelo lado soviético, mais precisamente o ministro das relações exteriores Molotov, é mostrado, por exemplo, por Gaddis (GADDIS, 1997, p. 30)

Given the distribution of power after World War II, we could expect some sort of tension even if the United States had been socialist.” (NYE, 2007, p. 53)

Abster-se da discussão do papel da ideologia – pela negação de sua centralidade – é opção de Joseph Nye, mas ele não o faz de forma casual e, como explica o Odd Arne Westad (2010), não é despropositada a falta de uma melhor capacidade explicativa do conceito. A manutenção deste em tal condição precária deve-se ao interesse em criar “*some of the most fundamental hegemonic discourses of the era*” (WESTAD, 2010, p. 2).

Embora fazendo crítica à profundidade conceitual do termo Guerra Fria, Westad pouco lhe acrescenta de novo quando diz que Guerra Fria “*means the period in which the global conflict between the United States and the Soviet Union dominated international affairs, roughly between 1945-1991*” (WESTAD, 2010, p. 3). Na mesma esteira, Allen Hunter (1998) define Guerra Fria como um período em que “*the confrontation between United States and Soviet Union dominated World Politics and gave a geopolitical focus to the broader conflict between capitalism and communism*” (HUNTER, 1998, p. 1).

Apesar de parecerem semelhantes e de aparentemente agregarem uma maior precisão ao esforço de conceituar a Guerra Fria, os três conceitos apresentados são diferentes. Enquanto o cerne explicativo de Nye é a competição sem guerra, Westad define a Guerra Fria como tendo dominância nos assuntos internacionais retirando menção à dicotomia quente-fria cujo significado seria logicamente contrasensual: uma guerra não-guerra. Westad, ao invés de acrescentar em precisão o termo obriga a necessária verificação do que seja a categoria “*international affairs*” e, mesmo que remeta à ideia de um conflito em escala global, cria mais um ponto de indeterminação que somando-se à dificuldade da delimitação do que seja “dominância”¹⁴ (e como certificar-se dela), tornando o conceito ainda mais problemático.

Hunter (1998), por outro lado, adiciona a ideia de que não foi um conflito entre Estados, mas entre sistemas econômicos, nomeadamente entre capitalismo e comunismo. Tal afirmação toma por base a existência e aceitação de uma conceituação anterior, a de blocos, e a possibilidade de diferenciação do mundo em sistemas econômicos distintos. Nem o conceito de blocos é apresentado nem é fácil diferenciar o mundo em sistemas econômicos. O que pode parecer simples quando tomados os exemplos de EUA e URSS não o é ao se avaliar países como a Iugoslávia e Tchecoslováquia e seu “socialismo de Mercado” ou mesmo os países nórdicos (com a social-democracia), tornando-se, portanto, mais um ponto de indeterminação. Todos os conceitos apresentados parecem expandir apenas o objeto de estudo

¹⁴ Esse ponto é essencialmente importante quando da argumentação interpretativa a respeito dos dados pesquisados no Conselho de Segurança que serão apresentados no terceiro capítulo.

sem conseguir acurar o sentido do termo conquanto oferecem mais indeterminações a serem levadas em conta no processo de definição.

O senso comum respalda-se na dicotomia quente-frio como imagética constitutiva da noção de Guerra não-Guerra¹⁵. Esse ponto, no entanto, também não é consensual entre os pesquisadores. Divergindo frontalmente de Nye, Gordon Barrass propõe um conceito onde a especificidade “fria” é negada uma vez que o autor afirma que apesar do número de mortos na Europa terem sido muito pequenos, “*millions of people died in related conflicts elsewhere: Korea, Vietnam, Afghanistan, Africa and Central America.*” (BARRASS, 2009, p. 2) definindo que “*It was not just a war of military confrontation, but one fought in many fronts: ideology, economics, culture and espionage*” (BARRASS, 2009, p. 2).¹⁶

Em essência essa conceituação coloca em relevo um importante ponto falho na lógica formativa do conceito que, apesar de mencionado por Westad, passa despercebido pela maioria dos pesquisadores: se o conflito tem escala global e é dominante nos assuntos de política internacional, porque sua conceituação se dá de forma negativa (pela não existência de guerra física) e essa negatividade se vê respaldada ainda de forma restritiva, sendo relativa a apenas dois atores dentro de todo o processo (EUA e URSS)?¹⁷ Parece estar marcada aqui a crítica da ontologia anglo-saxônica nos processos criativos e interpretativos das Relações Internacionais (ACHARYA e BUZAN, 2009, p. 1-25).¹⁸ De qualquer maneira, são conceitos, apesar de grafados de forma idêntica, diametralmente diferentes que dão vazão a interpretações muito distintas a respeito dos atores realmente significativos para a explicação do fenômeno.

Fred Halliday (2007) vai no caminho exatamente oposto dos conceitos acima mencionados quando diz que Guerra Fria é um conflito intersistêmico, que ele mesmo define como:

¹⁵ *The crucial distinction would thus be between 1) concepts defined by negation or ex adverso, i.e., by saying what they are not, and 2) concepts without negation, i.e., no-opposite concepts, conceptions without specified termination or boundaries. The logical principle involved in this distinction is omnis determination est negation that is, any determination involves a negation. According to this principle the former concepts are, no matter how broad, determinate; whereas the latter are indeterminate, literally without termination* (SARTORI, 1970, p. 1042)

¹⁶ “As Brecher and Wilkenfeld show, ‘266 international crises erupted from June 1945 to the end of 1988.’ A narrow perspective of peace ‘excludes proxy wars and ‘near-miss’ direct superpower military hostilities’ and fails to recognize the Cold War’s chronic instability, in which fully 25% of the 266 crises escalated to full-scale war” (BLANTON & KEGLEY in HUNTER, 1998 p. 178)

¹⁷ Assumindo que tanto Lipmann quanto Nye referem-se a inexistência apenas de guerras entre EUA e URSS e não em todo o mundo.

¹⁸ “On the other hand, and in spite of bold attempts at drastic terminological innovations it is hard to see how Western scholars could radically depart from the political experience of the West, i.e., from the vocabulary of politics which has been developed over millennia on the basis of such experience.” (SARTORI, 1970, p. 1034)

“(,,) uma forma específica de conflito interestatal e intersocietal, no qual formas convencionais de rivalidade – a militar, a econômica e a política – são compostas por, e frequentemente legitimadas em termos de, uma total divergência de normas políticas e sociais.” (HALLIDAY, 2007b, p. 187)

Como se não bastasse exacerbar o objeto a todos os campos possíveis de interação (seja estatal ou societal) e a todas as formas de rivalidade, o autor ainda menciona que ele não é unicamente distintivo do período 1945-1991, sendo também reconhecível entre os impérios Otomano e Manchu (séculos XIII-XV) (HALLIDAY, 2007b, p. 187). Em primeiro lugar, é bastante improvável que se possa mapear todas essas formas de confronto e rivalidade em todos esses campos para o período de 1945-1991. Dificuldade maior se impõe, entretanto, no entendimento de tal nível de informação a respeito dos impérios Otomano e Manchu.

Outra conceituação é proposta por Eric Hobsbawm. Buscando fugir da conceituação de “Guerra Fria” em si, o autor define o que seria a “história da Guerra Fria” afirmando que “(...) a história desse período foi reunida sob um padrão único pela situação internacional peculiar que o dominou até a queda da URSS: o constante confronto das duas potências que emergiram da Segunda Guerra Mundial (...)” (HOBBSAWM, 1995, p. 223). Da mesma forma, também buscando fugir da conceituação do fenômeno para restringir-se à descrição, John Gaddis afirma que “*When a power vacuum separates great powers, as one did the United States and Soviet Union at the end of World War II, they are unlikely to fill it without bumping up against and bruising each other’s interests.*” (GADDIS, 1997, p. 11).

Não definir o objeto e sim contextualiza-lo descrevendo a sua relação com o tempo e com o homem é o *modus operandi* defendido pelo próprio Gaddis:

“My point, then, is that whenever we set out to explain phenomena we cannot replicate – weather paleontology or playwriting – the best we can manage is to simulate it. We approximate reality, because that is the only way we can hope to understand reality. All the world’s a stage; but without a stage upon which we can represent the world, we can hardly function within the world. Our minds require this representation – and representation, in turn, demands imagination.” (GADDIS in ELMAN&ELMAN, 2001 p.309)¹⁹

Buscando romper com os pontos de vista mais tradicionais da definição, através da dicotomia EUA-URSS ou da antinomia quente-frio, Noam Chomsky (1992) afirma que o conflito em realidade serviu para manter os países chamados “satélites” sobre estrita dominação das duas superpotências, cada qual em sua “masmorra”: “*Putting second order*

¹⁹ Para uma réplica a Gaddis do debate história-ciência política no estudo de relações internacionais: “*Historians generally identify underlying conditions responsible for an event rather than causes.*” (LARSON in ELMAN, 2001 p. 329 grifo do original)

*complexities to the side, for the URSS the Cold War has been primarily a war against its satellites, and for the U.S. a war against the Third World.” (CHOMSKY, 1992, p. 28).*²⁰

Chomsky não só propõe que o conflito não foi, em última análise, entre EUA e URSS como também estabelece uma relação que questiona a cooperação intra-blocos. Ao invés de ser um conflito entre o leste e o oeste, como para a maioria dos pesquisadores, o conflito para Chomsky é entre norte-sul em que cada “polo” buscava usar as estruturas ideológicas para manter seus “aliados” em condição de submissão e sustento do seu desenvolvimento: “*We live in a climate of aggression and disrespect...hurt by our poverty, our weakness, our naked dependence, the absolute submission of our feeble nations to the service of an implacable superpower. Latin America is in pain*” (CHOMSKY, 1992, p. 172)

Raymond Aron (2002) faz crítica às abordagens simplesmente sistêmicas/estruturais e afirma que:

“Não só os objetivos históricos das unidades políticas não podem ser deduzidos da relação de forças, como também seus objetivos últimos são legitimamente ambíguos. A segurança, a potência, a glória, a idéia são objetivos essencialmente heterogêneos, que só poderiam ser englobados por um único termo falsificando-se a significação humana da ação diplomático- estratégica. Se a rivalidade dos Estados pode ser comparada a um jogo, o que está “em jogo” não pode ser designado por um conceito único, válido para todas as civilizações e todas as épocas.” (ARON, 2002, p. 150)

para, em seguida, classificar a Guerra Fria como um sistema heterogêneo²¹ de característica bipolar onde os autores principais inclinam-se à competição num jogo de soma zero:

“A conjuntura da guerra fria apresenta alguns traços originais, relacionados com a paz do terror, e com a dupla heterogeneidade, histórica e ideológica, de um sistema que cobre toda a superfície do planeta. Esses traços originais podem ser resumidos com as três palavras: dissuasão, persuasão, subversão, que designam as três modalidades da estratégia diplomático-militar da guerra fria” (ARON, 2002, p. 235)

Ainda dentro das interpretações sistêmicas/estruturais, deve-se menção a Dale Copeland que conceitua guerra fria como uma etapa em sua teorização sobre as Grandes Guerras. Segundo o autor, guerra fria (com letras minúsculas) significaria uma forma de

²⁰ A ideia é partilhada em alguma medida também por Marc Trachtenberg : “*The condominium idea implied that each superpower would dominate its own bloc (...)*” (TRACHTENBERG, 2012, p. 215)

²¹ “Sistemas homogêneos são aqueles que reúnem Estados do mesmo tipo, dentro de uma mesma concepção de política. Sistemas heterogêneos são os que congregam Estados organizados segundo princípios diferentes, postulando valores contraditórios. Entre o fim das guerras de Religião e a Revolução francesa o sistema europeu era ao mesmo tempo multipolar e homogêneo. A partir de 1945 o sistema europeu americano formou-se simultaneamente bipolar e heterogêneo” (ARON, 2002, p. 159-160)

interação conflitiva interestatal marcada pela corrida armamentista cujo objetivo seria exaurir o adversário antes – ou mesmo ao invés – de confronta-lo direta e abertamente (COPELAND, 2001, p. 6-8, 35, 50-52). Além de retirar da guerra fria da sua singularidade histórica²², afirma que ela está novamente para acontecer só que agora mudando-se o oponente para a China²³ como nova potência rival.

Tal ideia não é exclusividade de Copeland e Giovanni Arrighi já chama a atenção para essa nascente rivalidade e como os EUA a estão tratando citando John Mearsheimer (ARRIGHI, 2008, p. 213), Paul Krugman (Idem p. 287) e Robert Kaplan (Idem, p. 292). Em realidade, Mearsheimer se alinha com os que veem uma nova Guerra Fria contra a China²⁴:

“China cannot rise peacefully, and if it continues its dramatic economic growth over next few decades, the United States and China are likely to engage in an intense security competition with considerable potential for war. Most of China’s neighbors, including India, Japan, Singapore, South Korea, Russia and Vietnam will likely join with the United States to contain China’s power” (MEARSHEIMER e BRZEZINSKI, 2005, p. 47)

Até agora, é mostrado que não há consenso nem sobre o caráter bélico da Guerra Fria (se ela chegou a ser travada em termos físicos ou não), tampouco não se encontra consenso sobre a importância do componente ideológico dentro do fenômeno e menos ainda se pode tomar como definitivo quais foram os atores, blocos ou regiões do globo relevantes para a conceituação. Samuel Huntington (1996), por exemplo, fala da divisão do mundo em 3 blocos durante a Guerra Fria:

“During the Cold War global politics became bipolar and the world was divided into three parts. A group mostly wealthy and democratic societies, led by United States, was engaged in a pervasive ideological, political, economic and, at times, military competition with a group of somewhat poorer communist societies associated with and led by Soviet Union. Much of this conflict occurred in the Third World outside two camps, composed of countries which often were poor lacked political stability, were recently independent, and claimed nonaligned”. (HUNTINGTON, 1996, p. 21) grifo nosso.

Outro ponto não consensual é a respeito do caráter histórico (que confere singularidade) do conflito, ou sobre sua superação no tempo (na medida em que autores afirmam que a rivalidade com a China pode dar origem a uma nova Guerra Fria).

²² É necessário que se faça justiça e diga que o primeiro a fazer isso parece ter sido o próprio Waltz: *“The origins of hot wars lies in cold wars and the origins of cold wars are found in the anarchic ordering of international arena”* (WALTZ apud TRACHTENBERG, 2012 p. 5)

²³ Ver também Jan Wouters e Tom Ruys (WOUTERS e RUYS, 2005, p. 26)

²⁴ Ver também Ikenberry (2008)

Sobre a delimitação temporal da Guerra Fria também se encontram divergências. Barrass, por exemplo, afirma que o conflito já existia em 1917 como uma rivalidade entre EUA e URSS (BARRASS, 2009, p. 17), Halliday, por outro lado, afirma que o conflito inicia-se em 1945 (HALLIDAY, 2007b, p. 56) e Jervis afirma que ela só se desenvolveu em meados da década de 50 em função da Guerra da Coreia (JERVIS apud RUGGIE, 1998 p. 262). A data de término do conflito também não reserva pouso pacífico, por exemplo, Hobsbawm coloca a data de fim em 1987 com a conferência de Cúpula de Washington (HOBSBAWM, 1995, p. 248) e Gaddis afirma que o discurso de Gorbachev na ONU, em 1988, cortando unilateralmente o poderio soviético foi o fim prático da Guerra Fria (GADDIS, 1987, p. 236).

Tudo o que é permitido dizer, colacionando os conceitos e suas distinções é que, segundo o estado da teoria, Guerra Fria é um conflito não muito bem delineado em sua forma, entre atores não muito bem especificados que se iniciou por volta do final dos anos 40 e finaliza em algum ponto da transição dos anos 80 para os anos 90 do século XX.

Se a conceituação se revela imprecisa, como mostrado anteriormente, as tentativas de entendimento do período também se apresentam bastantes divergentes. A Guerra Fria é explicada, basicamente, por três linhas interpretativas distintas²⁵ cuja diferenciação reside na delimitação das responsabilidades²⁶ quando do início do conflito e de sua manutenção.

Os chamados tradicionalistas explicam a Guerra Fria pela dicotomia do bem contra o mal colocando os EUA como defensores do mundo democrático, capitalista e liberal (KISSINGER, 1994, p. 18, 46-47, 54) que apenas responderam ao levantar de um país hostil cujo objetivo ideológico era a transformação do mundo todo (GADDIS, 1997, p. 5, 8, 14, 29) em algo igual a si (KISSINGER, 1994, p. 23, 173). A URSS era vista como uma ameaça (Idem p. 26, 53 e também (GADDIS, 1997, p. 34)). Um sistema autocrático (Idem p. 14, 18), que mantinha pela força (física ou ideológica) suas populações submetidas a um modo de vida que não lhes permitia liberdade de escolha e, com o passar do tempo, também lhes retirou a capacidade de obter um padrão de vida economicamente semelhante ao desfrutado no ocidente. É mencionada a incapacidade ontológica da cooperação entre EUA e URSS e por isso a criação de uma hostilidade inicial (GADDIS, 1997, p. 36) que teria logo gerado uma

²⁵ Robert Jervis manifesta-se por cinco linhas, embora as diferenças entre algumas delas não sejam demonstradas de forma substancial (JERVIS, 2001, p. 42-44).

²⁶ Sobre a delimitação de responsabilidades, Larson diz que “*Historians accord more importance to events under human control, especially those having tragic or ironic consequences; their aim is to apportion moral responsibility.*” (LARSON in ELMAN&ELMAN, 201 p. 328) e na historiografia sobre Guerra Fria parece ter razão.

corrida armamentista (Idem p. 86-87, 96, 100), especialmente pela não aceitação soviética do monopólio nuclear norte-americano (Plano Baruch). A luta pela Europa (idem p. 82) (e nela o ponto nevrálgico é Berlim (Ibidem p. 48)) é descrita como o grande centro da disputa numa tentativa de manter o ocidente livre da penetração dos valores soviéticos (idem p. 12). As mudanças de postura norte-americanas (Contenção, Detente, e Nova Guerra Fria) são apenas adequações que os EUA fazem em sua política externa no sentido de responder às ameaças concretas ou estratégicas da URSS.

Segundo essa linha interpretativa, a Guerra Fria chegou ao fim pela erosão econômica da URSS em função da sua baixa produtividade e da incapacidade de uma economia planificada defrontar-se com uma economia de mercado (NYE, 2009, p. 53). A narrativa é ordenada no sentido de mostrar que venceu o melhor sistema, o melhor país e a melhor ideologia²⁷. Os confrontos periféricos são todos tratados dentro da ótica da contenção como um necessário esforço de defesa contra a ameaça soviética (GADDIS, 1997, p. 35) e as eventuais distorções econômicas em zonas periféricas do sistema²⁸, são vistas como efeitos correlatos quando se tratando do terceiro mundo (endividamento), ou como negociações mais – ou – menos justas quando se tratando de Europa (no caso da barganha de segurança por estabilidade do dólar em 1971, por exemplo) (TRACHTENBERG, 2012, p. 190-191, 206, 209, 228). As intervenções políticas ou mesmo militares por parte dos EUA em outros países (GADDIS, 1997, p. 44) são mitigadas ou colocadas na condição de inevitabilidade em função da segurança do sistema (NYE, 2009, p. 155). Inevitabilidade que é termo correntemente usado para demonstrar que não havia escolha americana senão “lutar” a Guerra Fria.²⁹

“(…) the United States unquestionably was the victor in the Cold War. It is true that the Soviet rival imploded, much as the diplomat George Kennan had predicted it would in his 1946 ‘Long Telegram’ from the US Embassy Moscow (Etzold and Gaddis, 1978: 50–63). But the steadiness of the US performance as a strategic competitor was an important element leading to the Soviet demise. American willingness and ability periodically to compete more energetically in grand-strategic ways, and not only militarily, made a significant contribution to the impoverishment of the Soviet civilian economy. For the Soviet Union, the United States was the rival from hell. It could not be eliminated militarily because of the

²⁷ “The winner of the Cold War and the sole remaining great power has behaved as unchecked powers have usually done” (WALTZ, 2000, p. 24)

²⁸ Segundo a ideia do desenvolvimento capitalista de forma desigual e combinada, conforme Trotsky (TROTSKY apud LOWY, 1995 p. 73)

²⁹ Segundo Allen Hunter, que chama a linha dos tradicionalistas de “vindicationism”, historiadores partícipes dessa linha interpretativa são: William Hyland, Jeane Kirkpatrick, John Gaddis e R.C. Raack. (HUNTER, 1998, p. 2-8)

nuclear fact. Because of Moscow's Marxist ideology, it could not be transformed from an enemy into a friend, except as a matter of temporary tactical expediency. And the extraordinary effort to compete well enough with the United States in the military sphere ensured, grand-strategically, that the Soviet Union must lose the competition in living standards. It is true that Moscow's dysfunctional ideology and system of government were the prime causes of Soviet failure, but it is also plausible to claim that US policy was a significant reason why those systemic Soviet weaknesses proved fatal. The Soviet Union unquestionably lost the Cold War. It would be churlish to deny the United States some credit for that result." (GRAY, 2007, p. 222)

Uma segunda forma de interpretação da Guerra Fria reúne os chamados revisionistas. Nessa linha interpretativa basicamente ocorre inversão dos lados entre a dicotomia bem-mal na interpretação da Guerra Fria. O imperialismo americano é apresentado como sendo o grande responsável pelo sentimento de insegurança soviética. Esse imperialismo americano remonta a período anterior ao da Guerra Fria (da interferência ocidental na Revolução Russa) (LAFEBER & BEISNER, 1978 p. 671; HUNTER, 1998 p. 23). Ademais, à URSS, segundo essa interpretação, foi negado o montante de indenização de guerra da Alemanha nazista o que permitiu uma reconstrução muito mais rápida da Alemanha Ocidental em detrimento do mundo socialista pois, retirou possíveis recursos que a URSS poderia utilizar-se em seu desenvolvimento (LAFEBER, 1997 p. 44; HUNTER, 1998 p. 13). Ao privar a URSS de uma aliança (econômica e mesmo política) com países europeus pelo uso ideológico do conflito, (LAFEBER, 1997 p. 47; LAIRSON in HUNTER, 1998 p. 75), os EUA não só se aproveitaram de sua muito maior esfera de influência de forma econômica (HUNTER, 1998 p. 19) como também não permitiram que a URSS obtivesse condições materiais de crescimento na mesma velocidade do mundo ocidental (EISENBERG in HUNTER, 1998 p. 52). Além disso, a aberta e constante ameaça de confronto com o mundo comunista – cujo suposto do intervencionismo americano advém muito antes da Guerra Fria (HUNTER, 1998 p. 15) – foi materializada, na formação da OTAN, na militarização da Europa e mais fortemente na corrida armamentista (e nuclear) que drenaram recursos da economia soviética no pós-Guerra e não permitiram que tais recursos fossem alocados em melhorias sócio-econômicas dentro do mundo soviético (LAFEBER in HUNTER 1998, p. 37; EISENBERG in HUNTER, 1998 p. 59). Esse caminho de entendimento relativiza o autoritarismo interno do mundo soviético, tanto quanto questiona o caráter liberal e democrático do mundo ocidental (e mais precisamente dos EUA). O entendimento geral é que nunca houve por parte dos EUA qualquer interesse de acomodação (cooperação) e sim uma clara vontade de eliminação da

“ameaça” comunista (ou soviética) ao American Way of Life (TRACHTENBERG, 2012, p. 178-180).

“On 22 august 1943, a joint JCS/OSS committee issued a memorandum titled ‘Strategy and Policy: Can America and Russia cooperate?’ The United States and Britain, it argued, must immediately concentrate forces on the continent to make a policy of hostility unattractive to Moscow. This stance was necessary even though ‘the major Soviet war aim is the security of the Soviet Union’” (COPELAND, 2001, p. 152)

As ingerências americanas em zonas periféricas do conflito (Vietnã, Coréia, África, América do Sul) são exemplos do uso do poder militar e econômico americano para abortar mudanças de sistemas sócio-políticos que poderiam favorecer o bloco soviético (FRASER in HUNTER, 1998 p. 108-109; ROXBOROUGH in HUNTER, 1998 p. 122-123, 126). O termo *cordón sanitaire*³⁰ é usado para demonstrar a leitura que o bloco capitalista fazia do mundo atrás da “cortina de ferro”. As interferências políticas e econômicas americanas pelo globo são vistas como prova do intenso imperialismo *yankee* que ajudou a determinar o desgaste econômico soviético (LAFEBER in HUNTER 1997, p. 38-40). A Guerra Fria acabou, também nessa perspectiva, por questões econômicas – mas sendo, nesse caso, os efeitos deletérios da rivalidade sentidos em ambos os blocos (FRIEDMANN in HUNTER, 1997 p. 227). Tais efeitos, contudo, têm tanto a ver com a falta de capacidade econômica do comunismo quanto com a pressão e asfixia a que foi submetida a URSS pelo mundo ocidental.

“The U.S had vital interests in maintaining world political and economic stability, blocking soviet power, preventing totalitarian aggression wherever it occurred, exercising leadership to promote confidence in U.S. policies, and retaining control over strategic áreas and resources” (LAIRSON in HUNTER, 1998 p. 73)

O próprio desenho das instituições internacionais (ONU, FMI, GATT etc) já materializava um fator restritivo claro para o bloco soviético (PALAN in HUNTER, 1997 p. 240; NYE, 2009 p. 145).

Tais interpretações colocam nas questões internas da política americana, e na forma como ela entendeu e reagiu à política internacional, a criação da Guerra Fria (HUNTER, 1998, p. 7). Desde pressões econômicas internas nos EUA (LAFEBER, 1997, p. 48) até o perfil político dos tomadores de decisão americanos são entendidos como moduladores das

³⁰ O termo é usado pela primeira vez pelo historiador Americano H. Fisher (FISCHER, 1927, p. 25) já com relação à URSS, mas depois é ressignificado pelo historiador francês André Fontaine já com o intuito de marcar o verdadeiro início da Guerra Fria que seria com o plano de separação colocado em prática por Clemenceau em 1919. (FONTAINE, 2006, p. 16)

atitudes americanas durante a Guerra Fria (LAFEBER, 1997, p. 49-50), demonstrando a importância da configuração de forças dentro da política doméstica dos EUA para o conflito em escala mundial.

Uma terceira forma de entendimento sobre a Guerra Fria é chamada de corrente pós-revisionista. Esse grupo é composto por pesquisadores que têm minorado a radicalidade do seu discurso inicial³¹, ou por pesquisadores cuja formação já se deu mais distanciada das bases ideológicas da década de 60-70-80. Outra característica dos chamados pós revisionistas é não somente preocupar-se com a narrativa histórica em sua característica de *followability*³² mas também buscar na interdisciplinaridade com a ciência política, antropologia e relações internacionais, certas junções que permitam olhar o objeto (Guerra Fria) de outras formas e por outros ângulos. Mudando a ontologia dos temas e a metodologia das abordagens os pós-revisionistas têm afirmado que não existe uma explicação única para a Guerra Fria e esforçam-se por lançar luz nesse universo multifacetado.

Desta forma, os pós-revisionistas apontam para um conflito em que a ideia de “vácuo de poder” após a Segunda Guerra (especialmente na Europa) trouxe as duas potências para um sistema bipolar onde a noção de segurança/insegurança era co-constituída.

“A bipolaridade mais o enfraquecimento dos estados europeus no pós guerra criaram um vácuo de poder para o qual Estados Unidos e União Soviética foram atraídos (...) Considerando a estrutura bipolar, dizem os pós revisionistas, estabelece-se uma espiral de hostilidade: uma linha dura em um país cria uma linha dura no outro. Ambos começaram a perceber o inimigo tão análogo quanto Hitler na década de 1930. À medida que as percepções tornaram-se mais rígidas a Guerra Fria se intensificou.” (NYE, 2009, p. 145)

Sem buscar atribuir culpabilidade a países, blocos ou líderes essas novas interpretações lançam mão de teorias políticas para explicar a espiral de hostilidades na qual se envolveram EUA e URSS.

“The actor which begins the spiral (...) is fairly sure, that, currently, the other’s intentions are relatively restrained. But in an environment of dynamic change, it remains uncertain about the other’s future intentions should the latter reach a position of preponderance.” (COPELAND, 2001, p. 148)

³¹ Esse é o caso de John Lewis Gaddis conquanto se pode observar claras mudanças argumentativas entre seus livros dos anos 90 e as produções recentes. Joseph Nye, inclusive coloca Gaddis no grupo dos pós revisionistas (NYE, 2009, p. 144)

³² Noção pela qual a ordenação discursiva recebe uma causalidade por correspondência temporal, onde o evento A ocorre antes do evento B então depreende-se do discurso que A é causa de B ou, no mínimo, A influencia B. Paul Ricoeur (RICOEUR, 1984, p. 150-154) já chamava a atenção para o cuidado de não se buscar no discurso uma noção de causalidade eminentemente por sucessão de ideias.

“Os pós-revisionistas (...) têm ainda uma outra explicação que se concentra no nível estrutural. Eles afirmam que os tradicionalistas e os revisionistas estão ambos errados porque ninguém pode ser culpado por começar a Guerra Fria. Ela era inevitável, ou praticamente inevitável, por causa da estrutura bipolar do equilíbrio de poder no pós-Guerra Fria” (NYE, 2009, p. 144-145)

Os pós-revisionistas buscam olhares diferenciados (a partir do terceiro mundo, da ótica da descolonização, etc.) para entender como a Guerra Fria foi vista e vivificada em outros locais do globo que não somente a Europa (WESTAD, 2010). A utilização da teoria dos discursos como forma interpretativa dos interesses e ações políticas de ambas as partes e do construtivismo para compreender determinados fenômenos (CHOMSKY, 1992) é também comum. O interesse não é mais estabelecer um entendimento do conflito como um todo, mas compreender os processos decisórios em momentos críticos e determinar o papel dos agentes (institucionais ou não) no resultado.

A Guerra Fria como essencialmente um construto discursivo também é defendida por Westad: *“While the Cold War is a central discourse in the international history of the late century, it is by no means the full story”* (WESTAD, 2010, p. 4) que também aponta para a falta de crítica ao efeito totalizante do termo Guerra Fria: *“This relative lack of political controversy has sometimes made scholars oversimplify the relationship between ideology and practice in how Washington has conducted its international policies”* (WESTAD, 2010, p. 9). Para o autor o componente ideológico discursivo foi definidor para o surgimento da Guerra Fria³³:

“But it was the American ideological insistence that a global spread of communism would, if not checked, result from the postwar extension of Soviet might that made the rivalry between the two powers into a Cold War” (WESTAD, 2010, p. 25)

Robert Jervis (2001) pergunta-se se a Guerra Fria não foi um *“security dilemma”*³⁴, utilizando das categorias explicativas da Teoria dos Jogos. E, apesar de reconhecer algumas congruências, ele conclui: *“Although the Cold War contained elements of the security dilemma and included episodes in which tensions and arms increased as each side defensively reacted to the other, the root of the conflict at best was a clash of social systems.”* (JERVIS, 2001, p. 58). Jervis, no fundo, não acrescenta nada de novo pela sua conclusão, mas é a submissão do mesmo objeto a outras metodologias e teorias que mostra a importância dessas novas análises.

³³ Eric Hobsbawm concede importância a essa percepção também (HOBSBAWM, 1995, p. 223-252)

³⁴ Posição partilhada em algum senso por Ned Lebow (LEBOW, 2010, p. 162)

Ao romper com as visões explicativas totalizantes a respeito da interpretação da Guerra Fria, os pós-revisionistas não apresentaram sempre novas respostas às antigas perguntas (Quem começou a Guerra Fria?, Ela foi inevitável?, Que valores deveriam ser defendidos?, etc.) ao contrário, eles propuseram uma quantidade numerosa de abordagens explicativas que trouxeram mais dúvidas e, por conseguinte, mais caminhos interpretativos (LEBOW in COX et al, 2009 24-25, 30-31).

Nesse ponto, a diversidade de interpretações não permite que se constitua uma narrativa única com pontos de similaridade que sejam amostras determinantes de uma interpretação-mestra pós-revisionista a respeito do conflito, como foi feito nos outros dois casos. Os olhares múltiplos já buscam enfatizar, inclusive, a incapacidade epistemológica da determinação de uma interpretação-mestra e apenas abrem campos de estudo que ainda devem render muitos frutos pelos próximos anos.

o o o

Como é tratado nesta seção, não existe consenso na literatura sobre o que é a Guerra Fria. Se é revestida de singularidade histórica ou se é parte de uma forma de conflito também encontrada em outros momentos da história. Também não existe consenso sobre os atores envolvidos, se blocos, países ou sistemas sócio-econômicos. A celeuma continua com a periodização e mesmo os elementos constitutivos do conflito, suas zonas ação/atuação e interesses dos grupos conflitantes. Em realidade, afóra o entendimento que se obtém do senso comum, muito pouco a literatura consolidou de forma minimamente consensual. Se esta no terreno de Giovanni Sartori (1970) quando este menciona:

The reply need not be far-fetched: the lower the discriminating power of a conceptual container, the more the facts are misgathered, i.e., the greater the misinformation. Conversely, the higher the discriminating power of a category, the better the information. Admittedly, in and by itself this reply is not very illuminating, for it only conveys the suggestion that for fact-finding purposes it is more profitable to exaggerate in over-differentiation than in over-assimilation. (SARTORI, 1970, p. 1039)

Bipolaridade: Um conceito, muitas premissas

Outra forma para o entendimento do período pós segunda Guerra Mundial é a explicação sistêmica/estrutural. Aqui, o conceito de bipolaridade é central e busca explicar não a Guerra Fria, mas desvendar o sistema de correlações entre os países no período após a segunda Guerra Mundial. O objeto, apesar de relacionado, é diferente do analisado na seção anterior, uma vez que entende que as decorrências históricas que levam o nome “Guerra Fria” são oriundas de uma estrutura fundamental que organiza países e interesses no cenário internacional sob determinada ordem. Mostra-se que bipolaridade é essencialmente diferente de polarização do mundo. Uma vez que a bipolaridade confere uma ideia subjacente de inevitabilidade e universalidade do arranjo internacional numa estrutura com dois, e apenas dois, polos.

Partindo da descrição de que o mundo dividia-se entre dois blocos no pós Segunda Guerra, as teorias interpretativas sistêmicas/estruturais cunharam a ideia de bipolaridade. Se o termo Guerra Fria é impreciso e polissêmico, como é mostrado anteriormente, melhor sorte não ocorre ao termo bipolaridade, de tal modo que Harrison Wagner pergunta-se diretamente: “*What was bipolarity? It has no clear answer.*” (WAGNER, 1993, p. 103).

A ideia de bipolaridade foi primeiramente apresentada por Hans Morgenthau em 1948 inaugurando o chamado realismo clássico com sua obra “A política entre as nações”:

“Era tão grande a disparidade de poder entre, por um lado, os países de primeira categoria – tais como Estados Unidos, União Soviética, Grã-Bretanha, Japão e Alemanha – e todos os demais países combinados, pelo outro lado, que a defecção de um aliado ou o acréscimo de um outro país não mais poderia desequilibrar a balança de poder e, com isso, afetar materialmente o resultado final da luta. É bem possível que, sob a influência de mudanças de alinhamento um dos pratos da balança pudesse elevar-se um pouco, enquanto o outro baixaria ainda mais, sob um peso maior.” (MORGENTHAU, 2003, p. 625) grifo nosso

“De agora em diante, só passava a ter relevância a posição das grandes potências (...) Essa situação, que foi pela primeira vez constatada durante a Primeira Guerra Mundial, viu-se acentuada pela polaridade entre Estados Unidos e a União Soviética, e constitui hoje a mais importante característica da política internacional. A potência dos Estados Unidos e da União soviética em comparação o poder de seus aliados efetivos ou potenciais, tornou-se de tal modo avassaladora, que, graças ao seu peso predominante, as duas superpotências determinam o equilíbrio de poder entre as duas (sic). No momento esse equilíbrio não pode ser alterado de modo decisivo, pelo menos a curto prazo, pro eventuais mudanças de

alinhamento de um ou outro de seus aliados. O equilíbrio de poder transformou-se de multipolar em bipolar” (MORGENTHAU, 2003, p. 625-626)

Existe, contudo, uma ambiguidade na conceituação de Morgenthau. O autor oscila entre um conceito sistêmico de bipolaridade, baseado na correlação de forças entre as potências, calcado no seu conceito de “equilíbrio de poder”³⁵ e um conceito estrutural³⁶ do mesmo termo baseado na ideia da “posição das grandes potências”. Ora o equilíbrio bipolar se dá por meio dos “pratos” em uma balança, ora se dá por meio da “posição” dos países no sistema. Os dois conceitos em questão são relacionais (bipolaridade como relação), mas no primeiro termo a relação comparativa se dá apenas com outras nações, tomadas pelos seus comparativos de força e no segundo se dá de forma planejada posicional³⁷, conforme explicita Gowa (1989).

“This [the bipolarity] can be represented spatially, where the distance between any two states is a measure of the conflict of interest between them. A bipolar system embedded in an anarchic world is likely to distribute its constituent great powers 180 degrees from each other” (GOWA, 1989, p. 1249)

No primeiro caso é um referencial meramente comparativo, no segundo caso se torna um referencial competitivo *per se*, pois orienta “posições” numa teórica representação bidimensional do espectro internacional. A diferença, como se vê, é bastante significativa.

No primeiro caso (o poder como advindo de um referencial de comparação), a rivalidade entre os Estados se estabelece se, e somente, se esses Estados assim manifestarem-se (*animus*) podendo, portanto, existir a possibilidade de coexistência de vários poderes de mesma grandeza:

“Não se diga que a mecânica do novo equilíbrio de poder produziu necessariamente esse estado político do mundo [bipolaridade]. A estrutura modificada do sistema de equilíbrio de poder permitiu que a oposição hostil de dois gigantes blocos de poder se tornasse possível, mas não inevitável” (MORGENTHAU, 2003, p. 655) grifo nosso.

No segundo caso (poder como referencial estrutural), a rivalidade é inerente à configuração bidimensional que o sistema assume no período – a bipolaridade. No caso da bipolaridade, não há a necessidade de as nações manifestarem hostilidade, ela necessariamente existe por condição de configuração estrutural. Essa diferença, percebida posteriormente por Waltz,

³⁵ “(...) o equilíbrio de poder consiste em um mecanismo criado para a autodefesa de nações cuja independência e existência estejam ameaçadas por um desproporcional aumento de poder de outra nação” (MORGENTHAU, 2003, p. 400). Ver também Joseph Nye (NYE, 2009, p. 79-84).

³⁶ Para uma diferença entre os termos sistema e estrutura ver WALTZ, 1979 capítulo 4

³⁷ Em realidade Morgenthau oscila entre essas duas visões em toda a sua obra. (MORGENTHAU, 2006 p. 543-544, 560-561, 589, 604, 623)

coloca em xeque a noção inicial de bipolaridade – se ela é percebida por razões sistêmicas comparando-se as unidades como pratos de uma balança ou se ela é percebida em função da posição espacial (estrutural) que ocupam as unidades dentro de uma representação cartesiana do sistema internacional.

A própria ideia de bipolaridade é advinda da física, especialmente dos estudos sobre campos magnéticos e eletromagnéticos, nela pode-se perceber a forma primordial de uma estrutura bipolar, conforme figura 1. Assim, entende-se o porquê do texto de Morgenthau está eivado de relações mecanicistas, geométricas ou de gravitação universal³⁸. A diferença entre os dois conceitos de Morgenthau encerra uma diferença de grandezas que se encontra também na Física. Por exemplo:

Na teoria de gravitação universal, por exemplo, as grandezas “massa” e “distância dos centros de massa” se correlacionam na famosa fórmula de Newton $F = \frac{m_1 m_2}{d^2}$

Pode-se ler que “força de atração é igual à massa do corpo 1 multiplicado pela massa do corpo 2 divididas pelo quadrado das distâncias entre seus centros”. Por inspiração mecanicista, Morgenthau tentou expressar no plano político internacional relações entre as chamadas grandezas escalares (massa, distância, etc.) e grandezas vetoriais³⁹ (força, aceleração, velocidade, etc.). No caso da política internacional, Morgenthau tenta fazer a comparação entre unidades estatais através de duas formas essencialmente diferentes: suas grandezas escalares (medidas pelos “pratos em uma balança”) e suas grandezas vetoriais (dependentes da posição que os estados ocupam no plano internacional).

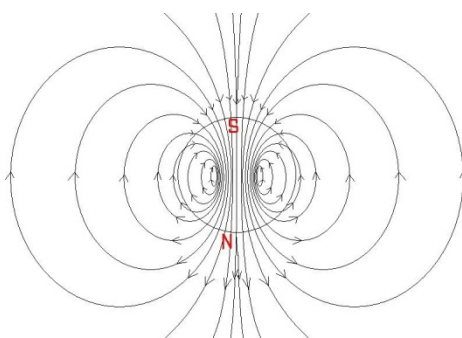


Figura 1

³⁸ (MORGENTHAU, 2003, p. 59, 154, 283, 309, 375, 376, 377, 397, 626, 637, 638, 639)

³⁹ Grandezas escalares são aquelas que podem ser medidas e cuja natureza depende apenas da quantidade do que é medido. Um quilograma é a mesma grandeza não importando outra informação. Grandezas vetoriais são aquelas que, para terem sentido completo é necessário que se indique além do componente escalar o sentido e a direção do vetor. Dizer que um carro tem aceleração 50 m/s² não nos diz para onde ele está indo, inclusive ele pode sofrer uma aceleração destas até parar completamente desde que o vetor aceleração seja oposto ao vetor velocidade.

Tal ideia permite explicar porque o conceito de poder de Morgenthau é mal estabelecido, ora sendo definido em forma relacional (grandeza vetorial) ora em forma de coisa material (grandeza escalar) que pode ser medida objetivamente:

“O cálculo racional da força relativa de várias nações, que constitui a própria essência vital do equilíbrio de poder, transforma-se em uma série de intuições cuja correção só é possível comprovar mais tarde, em retrospecto”. (MORGENTHAU, 2006 p. 386)

Na teoria de Morgenthau não fica esclarecido se a relação de polaridade/bipolaridade se dá em função de grandezas escalares (capacidade militar, PIB, população, área etc) e sua comparação simples⁴⁰ com outros países, ou se ela somente se consolida a partir de uma abordagem vetorial (posição no espaço político internacional, ideologia, etc). Essa imprecisão foi percebida por Waltz, que calca a sua teoria – chamada neorrealista – no conceito de “capacidades” que nada mais vem a ser do que a lacuna explicitada na teoria de Morgenthau.

Kenneth Waltz (1979), verifica a inconsistência no conceito de Morgenthau e lhe dá forma, declarando-se favorável exatamente à segunda proposição anteriormente apresentada. Para Waltz, tem-se uma relação estrutural em que os Estados se colocam conforme suas capacidades: *“States vary widely in size, wealth, power and form. And yet variations in these and in other respects are variations among like units”* (WALTZ, 1979, p. 96).

Para definir estruturas Waltz diz:

“Structures are causes, but they are not causes in the sense meant by saying that A causes X and B causes Y. X and Y are different outcomes produced by different actions or agents. A and B are stronger, faster, earlier, or weightier than X and Y. By observing the values of variables, by calculating their covariance, and by tracing sequences, such causes are fixed. Because A and B are different, they produce different effects. In contrast, structures limit and mold agents and agencies and point them in ways that tend toward a common quality of outcomes even though the efforts and aims of agents and agencies vary. Structures do not work their effects directly. Structures do not act as agents and agencies do.” (WALTZ, 1979, p. 74)

Note-se que segundo a teoria neo-realista os estados são funcionalmente iguais possuindo, contudo, capacidades distintas o que os faz, aí sim, diferentes. O próprio Waltz, entretanto, assinala uma incongruência no seu pensamento quando diz: *“The first problem is this: Capability tells us something about units. Defining structure partly in terms of the distribution of capabilities seems to violate my instruction to keep unit attributes out of structural definitions”* (WALTZ, 1979, p. 97) para então resolver a contradição em termos,

⁴⁰ Conforme Martin Wight (WIGHT, 2002, p. 5)

reafirmando o caráter posicional de seu conceito estrutural⁴¹ “*States are differently placed by their power*” (idem, p. 97 grifo nosso). Waltz define o conceito de poder dizendo que “*Power is estimated by comparing the capabilities of a number of units. Although capabilities are attributes of units, the distribution of capabilities across units is not. The distribution of capabilities is not a unit attribute, but rather a system-wide concept*” (Idem 97-98). Poder, nesse sentido, não é absoluto e nem pode ser percebido com a verificação da unidade, mas sim de forma comparativa com outras unidades.

Nesse sentido, Waltz estabelece uma diferença para avançar em relação à lacuna do conceito de Morgenthau. Para Waltz, o termo “capacidades” é um atributo de cada Estado, podendo ser medido materialmente (grandeza escalar). É objetivo, portanto. Enquanto o termo poder (que vem a ser uma função da “distribuição de capacidades”) passa a ser um ente relacional que só se pode entender dentro da análise estrutural (grandeza vetorial). Ao diferenciar “capacidades” e “distribuição de capacidades” Waltz pensa ter solucionado a relação constitutiva entre agente-estrutura.

“In defining international-political structures we take states with whatever traditions, habits, objectives, desires, and forms of government they may have. We do not ask whether states are revolutionary or legitimate, authoritarian or democratic, ideological or pragmatic. We abstract from every attribute of states except their capabilities. Nor in thinking about structure do we ask about the relations of states—their feelings of friendship and hostility, their diplomatic exchanges, the alliances they form, and the extent of the contacts and exchanges among them.” (WALTZ, 1979, p. 99) grifo nosso

Segundo o autor, no sistema internacional existe o nível das unidades (Estados), o nível sistêmico (alianças, hostilidades etc.) e o nível estrutural: “*Thinking of structure as I have defined it solves the problem of separating changes at the level of the units from changes at the level of the system.*”, numa alusão à alegoria das 3 imagens⁴² que ele mesmo sugere em seu primeiro livro “*Man, the State and War*”. Waltz define estrutura com três componentes:

“Structures are defined, first, according to the principle by which a system is ordered. (...) Structures are defined, second, by the specification of functions of

⁴¹ Grieco (1988), outro realista, também afirma o caráter posicional do conceito “*However, realists find that states are positional, not atomistic, in character, and therefore realists argue that, in addition to concerns about cheating, states in cooperative arrangements also worry that their partners might gain more from cooperation than they do.*” (GRIECO, 1988, p. 487)

⁴² Segundo Waltz no livro “*Man, The State and War*”, a primeira imagem seria o nível do comportamento humano, a primeira forma explicativa dos fenômenos sociais (*International Conflict and Human Behavior*), a segunda imagem seria o nível interno dos Estados, sua política interna (*Internal Structure of States*) e a terceira imagem seria o nível internacional anárquico (*International Anarchy*) (WALTZ, 2001)

differentiated units. (...) Structures are defined, third, by the distribution of capabilities across units.” (WALTZ, 1979, p. 100-101)

Ao assumir seu conceito de bipolaridade como algo existente apenas no nível estrutural, Waltz procura fortalecer sua teoria de forma diferente da de Morgenthau. Segundo ele, a bipolaridade não é causada pelo equilíbrio de poder (ou pelo comportamento dos Estados) e é sim uma característica estrutural da distribuição de capacidades dos Estados num sistema estrutural anárquico (sem a existência de um poder soberano). Note-se que num sistema anárquico a distribuição bipolar estrutural vai obedecer a um desenho idêntico ao da figura 1, com dois polos separados 180 graus.

Waltz usa o termo “distribuição de capacidades” para definir a polarização:

“the difficulty of counting poles is rooted in the failure to observe the distinction. A systems theory requires one to define structures partly by the distribution of capabilities across units. (...) The economic, military, and other capabilities of nations cannot be sectored and separately weighed. States are not placed in the top rank because they excel in one way or another. Their rank depends on how they score on all of the following items: size of population and territory, resource endowment, economic capability, military strength, political stability and competence” (WALTZ, 1979 p. 131).

Segundo o autor, para determinar os polos da estrutura basta “apenas” ranquear os Estados pela suas capacidades: “*We need only rank them roughly by capability*” (Idem, p. 131).⁴³

O sentido que Waltz dá para bipolaridade a coloca na situação de relação global. Assim, falar em bipolaridade “*(...) does not mean that either power can exert a positive control everywhere in the world, but each has global interests which it can care for unaided, though help may often be desirable*” (WALTZ, 1964, p. 888). Bipolaridade significa um sistema em que as Super-Potências⁴⁴ sofrem “*(...) the nearly constant presence of pressure and the recurrence of crises*” (WALTZ, 1964, p. 883).

É importante separar a noção de polarização do mundo em dois Estados (ou blocos) que competem entre si no nível sistêmico (conceito de Morgenthau) da distribuição de capacidades entre Estados de forma a que dois deles sejam muito mais fortes do que quaisquer

⁴³ Para um estudo comparando das condições de polarização ver (RAPKIN, THOMPSON e CHRISTOPHERSON, 1979), para estudos sobre formas de organização internacional comparativamente ver (KAPLAN, 1957)

⁴⁴ Waltz não define claramente o conceito de grandes potências essa inconsistência é apontada por Wagner (WAGNER, 1993, p. 86). O conceito de Snyder e Diesing nesse sentido – e em nosso entendimento só nesse sentido – é mais conciso: “*(...) is defined by the number of major actors in the system and the distribution of military power and potential among them. (...) A bipolar system is one with only two Great Powers and a number of smaller states.*” (SNYDER e DIESING, 1977, p. 419-420) grifo nosso

outros (condição de Waltz (WALTZ, 1964, p. 892)) como chama à atenção Harrison Wagner (1993) (WAGNER, 1993, p. 81-82). Bipolaridade remete à situação inerente da relação de força dos polos de uma estrutura de serem dois, e apenas dois, e orientados de forma a encontrarem a maior distância possível entre si no espaço. A noção de polarização, por outro lado, remete à ideia de estados que se sobressaem dos demais no cenário internacional por alguma característica que lhes é intrínseca (formando polos). Essa percepção, contudo, não limita o número de polos, também não lhes dita o comportamento com relação aos outros estados e tampouco estabelece a conformação espacial que a estrutura deve assumir. Essa distinção é importante para se compreender a diferença conceitual que Waltz propõe e para que não se possa vislumbrar a diferença que Wagner afirma existir, “(...) *the polarization of the world into two hostile camps commonly is assumed to have ended long before bipolarity did (...)*” (WAGNER, 1993, p. 85).

As diferenças de entendimento a respeito da bipolaridade entre Waltz e Morgenthau⁴⁵ não se resumem apenas aos conceitos, mas também a partir de quando se pode definir o mundo como bipolar. Para Morgenthau somente no início dos anos 50 é que a URSS pode ser vista como super-potência por ter desenvolvido capacidade nuclear:

“A União soviética, embora tenha sido sempre virtualmente uma grande potência, só passou na realidade a merecer tal título quando ingressou na lista das mais importantes potências industriais, na década de 1930. Ela só se tornou rival dos Estados Unidos, na qualidade ‘a outra superpotência’, quando conseguiu alcançar, nos anos 1950, a capacitação industrial para combater em uma guerra nuclear” (MORGENTHAU, 2003, p. 235).

Em Waltz, a bipolaridade já era existente desde o final dos anos 40 e as questões nucleares nada tem a ver com isso:

“The world was bipolar in the late 1940s, when the United States had few atomic bombs and the Soviet Union had none. Nuclear weapons did not cause the condition of bipolarity; other states by acquiring them cannot change the condition. Nuclear weapons do not equalize the power of nations because they do not change the economic bases of a nation's power. Nuclear capabilities reinforce a condition that would exist in their absence: Even without nuclear technology the United States and the Soviet Union would have developed weapons of immense destructive power.” (WALTZ, 1979, p. 180-181)

⁴⁵ Segundo Ned Lebow “All of them have poorly specified definitions of bipolarity. None of the measures of bipolarity derived from these theories sustains a characterization of the international system as bipolar before the mid-1950s at the earliest”. (LEBOW, 1994, p. 252)

Além da indefinição do início do sistema bipolar o momento de seu fim também não é consenso entre os pesquisadores, sendo que Sorensen (2002) cita Waltz para dizer que este ainda entende que, mesmo após a queda da URSS tem-se uma “bipolaridade em um estado alterado”:

“The end of the Cold War has started a comprehensive debate about the relative distribution of power in the international system following the decline of the Soviet Union. Neorealists characterize the present system as ‘bipolarity in an altered state’. Bipolarity continues because militarily Russia can take care of herself and because no other great powers have emerged. Yet with the waning of Soviet power, the United States is no longer held in check by any other country or combination of countries; the system leans towards unipolarity with the U.S. as the unipolar power.” (SORENSEN in DUNNE, COX & BOOTH, 2002 p. 98)

As divergências a respeito do que sucede o sistema bipolar também dão origem a muitas discussões e, embora a literatura atual se incline pela ideia de unipolaridade,

“There are two obvious related definitions of unipolarity. One is adopted by Ikenberry, Mastanduno, and Wohlforth, as well as by other contributors to this literature: a system in which one state has significantly more capabilities than any other. Another is a system in which the unipole’s security and perhaps other values cannot be threatened by others, just as in bipolarity except that in bipolarity the other superpower along poses a fundamental threat.” (JERVIS, 2009, p. 191)

“The advent of unipolarity has had profound effects on the nature of contemporary alliances. A preponderance of power in the hands of a single state—in this case, the United States—had never before occurred in the modern era. Because the gross distribution of capabilities helps identify both possible sources of threat and the potential allies that might be recruited to deal with them, the condition of unipolarity inevitably shapes the alliance choices that are available to different states. A unipolar distribution of capabilities will also influence bargaining within contemporary alliances, based on the relative strength of different actors and the alliance options available to each.” (WALT, 2009, p. 86)

essa visão não é, de forma alguma, consenso na teoria de relações internacionais:

“If the world was bipolar during the cold war, many have concluded, then the current world situation must be one of multipolarity. But multipolarity has always been described as a system characterized by shifting coalitions among several more or less equal states, which does not seem to be a very accurate description of the world we now live in. On the other hand, while the concept of unipolarity may capture better the current distribution of military power, it seems to exaggerate the influence of the United States” (WAGNER, 1993, p. 105)

Segundo a teoria realista, bipolaridade é um arranjo sistêmico ou estrutural dos Estados enquanto unidades no ambiente internacional. Esse arranjo não é muito bem definido, bem como seu surgimento e fim também não representam consensos na literatura. Existem muitas incongruências entre os conceitos de Morgenthau e Waltz, mas primordialmente eles diferem na explicação da origem da bipolaridade. Morgenthau oscila entre uma origem sistêmica baseada no poder dos Estados em relação paritária uns com os outros e uma origem estrutural a partir de uma correlação de forças entre a unidade e o sistema que a cerca e configurando o espaço político internacional. Além disso, Morgenthau reconhece que a polarização em dois polos é ocasional e não obrigatória, sendo que os Estados escolhem sua posição e suas relações com outros Estados procurando manter a “balança de poder”. Waltz, por sua vez, define, através de axioma, que a bipolaridade é estrutural e admite que toda a conformação do espaço internacional se dá em decorrência dessa estrutura. Assim, a bipolaridade é inerente à estrutura e os Estados apenas adaptam-se a ela.

Guerra Fria e Bipolaridade: Matching Concepts?

Nessa seção será visto que Guerra Fria e bipolaridade são conceitos diferentes e que não podem ser usados – ainda que normalmente o sejam – como intercambiáveis, mesmo que busquem explicação sobre o mesmo período de tempo (1945 e 1989). Em realidade ambos os conceitos são mal definidos e apresentam problemas evidentes quando confrontados com a lógica e com dados empíricos. Ademais eles têm uma diferença essencial que é a explicação central para o arranjo político das duas potências militar e economicamente dominantes, em posição de rivalidade. O conceito de Guerra Fria oferece a ideologia como força-motriz da rivalidade leste-oeste, já o conceito de bipolaridade nega o efeito da ideologia como variável principal e oferece a ideia de determinação estrutural. Sob esse prisma, são conceitos logicamente excludentes.

É consenso entre os historiadores do período que não se pode explicar a Guerra Fria sem o entendimento das concepções político sociais que emanavam das duas superpotências⁴⁶ durante o período.

“American assessments were afflicted by two decidedly different preconceptions. The first of these was ‘mirror imaging’, which came to the fore after the Cuban Missile Crisis when the Americans wanted to ease tensions and ‘manage’ the Cold War. In the absence of convincing intelligence about how Soviet leaders viewed their rivalry with the United States, many Americans were inclined to assume that Soviet leaders were, at the heart, not so different from themselves and they would react to events much as they would” (BARRASS, 2009, p. 386)

A profundidade, importância, abrangência e eficácia de tais discursos são, entretanto, de entendimentos diversos.

“Indeed, while Ronald Reagan spoke the language of communist rollback and talked optimistically about consigning the URSS to the dustbin of history, historians like John Gaddis ruminated in true Waltzian fashion about the peaceful and presumably beneficent character of the Cold War as a bipolar system.” (COX, BOOTH, et al., 2009, p. 6)

A verificação do papel da ideologia dentro do período de 1945-1989 é tarefa difícil. Especialmente pela falta de um consenso a respeito do conceito de ideologia. Contudo, mesmo que se fizesse eco ao senso comum, procurando ver a dicotomia entre socialismo e capitalismo como definidora de todo o período, as dificuldades de entender a extensão da

⁴⁶ É interessante notar que mesmo diferindo conceitualmente do realismo muitos historiadores usam as categoriais de análise realistas sem muita preocupação com o paralelismo teórico, aqui o conceito de “superpotência” é moeda corrente.

influência da ideologia sobre as escolhas dos atores⁴⁷, combinada com a inconsistência da argumentação sobre rivalidade ideológica como algo constante a todo período⁴⁸ resulta em dificuldades teóricas e empíricas para estudos sobre o fenômeno.

“The ideas explanation conceives of the Cold War as primarily an ideological struggle. The Soviet Union and the United States represented incompatible social systems, and the clash between them was the continuation of a struggle between Leninist-style socialism and Western capitalism that began with the Bolshevik revolution in 1918” (LEBOW in COX, et al. 2009 p. 22)

Nesse caso específico, pouca diferença faz se utilizar o conceito individual de ideologia (como sinônimo de ideário ou grupo de ideias e crenças de um indivíduo) ou a interpretação totalizante da noção de ideologia, segundo a qual a ideologia é um discurso normativo constituído e presente em grupos, sociedades, tempos históricos ou locais geográficos delimitados (MANNHEIM, 1954, p. 49-51).

O fato é que ao se afirmar, inicialmente, que a bipolaridade é tributária da vontade dos agentes (sejam eles indivíduos, instituições ou mesmo elites sociais⁴⁹) está-se, por obrigação silógica, atrelado à ideia de que indifere, nesse momento da análise, o uso dos referenciais individuais ou totalizantes. Ideologia é, segundo Karl Mannheim (1954) “(...) *opinions, statements, propositions and systems of ideas that are not taken at their face value but interpreted in the light of the life-situation of the one who expresses them*” (MANNHEIM,

⁴⁷ Enquanto Barass afirma sobre o papel da ideologia: “*American assessments were afflicted by two decidedly different preconceptions. The first of these was ‘mirror imaging’, which came to the fore after the Cuban Missile Crisis when the Americans wanted to ease tensions and ‘manage’ the Cold War. In the absence of convincing intelligence about how Soviet leaders viewed their rivalry with the United States, many Americans were inclined to assume that Soviet leaders were, at the heart, not so different from themselves and they would react to events much as they would* (BARRASS, 2009, p. 386), Nye, seguindo a teoria realista, o nega de forma clara (NYE, 2007, p. 53 op. cit)

⁴⁸ “As últimas fases da Guerra Fria nas décadas de 1970 e 1980 foram muito diferentes. Os americanos e soviéticos tiveram muitos contatos e negociaram constantemente sobre tratados de controle de armas. (...) Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos oscilaram entre uma política expansiva de conter o comunismo e uma política mais limitada de conter a União Soviética” (NYE, 2009, p. 141-143) e “*Cold War History is, at least in part, the story of how what was thought to be unendurable became endurable; how order and stability, if rarely justice, evolve from bitter and sustained rivalry*” (GADDIS, 1997, p. 113), “*This pattern of tacit cooperation among bitter antagonists, could hardly have emerged had it not been for the existence, on both sides, of nuclear weapons*” (GADDIS, 1997, p. 104), “*Between 1968 and 1989, the United States and the Soviet Union remained the dominant powers in a bipolar world. They experimented during the 1970s with detente, reverted to a more confrontational stand-off during the early 1980s, and returned to a more cooperative relationship with the rise of Gorbachev in 1985. Nuclear diplomacy in the form of arms control negotiations and geopolitical competition in the form of proxy struggles in the developing world remained central features of the bipolar relationship until it collapsed at the end of the 1980s*” (KATZENSTEIN, KEOHANE e KRASNER, 2002, p. 197)

⁴⁹ “*US-Soviet coexistence in the Cold War can be seen as a result of political prudence, but also as a design in which the elites on both sides had a mutual interest.* (VÄYRYNEN, 1995, p. 365)

1954, p. 50) e isso mais do que organiza realidades⁵⁰, as cria de forma consistente, uma vez que ideologia induz prática humana (*animus*) e é somente desta forma que se pode ver seus efeitos dentro da amálgama sócio-político.

“As the years went by, the competition expanded and, in both countries, the Cold War had become a Way of Life. Month after month, year after year, new tensions arose – at home, within each alliance, or between them” (BARRASS, 2009, p. 236)

“Foreign relations with former adversaries are focused on the resolution or diminution of political friction and the expansion of trade and other kinds of intercourse. (...) Judging when and where a particular stage begins or ends, or what stage of accommodation describes specific conflict, will always be a matter of interpretation. It could plausibly be argued that the Cold War moved toward the first stage of accommodation with the detente of the late 1960s, slipped back to confrontation in the middle 1970s, and moved more convincingly into the first stage in the late 1980s. In the early 1990s, following the unification of Germany, the dissolution of the Warsaw Pact and the breakup of the Soviet Union, Russia's relations with the countries of Western Europe and the United States moved into the transitional stage. (LEBOW in COX et al. 2009 p.32)

Por que é necessária a percepção das forças que engendram efetivamente a organização bipolar quando do uso analógico do conceito de bipolaridade para a explicação da política internacional?

Se trilha-se o caminho analógico proposto por Morgenthau e Waltz, assumindo o sistema bipolar como sendo explicativo de uma conformação política específica ocorrida no plano internacional durante a Guerra Fria sem explicar as forças que efetivamente fizeram esse alinhamento, incorre-se em incompleição explicativa a respeito da ideia realista de organização estrutural do cenário internacional que segue nada além do que a “distribuição de capacidades”. Até porque *“Since there is no single measure of power, there cannot be a single distribution of power, and therefore international systems cannot be a unambiguously characterized by the distribution of power within them” (WAGNER, 1993, p. 103)*

Essa falha é comumente resolvida aplicando-se o senso comum, ou seja, tornando a ideia de ideologia subjacente muda do arranjo bipolar. O que parece óbvio não é mostrado, mas assumido como dado.

⁵⁰ *“Generally speaking, the actions of the Americans and the Russians were largely shaped by preconceptions, or by what Walter Lippman, distinguished American columnist of early Cold War years, liked to call ‘the pictures in our heads’” (BARRASS, 2009, p. 404)*

Essa não é a única forma de tentar resolver o problema teórico das forças que forjam os arranjos internacionais. Foram tentadas outras formas de explicação como, por exemplo, a de Nye que afirma que o sistema mantinha-se em equilíbrio pelo medo:

“Ao contrário do sistema de equilíbrio de poder do século XIX, em que as cinco grandes potências trocavam alianças, o equilíbrio na Guerra Fria organizou-se muito claramente ao redor dos dois estados muito grandes, cada um deles capaz de destruir o outro em um instante. (...) O equilíbrio do terror coincidiu com o período da bipolaridade” (NYE, 2009, p. 178)

Nessa mesma esteira encontra-se a tese de que as armas nucleares geraram a estabilidade do sistema bipolar⁵¹. Entretanto, *“Even though there is no direct evidence for or against the contention that peace has been preserved with threats of nuclear retaliation, our acceptance or rejection of this notion need not be a mere matter of opinion”* (KUGLER, 1984, p. 472-473). Além de inconsistentes, novamente as explicações para criação e/ou manutenção do sistema bipolar são postas fora da vontade humana (*animus*), nesse caso no conceito de dissuasão nuclear.

Apenas nomear o sistema pós II Guerra como bipolar, a partir de uma descrição muito particular de seu funcionamento deixa aberta uma lacuna – que consiste em evidenciar as forças responsáveis pelo arranjo espacial internacional em dois polos – que vem sendo preenchida discricionariamente com formas inconsistentes e não-verificáveis cientificamente, mais precisamente com o que se chama de “senso comum”.

A elipse – proposital – do componente ideológico como força-motriz do arranjo internacional no período da Guerra Fria pelos teóricos do realismo responde às necessidades de explicação da Guerra Fria como um conflito entre o Bem e o Mal personificados respectivamente pelos EUA e URSS⁵². Assumir a ideologia significa dar papel ativo aos agentes que passam a serem entendidos como capazes de modificação do sistema e não apenas “reativos” frente às necessidades do “sistema” (forma conservadora de explicação da Guerra Fria) (YOUNG e KENT, 2004, p. 24).

Embora o papel ideológico seja afastado pela teoria realista ele é bastante evidente nos trabalhos históricos:

“American power and Soviet power, it seemed, balanced each other so completely that both sides were locked into the status quo; but if that were the case, where was

⁵¹ *“Nuclear weapons served to deter interstate war and helped to create the conditions for post-1945 stability”* (FRASER in HUNTER, 1998 p. 98)

⁵² *“Fundamental to these explanations is the belief that Western ambitions were legitimate and limited whereas, because of the ideological and repressive nature of the Soviet regime, its ambitions were neither.”* (YOUNG e KENT, 2004, p. 28)

the problem? Why wasn't the status quo of a divided Europe perfectly stable from the very start? The whole way of looking at things was obviously grounded in a certain sense for how international politics works - for how power realities shape policy." (TRACHTENBERG, 2012, p. viii)

"Hence the importance of each side's crusading ideology and its ideological relationship to foreign policy and the real world may be linked more to Cold War misrepresentations than misperceptions. Moreover these misrepresentations may have formed a vital part of a coordinated propaganda campaign to persuade the masses that the Cold War was more to do with power and military capabilities than it was to do with ideology." (YOUNG e KENT, 2004, p. 31)

Trachtenberg ainda pergunta-se, provocativamente ao estruturalismo realista, *"an invisible hand in international politics?"* seguindo com a crítica:

"(...) the Cold War case in itself shows that fundamental problems can, to a certain extent, be structural in nature (...) but if this is a structural interpretation, it is rather different from the sort of structural explanation one finds in the literature [realista]. For one thing, it does not view the conflict as automatic – that is, as spontaneously generated by simple bipolar structure of power." (TRACHTENBERG, 2012, p. 34).

O autor ainda acrescenta que *"(...) if the system is not a basic source of instability, then it follows that the real problems are generated by forces welling up at the unit level"* (TRACHTENBERG, 2012, p. 35).

O questionamento da capacidade explicativa da teoria realista, alicerçada em sua base estrutural, reforça a ideia da incompleição da abordagem defendida por Waltz, especialmente pela elipse da vontade dos atores que é matéria condicionante dos arranjos políticos internacionais. John Young e John Kent vão no mesmo caminho para mostrar de forma ainda mais profunda a falta que faz à teoria realista o conceito de ideologia:

"The onset of the Cold War conflict has been given a number of different historical roots and chronological starting points. The developments of two large land-based empires, particularly in the nineteenth century, could have paved the way for what has been seen as an inevitable clash. The economic and human resources they possessed were likely to produce growing international power and influence and a greater sense of rivalry. This certainly fits with a realist explanation of international relations but ignores the ideological conflict between communism and capitalism which is thus subordinated to geopolitical rivalries and a competition for resources. Yet the two land-based empires with rival ideologies had coexisted since 1917 and the relations which developed after 1945 were clearly different from those existing before the First and Second World Wars." (YOUNG e KENT, 2004, p. 2)

Segundo os autores, não só a questão ideológica é central, como eles também apontam uma mudança nesse processo (*"new sense of ideological rivalry"*) entre o período

que vai de 1917 até 1945. Essa mudança é entendida como uma criação/recriação da realidade – tendo aqui o agente (ou agentes) um papel positivo no processo de significação da realidade (RICOUER, 1984) e alargamento das premissas ideológicas a todos os espaços e entendimentos no período, o que se aproxima muito do que é entendimento do “senso comum”: *“The Cold War was in fact a battle for the domestic e international survival of states, social elites, and ways of life. In such circumstances students should be aware of how much elites on both sides have been prepared to invest in distorting the truth”* (YOUNG e KENT, 2004, p. 4).

Criar condicionamentos ideológicos que legitimem posturas políticas e sociais cujos interesses estão calcados nos “interesses nacionais”⁵³ ou no interesse das “elites” e espraia-los de forma a que se tornem “senso comum”, sendo partilhados por um grande número de pessoas ao redor do mundo parece ter sido a verdadeira batalha da Guerra Fria⁵⁴. Nesse sentido, a grande serventia política do Realismo é colocar todo esse esforço positivo de ação ideológica embaixo de um “tapete teórico” que o nega peremptoriamente, de tal sorte que as atitudes de molde dessa ideologia (ver NSC 68, por exemplo⁵⁵) são explicadas como se fossem simplesmente reativas ao “sistema”.

“In order to do this, governments were prepared to exaggerate or invent an actual and immediate military threat when what they really feared was an ideological challenge or a potential, long term military danger.” (YOUNG e KENT, 2004, p. 7)

Nesse sentido a teoria realista falha ao deixar de reconhecer os movimentos ideológicos e também ao deixar de perceber-se ideológica. Os autores afirmam que *“When blame is given to one side it is often done as a part of fighting rather than explaining the Cold War”* (YOUNG e KENT, 2004, p. 11). A postura de colocar as “causas” do arranjo bipolar internacional na “estrutura internacional” é, também, uma forma de luta ideológica no mesmo entendimento usado por Young e Kent.

⁵³ *“Emily Roseberg has questioned the very meaning of “national security” as it is itself a product of the Cold War, and its increasingly broad usage can serve the needs of “advocates of almost everything and anything”* (YOUNG e KENT, 2004, p. 21)

⁵⁴ *“This provides a key to an accurate understanding of the early Cold War as more a political battle for domestic dominance than a military conflict over national security”* (YOUNG e KENT, 2004, p. 22)

⁵⁵ Basta verificar, por exemplo, o conteúdo do NSC 68, documento que pautou à partir de 1950 a política externa americana:

“14. The gravest threat to the security of the United States within the foreseeable future stems from the hostile designs and formidable power of the USSR, and from the nature of the Soviet system.

15. The political, economic, and psychological warfare which the USSR is now waging has dangerous potentialities for weakening the relative world position of the United States and disrupting its traditional institutions by means short of war, unless sufficient resistance is encountered in the policies of this and other non-communist countries.” (National Security Council Memorandum 68 disponível em <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsc-hst/nsc-68.htm>)

Os pesquisadores que não se atém somente ao esqueleto explicativo realista afirmam o papel central que a ideologia desempenha nos países rivais: “*We can be more certain that while Americans, then and in subsequeute historical accounts, have seen Soviet imperialism as part of an ideological crusade for global domination, their Soviet counterparts have seen us power and ideology in precisely the same light.*” (YOUNG e KENT, 2004, p. 29). Sendo que nos EUA o interesse do governo em dar vazão à luta ideológica foi disfarçada no conceito de “*national security*” fazendo com que “*even the moderate US opinion tended to regard Marxist based political opposition to capitalism as undermining of the security of the state.*” (YOUNG e KENT, 2004, p. 77).

Assim, o conceito de ideologia some dos discursos teóricos a respeito do período (conquanto o realismo dominou quase totalmente os estudos de política internacional no Ocidente⁵⁶) e é substituído pelo “interesse nacional”. As forças que poderiam explicar efetivamente a organização da política internacional deixam de ser alvo de debate e pesquisa uma vez que o realismo afirma que a bipolaridade é estrutural, e sobre isso não se consegue uma hipótese verificável (KEOHANE e MARTIN, 1995). Ao mesmo tempo é cristalizada na sociedade a noção de que Guerra Fria e Bipolaridade são conceitos semelhantes, correlatos e algumas vezes intercambiáveis o que esconde essencialmente a grande diferença entre eles e, principalmente, retira da política internacional o *animus operandi*, para, ao invés, estabelecer que no período de 1945-1989 operou no mundo um conflito sem fronteiras cuja luta poderia ser resumida no embate entre os defensores da liberdade, capitalismo e democracia contra os ditadores comunistas. É hora de verificar-se que essa percepção está calcada numa teoria cuja capacidade explicativa nunca foi suficiente (realismo), e mais política ainda se mostra nos dias de hoje.

o o o

É possível perceber que, de forma lógica, o realismo, ao defender que a estrutura delimita a formação internacional num sistema bipolar, retira a variável causal da esfera dos agentes e, desta maneira, elimina possibilidade de que a explicação para a conformação da rivalidade bipolar resida no conceito de ideologia. Se não a ideologia, cuja importância é defendida de forma central por historiadores do período, que outra força seria responsável pelo arranjo internacional da bipolaridade? O Realismo não oferece resposta, mas acaba por

⁵⁶ Ver (TICKNER e WEAVER, 2009) capítulo 1 e (ACHARYA e BUZAN, 2009) capítulo 1

colocar a bipolaridade e o conceito de Guerra Fria (que primeiramente reside na ideia de “rivalidade”) como não passíveis de utilização conjunta conquanto suas variáveis explicativas centrais são excludentes. Ou o cerne do arranjo bipolar encontra-se na estrutura ou nos interesses dos agentes. A Guerra Fria é um sistema polarizado em dois pontos, mas não bipolar no sentido realista. A análise dos dados empíricos nessa dissertação irá sugerir que polarização do mundo em dois extremos vai extinguir-se muito mais cedo do que o realismo aponta o fim do sistema bipolar.

Capítulo 2 – O Conselho de Segurança – ONU

Nesse capítulo tratará de como se organizou e como funciona o CS da ONU. Para isso far-se-á uso das duas linhas interpretativas a respeito do papel do CS no período pós-guerra até os dias atuais. Institucionalistas e realistas explicam a existência e o funcionamento do CS de formas bastante distintas. Os institucionalistas buscam sua explicação calcada na no conceito de instituição e afirmando que “*institutions matters*” (KEOHANE e MARTIN, 1995, p. 40) apontando que instituições são capazes de constranger o comportamento dos Estados no cenário internacional. Os realistas vão sustentar seu modelo anárquico em que os Estados não se submetem a interesses que não sejam primariamente o de sua sobrevivência.

No que tange ao CS, as duas interpretações se mostram excludentes. Ou o CS é formado por Estados que não se submetem a constrangimentos institucionais e usam a instituição como um prolongamento de seu poder (MEARSHEIMER, 1995, p. 82) ou o CS é instituição cuja existência constrange, molda e direciona, ainda que em alguma medida, o comportamento dos Estados (IKENBERRY, 1998-1999, p. 51). Nesse sentido, os realistas entendem o CS (e qualquer outra instituição) como “*invariable reflect [ing] the balance of power*” (MEARSHEIMER, 1995, p. 82) enquanto os institucionalistas o compreendem como “*capable of locking states into stable and continuous relations that place some limits on the exercise of state power*” (IKENBERRY, 1998-1999, p. 53). Sobre o período específico da Guerra Fria, realistas afirmam que a instituição era bipolar (reflexo da estrutura da época) enquanto os institucionalistas afirmam que a instituição tinha sua própria característica que diferia da bipolaridade e respondeu a ela com o “congelamento” de sua capacidade de ação internacional (SHAW, 2008, p. 1208-1209).

Será mostrado que as duas visões são excludentes logicamente conquanto usam as variáveis principais e dependentes de forma inversa e também que ambas são erradas interpretações cuja normatividade é teórica (realista) ou avaliativa (institucionalista)

A Perspectiva Jurídico-Institucional: o “ser” e o “dever ser”

A visão jurídico-institucional, defendida por pesquisadores como Ricardo Seitenfuss (2009), Francisco Rezek (2008), Thales Castro (2009), José Augusto Guilhon de Albuquerque (2006) e Malcolm Shaw (2008), Nico Krisch (2008), John Ikenberry (2006), por exemplo,

entende, primeiramente, o Conselho de Segurança através da delimitação dada pela Carta da ONU especialmente em seus artigos 24 e 25:

ARTIGO 24 - 1. A fim de assegurar pronta e eficaz ação por parte das Nações Unidas, seus Membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade o Conselho de Segurança aja em nome deles.

ARTIGO 25 - Os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta. (Carta da ONU disponível em www.un.org)

Diante dessa premissa, o Conselho de Segurança (CS) seria um órgão com poder cogente e com responsabilidades ativas na defesa e manutenção da “paz e segurança internacionais” (SEITENFUS, 2008, p. 143).

Segundo Rezek (2008), “Tanto a Assembléia Geral quando o Conselho de Segurança da Nações Unidas podem ser utilizados como instâncias políticas de solução de conflitos internacionais” mas “(...) ele não deve ser tomada senão em presença de conflitos de certa gravidade (...)” e essa “gravidade” “(...) pode ser assumida à revelia de uma das partes (...) e mesmo de ambas (...)” (REZEK, 2008, p. 345-346). Assim, a ação do CS é decidida, essencialmente, por ninguém mais do que os membros do próprio Conselho, cabendo a eles definir o que é “ameaça à segurança e paz internacionais” (conforme artigo 24 da Carta da ONU). Já para Castro (2009) “O CSNU (Conselho de Segurança da ONU) é um órgão de manutenção conservador da ordem mundial centralizada na hegemonia unipolar norte-americana.” (CASTRO, 2009, p. 81). Por qualquer ângulo que se observe, o CS, nessa linha interpretativa, é responsável pela manutenção da “ordem internacional” seja essa ordem avaliada pela positivação do direito internacional ou pela estrutura institucional internacional.

Within the United Nations system, sanctions may be imposed by the Security Council upon the determination of a threat to the peace, breach of the peace or act of aggression. (SHAW, 2008, p. 4). (...) Further, of course, the existence of the Security Council as an executive organ with powers to adopt resolutions in certain circumstances that are binding upon all member states is unique in the history of international relations. (SHAW, 2008, p. 47). (...) The International Court has also noted that evidence of the existence of rules and principles may be found in resolutions adopted by the General Assembly and the Security Council of the United Nations. (SHAW, 2008, p. 83)

Esse tipo de raciocínio tem como premissas, quatro diferentes percepções normativas: (1) que o CS tem meios⁵⁷ efetivos para intervir no cenário internacional, (2) que o CS é pautado em seus interesses pelo direito positivado na Carta da ONU⁵⁸, (3) a ação do CS é lastreada por interesses diferentes daqueles das unidades estatais que o compõe⁵⁹ e (4) que existe formalmente uma ordem mundial a ser defendida (IKENBERRY e SLAUGHTER, 2006).

Em primeiro lugar, o CS não tem meios próprios para exercer suas decisões (LOWE, ROBERTS, *et al.*, 2008, p. 250), senão pelas forças dos Estados, o que tem gerado inúmeras dificuldades de ação⁶⁰ e mesmo manutenção de ações já em curso (como no caso da força de paz na Somália ou no Chipre)⁶¹.

As decisões do CS, não são estritamente alicerçadas pela Carta. Existem questionamentos a respeito dos poderes do Conselho e de como legitimar seu uso que se personificam, por exemplo, na expressão “capítulo VI e ½” (LOWE, ROBERTS, *et al.*, 2008, p. 180) quando o CS não usa o explícito capítulo VII da Carta da ONU (que contém os casos em permissão para o uso da força) mas acaba usando a força para fazer valer seus desígnios (PATRIOTA, 1998, p. 30). Ainda, é conhecido o caráter normativo do “dever de ingerência” e toda a construção que o CS faz onde “a ideologia por trás da ampliação do leque de ameaças à paz para nelas incluir os campos humanitário, ambiental, dos direitos humanos, estava particularmente associada à militância de atores não governamentais nos países mais desenvolvidos (...)” (PATRIOTA, 1998, p. 51-52), a tentativa de imposição da “paz pela força” (PATRIOTA, 1998, p. 60) ou ainda as “ações humanitárias coercitivas” (PATRIOTA,

⁵⁷ Por meios entende-se muito mais do que a positivação da norma e sim meios físicos, financeiros, políticos e militares para que as ações se concretizem.

⁵⁸ “*The general view is that the Council is an organ of the UN, whose powers derive from the Charter and not from a delegation by member states: the reference to the Council acting on behalf of member states is not so much a legal as a political statement.*” (LOWE, ROBERTS, *et al.*, 2008, p. 35)

⁵⁹ “*I argue, however, that the Security Council also plays a role in resolving conflicts that may arise over opportunistic claims that unilateral uses of force (...)*” (CRONIN e HURD, 2008, p. 46), “*This points to an important tension underlying the delegated authority of the Security Council. If the Council were to grant a “carte blanche” that would allow powerful states to simply dress their unilateral adventures in multilateral clothing, then the institution would be of little use to the rest of the world and hence its authority would be undermined. If, on the other hand, the Council were to insist on neutrality and refuse to authorize any interventions that serve the interests of the powerful, then those states might ignore the institution and undermine the Security Council’s ability to maintain international peace and security*” (CRONIN e HURD, 2008, p. 50)

⁶⁰ Como no caso da implementação da resolução 338 a respeito das fronteiras no Oriente Médio ou no caso da proteção aos civis em Ruanda em 1994, por exemplo.

⁶¹ O caso da Somália é ilustrativo dessa dificuldade tendo se criado a expressão “Mogadishu’s Line” para fazer alusão às ações decididas pelo CS que levam a implementação pelos Estados e geram custos (financeiros e político-sociais) que em um dado momento passam a não mais serem do desejo dos Estados implementadores dessas decisões (PATRIOTA, 1998, p. 82).

1998, p. 117) que ficam restritas à uma específica parte do mundo⁶². Patriota (1998), citando Ruggie, ainda vai mais longe:

Em colóquio realizado em maio de 1996, do qual participaram, entre outros, Henry Kissinger e John Ruggie, a Embaixadora Albright citaria o caso do Haiti como exemplo de conjugação bem sucedida entre os conceitos de "peacekeeping" e "peacemaking" (este último em sua acepção coercitiva): "on the issue of peacekeeping versus peacemaking (...) there has been a genuine evolution about what is doable in those avenues, and [we] have figured out very much of what might be called a new kind of flexible response, which is that we know how to mix and match now. That there are operations, for instance, that begin with a multinational force and then are handed over to a UN force. Haiti is an example of that".³⁵ O Professor John Ruggie, por sua vez, argumentaria que "We need to identify what we wish to do as a nation and international community about a whole array of emerging conflicts resulting from the collapse of state structures and organizations that will be with us for an entire generation to come." E acrescentaria em resposta direta a Albright que "Mixing and matching doesn't go far enough. It seems to me one needs to develop consensus among a small group of relevant states who are willing to subscribe to some collective goals to develop joint doctrine, to establish joint training exercises, so that when troops do ultimately get sent to those conflict areas, they have some idea of what they are supposed to do when they hit the ground". (PATRIOTA, 1998, p. 136-137)

Com relação à terceira premissa da percepção institucional, cabe a discussão feita por Cronin e Hurd (2008) a respeito de “autoridade” e “legitimidade” do CS. Para os autores, “*In practice, the success of the Security Council often depends less on its capacity to employ its collective military or economic strength than on its ability to gain recognition as the body with the legitimate authority to take a particular action on a particular matter.*” (CRONIN e HURD, 2008, p. 3), sendo que autoridade é entendido pelos autores como “poder legitimado” (CRONIN e HURD, 2008, p. 26). A ideia de poder aqui é tomada como “possibilidade de ação efetiva”, já a questão da legitimidade⁶³ se fundamenta em 3 princípios: deliberação, procedimentalismo e algum grau de efetividade de suas ações (CRONIN e HURD, 2008, p. 6-

⁶² Nunca houve uma resolução (entre aprovadas e vetadas) sobre a América do Norte (embora a resolução 320 de 29/09/1972 chame especificamente a atenção dos EUA para que cumpram resoluções do CS, ela versa sobre a Questão da Rhodesia do Sul), apenas 3 com relação à América do Sul (sobre a questão das Malvinas), e apenas 25 sobre a Europa Ocidental - todas até 1983 e remetem ao problema Grécia-Turquia ou à Espanha de Franco (sobre a questão Franquista e o CS ver Lowe et al. 2008 p. 158). Do total de 2078 resoluções, tem-se 76 sobre a América Central, 192 sobre a Europa Oriental, 352 sobre a Ásia, 470 sobre o Oriente Médio e 793 sobre a África. Ver 17 - Local geográfico sobre o qual as resoluções/vetos versam (1946-2012), no apêndice.

⁶³ Para o CS como órgão que empresta legitimidade ver LOWE et al. (2008) p. 142-147 e Cronin e Hurd (2008) p. 14

10). Para os autores, houve uma “variação na percepção de autoridade” do CS ao longo do tempo sem que o regramento legal do conselho tivesse variado e isso afetou o funcionamento da instituição (CRONIN e HURD, 2008, p. 10).

The activism of the 1990s to today is worth exploring, but we should not overlook the effect of the Council even in the most constrained moments of the cold war. That the rival blocs believed that they could gain status by embarrassing the other with defeat at the Council is a sign that the Council was seen as an important source of legitimation (CRONIN e HURD, 2008, p. 14)

Contudo, a ideia da deliberação como garantidora da questão da legitimidade dentro do CS pode ser questionada de forma efetiva verificando-se quem realmente participa desse processo deliberativo. Assim, se volta-se o olhar para a ONU como instituição-base, sua Carta foi assinada originalmente por 51 países (inclusive o Brasil) no dia 25 de junho de 1945. Atualmente, a ISO (International Organization for Standardization) nomeia 246 países no mundo⁶⁴ enquanto a ONU afirma que os signatários do tratado – e, portanto, seus membros plenos – em 2009 somavam 192 países (com a declaração de independência de Montenegro em 2006). A diferença entre os dados se explica uma vez que na lista ISO constam territórios que não são países (Palestina, Porto Rico, Samoa, etc) seja por não conseguirem ainda suas independências seja por estarem vinculadas a outros países⁶⁵. De qualquer forma, o número de 192 países é recorrentemente entendido como “o mundo” para a ONU.

A ONU é composta pela Assembléia Geral – AG (com representação da totalidade de seus membros), pelo Conselho de Segurança (CS) com 15 membros eleitos pela Assembléia Geral (com exceção dos membros 5 permanentes), o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), composto por 54 estados, também eleito pela Assembléia Geral através da regra da composição geográfica dividida, e, por último, pelo Secretariado cujas funções são mais procedimentais do que decisórias. A ONU – como um todo - já não estaria totalmente legitimada no que diz respeito à questão deliberativa uma vez que sua representação⁶⁶ não é a totalidade dos Estados no mundo e a entrada de países na ONU depende da aceitação discricionária dos membros via Assembléia Geral e Conselho de Segurança, tendo sido negada a entrada de Estados na ONU por inúmeras questões políticas. O CS encontra respaldo ainda menor

⁶⁴ http://www.iso.org/iso/country_codes/iso_3166_code_lists/english_country_names_and_code_elements.htm

⁶⁵ Para a discussão sobre o reconhecimento internacional ver (REZEK, 2008, p. 151)

⁶⁶ Ver Castro (CASTRO, 2009, p. 205)

O CS é “(...) *widely seen as constituting that ‘proper authority’*” (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 26), não é subordinado a nenhum outro órgão da ONU⁶⁷ e a adesão às suas decisões é obrigatória a todo signatário da Carta (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 252). Ainda, nessa mesma esteira normativa, o CS determina quando e se existe uma ameaça à paz ou à segurança nacional (é direito discricionário) e pode empregar quaisquer meios para solucioná-los (incluindo força física). Sua decisão vincula a TODOS os membros da ONU, inclusive obrigando cessão de meios materiais e direitos de passagem:

ARTIGO 39 - O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.

ARTIGO 42 - No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar e efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas.

ARTIGO 43 - 1. Todos os Membros das Nações Unidas, a fim de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais, se comprometem a proporcionar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e de conformidade com o acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais.

ARTIGO 48 - 1. A ação necessária ao cumprimento das decisões do Conselho de Segurança para manutenção da paz e da segurança internacionais será levada a efeito por todos os Membros das Nações Unidas ou por alguns deles, conforme seja determinado pelo Conselho de Segurança. (Carta da ONU disponível em www.un.org)

Note-se que o poder do CS dá-se, segundo a Carta, apenas quando “em defesa da segurança internacional” e na “manutenção da paz mundial”. Tais delimitadores não devem, entretanto, ser entendidos de outra forma senão prosaicos conquanto a apreciação do art 39 mostra claramente que é o próprio CS quem determina a existência ou não de ameaça à paz, de ruptura à paz ou de ato de agressão. Uma vez que o sistema contratual remete a uma relação reflexiva sobre a decisão e a ação, pode-se concluir que o CS regula-se a si mesmo e não se subordina a nenhuma outra instância dentro do cenário internacional.

⁶⁷ Exceto pela questão da eleição para 10 países via Assembleia Geral.

Sua composição é de 15 membros (originariamente e até 1965 o número era de 11 membros), com cinco MEMBROS PERMANENTES (P5 - EUA, Grã-Bretanha, França, Rússia e China) e dez membros eleitos cada um por um período de dois anos, sem reeleição contínua e hoje obedecendo a critérios geográficos. Efetivamente o conjunto de países que deliberam dentro do CS é restrito aos 15 que lhe dão corpo e algum outro convidado pelo CS sem direito de voto. De fato, apenas 15 países – de um total de 192 partícipes da ONU e 246 Estados ou territórios no mundo – fazem parte dessa deliberação:

“Do modo como se encontra hoje, a distribuição das funções entre o Conselho de Segurança e a Assembleia Geral é uma verdadeira monstruosidade constitucional. As Nações Unidas podem falar, com respeito ao mesmo assunto, com duas vozes distintas- a da Assembleia Geral e a do Conselho de Segurança - e entre essas duas vozes não há qualquer conexão orgânica. Dois terços, ou mais, dos membros das Nações Unidas podem recomendar uma coisa, e 9 dos 15 membros do Conselho de Segurança podem desconsiderar essa recomendação e decidir algo distinto.” (MORGENTHAU, 2003, p. 869).

A teoria, contrariando a crítica da participação empírica, se sustenta com argumentos ad hoc:

“Although most UN observers recognize that Council decisions are made primarily by the P5, Johnstone argued that legitimacy in the Council does not require democracy in making the final decision, but rather transparency and inclusion during the deliberative process.” (CRONIN e HURD, 2008, p. 207). Grifo nosso.

“The disjuncture between authority and accountability has created a democratic deficit within the organization inasmuch as there is no system of checks and balances in the UN system and the Council is not a representative body of the organization.” (CRONIN e HURD, 2008, p. 207)

Sobre a ideia de “*transparency*”⁶⁸ é preciso dizer que mesmo que a literatura é unânime em apontar que existem reuniões prévias entre os membros permanentes (P5), cujo número tem aumentado muito, antes das votações⁶⁹. Essas reuniões são secretas e nenhum dado delas pode ser obtido⁷⁰. Assim, se os membros permanentes são os que efetivamente

⁶⁸ *“The effectiveness of international institutions varies directly with the ease of monitoring or verifying compliance with their principal behavioral prescriptions” (ROSENAU e CZEMPIEL, 1992, p. 176)*

⁶⁹ *“Thus, starting with the discussions on the Iran–Iraq war in 1986, the US and the Soviet Union increasingly conducted informal negotiations prior to Council meetings; more and more often, other Permanent Members were included only in later stages of negotiations; and in the 1990s, most decisions of the Council were prepared in meetings of the P5 prior to any debate in the Council as such.” (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 136)*

⁷⁰ Apesar de toda a tentativa de tornar mais transparente o CS: *“These so called Cluster II issues relate to the transparency of Council deliberations and the nature of its communications with non-Council members. Since the end of the Cold War, non-members (both states and NGOs) have been invited to participate in Council meetings, and the current P5 frequently consult with other large powers (such as Germany and Japan) over UN*

detêm poderes decisórios, inclusive com o uso corrente de compra de votos (CRONIN e HURD, 2008, p. 51-52) e trocas de favores entre Estados apoiadores partícipes não permanentes do CS (KRISCH, 2008, p. 140) e outros organismos sociais no sentido de defender interesses do P5 (DREHER, JAN EGBERT STURM e VREELAND, 2009), de qual forma de transparência está falando a teoria?

As most of the actual work of the Council now takes place in informal consultations behind closed doors, and public meetings are often held only for a formal vote,¹⁸ non-members frequently have little information about Council discussions and no opportunity to express their views in the Council. At the same time, Permanent Members are under less pressure to defend and justify their views publicly. Thus, while the formal use of the veto has decreased radically since the end of the Cold War, its use in informal consultations seems to remain common. (KRISCH, 2008, p. 137)

These were private meetings of all 15 members of the Security Council that would take place away from the glare of publicity. Unlike the formal meetings, informal consultations of the whole were not preceded by the circulation of an agenda and no minutes or records of the topics discussed were kept. These meetings were secret and as such they were not open to non-members of the Council. (BOURANTONIS, 2005, p. 25)

A segunda forma de legitimação apontada pelos autores, o “*proceduralism*”, significa a atenção a procedimentos estabelecidos e regras internas: “*The Council’s legitimacy is therefore in part a function of it following the internal procedures of the United Nations itself.*” (CRONIN e HURD, 2008, p. 8). Aqui é necessária a atenção a duas premissas diferentes que surgem: é preciso (1) que existam essas regras e (2) que os Estados participantes as sigam. No que tange à primeira parte (da existência de regras) o CS até hoje funciona sob um corpo provisório de regulamentos que versa sobre as reuniões, agenda, presidência, secretariado, condução de assuntos, votação, idiomas, publicidade de reuniões e registros, relações com outros órgãos⁷¹. O fato de o regulamento ser provisório desde 1945 já remete à percepção de que quanto menos institucionalizado o órgão melhor para seus participantes mais fortes, aqui entendidos como os cinco membros permanentes com poder de veto⁷²:

authorized missions. In addition, the Council now regularly circulates its agenda, and its President briefs both non-members and the international media.” (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 32).

⁷¹ Disponível em <http://www.brasil-cs-onu.com/o-conselho/regras-de-procedimento-do-conselho-de-seguranca>

⁷² “*Thus, even if according to formal calculations the voting power of elected members is small*” (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 139)

“From the perspective of powerful states, institutions tend to appear as unwelcome constraints, as a ‘strategy of the weak’ intended to tie them down. For weak states, international institutions often represent precisely the opposite: tools of the powerful that are intended to conceal or even legitimate dominance.” (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 133)

De acordo com Joseph Grieco, por exemplo, os estados de pequena dimensão aderem às organizações internacionais ou agências internacionais com o propósito de incrementarem o seu poder relativamente aos estados de maior dimensão (DOUGHERTY e PFALTZGRAFF, 2003, p. 118)

Contudo a crítica não se restringe unicamente ao fato de o regulamento ainda ser provisório⁷³, mas formalmente podem ser vistos inúmeros momentos onde o CS fez valer suas decisões por cima dos interesses da AG e mesmo dos limites técnicos da Carta. Essencialmente, um regramento procedimental, jurídico e técnico tem por objetivo primário dar limites e conformações ao poder possível de ser usado e a forma desse uso:

“Yet while the Charter technically limits the Security Council’s authority to opposing aggression and responding to threats or breaches of the peace, the Council has rarely acted in this area. Rather, its most effective and significant actions since the 1990s have been in areas that go beyond the powers granted to the Council either by the Charter or by some other means of expressing consent: nation-building (Bosnia, Afghanistan, Somalia, East Timor), prosecuting war crimes (the former Yugoslavia, Rwanda, and Sierra Leone), peacekeeping (57 operations since 1960), dismantling apartheid (South Africa), alleviating serious humanitarian crises (Rwanda, Burundi, East Timor, and Zaire), resolving civil wars (Liberia and Angola) and restoring a democratically elected government (Haiti).” (CRONIN e HURD, 2008, p. 57)

“There is nothing in either the UN Charter or in the original design of the organization that permits the Council to act as an authorizing body for interventions either by other international organizations, individual states, or coalitions of states.” (CRONIN e HURD, 2008, p. 204)

Todavia, a partir da recolção de resoluções feita por esta dissertação, é possível ver vários momentos onde o CS literalmente fez letra morte de procedimentos e acordos⁷⁴, modificando ações, possibilidades de ações, acordos ou mesmo decisões de outras

⁷³ *“The First [critics] accuses the Council of exceeding its authority. For example, in the eyes of some, the UN’s wider interpretation of what constitutes a threat to peace and security since the end of the Cold War – involving it in operations to address intra-state conflict, the possession of weapons of mass destruction, and humanitarian crises – has encouraged excessive interventionism. Others are critical of what they see as the Council’s attempts to act as a legislator, initially through its creation of ad hoc war crimes tribunals in the 1990s and subsequently with its resolutions on counter-terrorism. A second strand of argument suggests that the Council’s authority is being eroded because it is doing too little.” (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 27)*

⁷⁴ Resoluções 1629, 1668, 1705, 1901, 1954, 1955, 2054 todas reconduzindo juízes em tribunais Ad hoc para além dos prazos e/ou funções que originariamente estariam acordados seriam alguns bons exemplos.

organizações internacionais. Um exemplo didático dessa situação é a manutenção da Rússia como membro permanente do CS após o fim da URSS em 1989. O procedimento correto seria a Rússia, que sequer era membro da ONU, pedir formalmente a entrada na instituição para então se modificar a Carta, promovendo uma reforma no CS, com a elevação da Rússia a membro com poder de veto. Claro que isso ensejaria a possibilidade de uma reforma mais ampla do CS que à época era pleiteada por diversos países no escopo das nações unidas.

“The dissolution of the Soviet Union raised the important question of what was to happen to the Soviet seat on the Security Council. Would Russia be a state successor to the URSS with respect to its membership in the UN and its permanent seat in the Security Council? With the demise of the ‘Union of Soviet Socialist Republics’ this name had to be expunged from Article 23 of the UN Charter.” (BOURANTONIS, 2005, p. 32)

All in all, the result was that ‘Russia...has without debate or a vote ‘inherited’ the URSS seat in the Security Council. The formula used precluded any substantive discussion of the real issues involved. (BOURANTONIS, 2005, p. 34)

The legal-diplomatic ‘coup’, by which the Soviet seat was passed to Russia, was executed with the active involvement of the other permanent members (which had good reason to want to defer any re-examination of the Council’s composition and powers indefinitely) and with the apparent acquiescence of the Council’s non-permanent members. (BOURANTONIS, 2005, p. 35)

Em segundo lugar, é necessário que os países não só cumpram os regulamentos e procedimentos como também se abstenham de fazer uso da prerrogativa da força sem autorização do CS. É preciso notar que qualquer uso da força por um membro do CS (P5) sem a autorização deste torna-se ameaça à paz mundial e ensejaria uma ação do próprio CS. Na prática, entretanto, a não aceitação do uso da força pelo CS representa o silêncio desta instituição com relação às suas prerrogativas. Aliás, a possibilidade de ação tomada unilateralmente pelos Estados é entendida como uma forma de pressão do P5 dentro do CS.

This assumption implies that everything else equal, states prefer to have Security Council authorization rather than not have it. In the words of former U.S. Secretary of Defense William Cohen, Council authorization is “desirable, not imperative.”(...) Thus, the presence of a credible outside option and some incentive for cooperation combine to create a bargaining range where none existed in the absence of the outside option. (...) (CRONIN e HURD, 2008, p. 52)

“If this option is credible, it creates a bargaining that would not exist in the absence of outside options” (VOETEN, 2001, p. 845)

Atualmente, alguns países possuem a “*outside option*”⁷⁵ sendo que os EUA vem efetivamente usando dessa possibilidade. Desde a Segunda Guerra do Iraque (ou a Operation Iraqi Freedom)⁷⁶ de 2003-2011 os norte-americanos deixaram muito claro ao mundo que suas ações seriam tomadas com ou sem a anuência do CS e também por isso mantiveram funcional a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) pós Guerra-Fria.

The US, the UK, and France have been dominant in shaping Council policy since the end of the Cold War, despite Russia’s and China’s veto power and their often diverging interests. This has been explained as a result of the existence of outside options: because dominant powers can credibly threaten to act outside an institution, they can shift negotiating results in their favour if their opponents have an interest in keeping them within the institution (for example, because this allows them greater influence on the shape of the action). (KRISCH, 2008, p. 141)

Nesse sentido, as próprias ações do P5 opõem-se claramente à argumentação sobre a legitimidade do CS ser advinda do procedimentalismo⁷⁷. Entretanto, através de uma lógica negativa a teoria legitima o CS através da inexistência de forma de ação “melhor”:

The level of representation and opportunities for influence on the Council are, of course, far from ideal, but delegitimizing the Council is only likely to shift decisions into other, even less desirable, fora. As long as no better alternative is available and most states are interested in some kind of enforcement mechanism in the area of security, they generally choose to follow the Council. (KRISCH, 2008, p. 146)
When powerful actors lack veto power, majoritarian institutions can take decisions that individual actors choose to ignore, thereby undermining the willingness of

⁷⁵ “*The US, the UK, and France have been dominant in shaping Council policy since the end of the Cold War, despite Russia’s and China’s veto power and their often diverging interests. This has been explained as a result of the existence of outside options: because dominant powers can credibly threaten to act outside an institution, they can shift negotiating results in their favour if their opponents have an interest in keeping them within the institution (for example, because this allows them greater influence on the shape of the action).*” (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 141)

⁷⁶ Existem duas formas de contabilizar as Guerras no Iraque. Será encontrada na literatura uma que define a primeira Guerra do Iraque como sendo a invasão perpetrada por Saddam Hussein ao Kuwait em agosto de 1990 e nomina as intervenções americanas de 1991 e 2003 de segunda e terceira guerras respectivamente. Essa forma de descrição já guarda em si óbvios interesses políticos. Nessa dissertação optou-se por entender a invasão do Kuwait de 1990 como uma invasão e as Guerras dos EUA contra o Iraque como primeira e segunda Guerras do Iraque, respectivamente. Mais do que nomes está-se discutindo legitimação para a ação americana.

⁷⁷ Outro claro exemplo a ser dado, a respeito da não correção da argumentação em favor do procedimentalismo como legitimador do CS, é a questão da ocupação israelense de territórios palestinos (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 299), onde a resolução 338 (amplamente citada até hoje sobre o tema) é de 1973, mas remete a uma resolução anterior (a 242 de 1967) ordenando que Israel se retire de todas as áreas ocupadas desde a Guerra dos Seis Dias em 1967 permanece letra morta. Tal resolução foi aprovada por unanimidade e até 2012 não foi cumprida. Em realidade, desde 1967 já foram aprovadas 45 resoluções com o mesmo ordenamento que, após receberem forte oposição dos EUA (sendo vetadas resoluções mais contundentes), vêm sendo publicada com um texto asséptico (que sequer menciona Israel) embora em frequência média de duas vezes por ano. Resoluções 563, 576, 596, 603, 613, 624, 633, 645, 655, 679, 695, 722, 756, 790, 830, 887, 921, 962, 996, 1024, 1057, 1081, 1109, 1139, 1169, 1211, 1243, 1276, 1300, 1328, 1351, 1488, 1520, 1550, 1648, 1685, 1729, 1759, 1788, 1848, 1875, 1899, 1934, 1965, 2028

others to contribute more than they would under a voluntary scheme. In the shadow of enforcement issues, the Pareto efficient solution is to grant veto rights to those with the ability to undermine the institutions' decisions. (CRONIN e HURD, 2008, p. 47)

Assim, mesmo regimentalmente corretas, as resoluções não parecem ser aplicadas em contrariedade a algum interesse específico dos membros do P5, em especial dos EUA. Pode-se argumentar que o caso israelense é *sui generis*, mas em realidade a blindagem de países protegidos por algum membro do P5 contra decisões do CS já ocorreu em, pelo menos, outras 3 vezes diferentes (todas elas patrocinadas pelas “potências do West”: EUA, Inglaterra e França), nos casos do colonialismo português⁷⁸, questão da Rhodésia do Sul⁷⁹ e na questão do Apartheid na África do Sul⁸⁰. Todos regimes que, por suas práticas, desrespeitam a própria Carta da ONU e sua perpetuação no tempo não só desconstrói a força procedimental do CS como fere a própria legitimidade de ação ensejada pela Carta da ONU. O CS cria muito mais relações de desigualdade – no sentido “*primus inter pares*” do que exercita uma legitimidade por intermédio do procedimentalismo (WOUTERS e RUYS, 2005, p. 25). Mesmo os bloqueios russos e chineses (através de veto) à invasão do Iraque, às medidas contra a Líbia de Kadafi não surtiram efeitos, muito embora os vetos de 2012 às ações contra a Síria até o final do ano de 2012 sustentaram o regime. É importante perceber que resoluções que obedecem perfeitamente ao rito procedimental do CS deixam de ser aplicadas, mesmo depois de aprovadas, e vetos impedem apenas a ação dentro da ONU permitindo a “*outside option*” largamente utilizada.

Desta forma, nem o CS efetivamente aplica suas resoluções, como também não consegue impedir que determinados países ajam por sobre as decisões do CS, seja contra ou a favor delas.

The cardinal failures of the 1990s in preventing violent conflict are largely seen as a failure of the UN and powerful member states to take effective action. The generally held view about the Council, in particular, is that it needs to be cajoled, resourced, and pressured to take more action rather than less (MALONE, 2004, p. 114)
Moreover, the presence of outside options reduces the actual leverage of veto power: a permanent member may veto a resolution but this does not necessarily prevent the intervention from taking place. (CRONIN e HURD, 2008, p. 50)

⁷⁸ Resoluções 180, 241, 268, 273, 275, 290, 294, 302, 312, 321, 322.

⁷⁹ Resoluções 202, 216, 217, 221, 232, 253, 277, 288, 314, 318, 320, 326, 328, 333, 386, 388, 403, 406, 409, 411, 415, 423, 424, 437, 445, 448, 455, 460, 463 e mais seis vetos aplicados por EUA, Inglaterra e França impedindo ações diretas com fulcro no capítulo VII da Carta.

⁸⁰ Resoluções 134, 181, 182, 190, 191, 282, 311, 392, 393, 417, 418, 473, 503, 525, 527, 533, 535, 547, 554, 556, 560, 566, 568, 569, 581, 591, 615, 623, 765, 772, 894, 919, 930 e mais cinco vetos aplicados por EUA, Inglaterra e França impedindo ações diretas com fulcro no capítulo VII da Carta.

O que se vê é que as ações efetivas no mundo são discutidas num conselho que se situa em algum lugar em Washington, entre a Casa Branca e o Pentágono. A literatura chancela essa percepção quando afirma que: “(...) *knowing that when the West is United, it will usually have means to bring about Security Council approval.*” (LOWE, ROBERTS, *et al.*, 2008, p. 151).

A quarta premissa da visão jurídico-institucional é de que realmente existe uma ordem mundial pela qual as ações do CS devem zelar⁸¹. Ocorre que é essa ordem é geralmente definida como a ordem americana pós segunda guerra:

“The Western states are not held together because of external threats or the simple concentration of power. Rather, Western order has what might be called “constitutional characteristics” - a structure of institutions and open politics that constrain power and facilitate “voice opportunities,” thereby mitigating the implications of power asymmetries and reducing the opportunities of the leading state to exit or dominate.” (IKENBERRY, 1998-1999, p. 45)

As instituições, nesse contexto, exercem uma função internacional primordial. Elas “(...) *can provide informations, reduce transaction costs, make commitments more credible, establish focal points for coordination and in general facilitate the operation of reciprocity*” (KEOHANE e MARTIN, 1995, p. 42).

Such advantages may include neutrality, expertise, efficiency, or some other asset that states find difficult to achieve in the absence of an IO. It is generally in the interest of states to grant the IO some amount of discretion in how it executes its task. (CRONIN e HURD, 2008, p. 43)

A lógica institucionalista, entretanto, não oferece uma relação causal-constitutiva direta organizando seu pensamento numa dualidade onde a o sistema internacional e as instituições são co-constituídos (IKENBERRY, 1998-1999, p. 52) de maneira dialética:

“Institutionalist theory conceptualizes institutions both as independent and dependent variables: ‘institutions change as a result of human action and the changes in expectations and process that result can exert profound effects on state behavior’. Institutions theory has a coherent account of both the creation of institutions and their effects: institutions are created by states because of their anticipated effects on patterns of behavior” (KEOHANE e MARTIN, 1995, p. 46)

Isso leva a questionar não só que ordem existe subjacente à visão jurídico institucionalista, mas também de onde essa ordem emana⁸². De alguma forma, se o CS tem

⁸¹ De uma maneira mais geral e teórica o argumento da lógica institucional é de que a cooperação entre países não só é desejável, mas também necessária e que as instituições internacionais consolidam a forma e limites dessas interações aumentando o nível de confiança entre os Estados e promovendo assim uma maior chance de sucesso das empreitadas cooperativas.

por função defender uma ordem que ele mesmo cria o papel das decisões do P5⁸³ se torna ainda mais crítico. Como o foco é a questão da segurança, o que se dá ênfase é a oposição soberania-ingerência internacional e a preocupação, assim, reside no uso da força.

“The relatively strong defence of the norm prohibiting intervention without Security Council authorization represents a significant shift in the parameters of the use of force since the Cold War. While the legal norms have essentially stayed the same, the readiness of states to defend them seems to have grown considerably.⁸⁴ Also before 1990, there was widespread opposition to and condemnation of interventions, and large parts of the developing world, in particular, mobilized against uses of force” (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 146)

A literatura jurídico institucional define diferença entre a “ordem da Guerra Fria” e a “ordem pós-Guerra Fria” no CS, sendo que antes de 1989, em função do veto “(...) *when the superpowers intended to use force, the Security Council would be automatically barred from censoring or authorizing them*” (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 149) e “*In the bipolar setting of the Cold War, many developing states had a great interest in restrictive rules on the use of force. However, within both blocs there were many more states that sympathized with the notion of intervention to uphold (or spread) their own political system*” (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 150).

Atualmente a “ordem pós-Guerra Fria” modificou-se, essencialmente porque:

“After the end of the Cold War, this situation has shifted and, as pointed out before, the capacity to intervene is much more concentrated, so most states see themselves as potential objects rather than subjects of intervention, and thus have a greater interest in restraining intervening powers.” (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 150-151)

It was a tendency that flowed naturally from the view that the absence of great power unity throughout the Cold War had defined UN experiences to such a degree

⁸² *“In a commanding postwar position, the United States had three major options. It could dominate-use its power to prevail in the endless distributive struggles with other states. It could abandon-wash its hands of Europe and Asia and return home. Or it could seek to convert its favorable postwar power position into a durable order that commanded the allegiance of the other states within it. A legitimate political order is one in which its members willingly participate and agree with the overall orientation of the system. To achieve a legitimate order means to secure agreement among the relevant states on the basic rules and principles of political order. States abide by the order's rules and principles because they accept them as their own.” (IKENBERRY, 1998-1999, p. 54)*

⁸³ Os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança detêm 37,4% do orçamento da ONU (sendo que só os EUA contribuem com 22%) (CASTRO, 2009, p. 12), compõem ainda os cinco membros permanentes do CS cerca de 41,5% do PIB mundial e respondem por 28,5% da população do globo; gastam mais de 65% do que o mundo todo gasta em termos militares (sendo que só os EUA respondem por mais de 45% de todo o gasto militar do mundo), isso poderia nos apontar para a existência de um poder de fato, que não depende da correlação com CS. Dados Banco Mundial (disponível em <http://data.worldbank.org/topic/economic-policy-and-external-debt>, último acesso em fevereiro 2013) e SIPRI (disponível em <http://www.sipri.org/databases/milex>, último acesso em fevereiro 2013)

that those very experiences were now largely irrelevant to an understanding of the 'post-Cold War' challenges facing the organization. Closely linked to this was the conviction that the removal of Cold War tensions would necessarily result in the restoration of great power unity and, with it, in a revitalized Security Council capable of developing the long-established practices and functions of UN peacekeeping in new and far more ambitious directions. (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 176)

Entretanto, o institucionalismo do pós Guerra Fria, que dentre as premissas funcionais deveriam estar a de fornecer uma maior gama de informações, proporcionar consensos para aumentar a segurança e confiabilidade entre os países, limitando, assim, o uso da força, não se verificam propriamente conquanto a própria literatura afirma:

"Likewise, in the early 1990s, there was significant debate over whether the Council could intervene in internal conflicts or for merely humanitarian purposes; and in its first decisions, it still emphasized the exceptional character of the situation. Later on, reservations about this practice largely disappeared." (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 151)

Em realidade, o número de resoluções referentes ao uso da força (intervenções) aumentou grandemente no pós Guerra Fria chegando a mais de 37% do total de resoluções desde 1989 (mais de 530 de um total de 1432) e, curiosamente, nenhuma delas no "West"⁸⁴. Nunca uma instituição internacional foi tão intervencionista como o é o CS no pós-Guerra Fria.

This large increase in the volume and quality of UN activities meant that UN field operations came (as they still do) to dominate the day-to-day business of the Council in a manner unprecedented in the Cold War years of the organization. (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 191)

O que se percebe é que a teoria interpretativa jurídico-institucionalista faz uma avaliação totalmente normativa a respeito do que o CS deveria ser e fazer e, a partir daí, compara o funcionamento do CS durante a Guerra Fria com o funcionamento no pós-Guerra Fria para oferecer a tese de que: *"This situation gave rise to the hope, expressed by various members of the world organization, that the potential of the Security Council, which had been held hostage by the Cold War, would now be released and the UN would be better able to function as it was intended to." (BOURANTONIS, 2005, p. 27)⁸⁵ grifo nosso*

⁸⁴ Ver gráfico 15, Apêndice

⁸⁵ Outras formas desse pensamento normativo, que compara um desejo de como a instituição deveria ser ou funcionar com a forma como realmente ela opera, é a afirmação a respeito do "congelamento" do CS durante a Guerra Fria que pode ser vista em Seitenfus (SEITENFUS, 2008, p. 145, 146), em Shaw (SHAW, 2008, p. 1209), em Albuquerque (ALBUQUERQUE, 2006, p. 37), Krisch (KRISCH, 2008, p. 136), Zaum (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 156), por exemplo.

Hence, when the end of the cold war enabled the Council to act as it was originally intended, it had already possessed the legal tools to act beyond the boundaries of collective security (CRONIN e HURD, 2008, p. 73) grifo nosso

Assumindo que “*the logic of institutionalist theory is directly applicable to security problems as realists define them*” (KEOHANE e MARTIN, 1995, p. 44) a ordem “Americana do pós Guerra Fria” deveria, segundo Ikenberry (2001), ser baseada em regras consensuais e na restrição do uso da força pelos Estados, sendo que estes agiriam segundo as mesmas regras e instituições de qualquer outro:

“the Western postwar order involves a bargain: the leading state gets a predictable and durable order based on agreed-upon rules and institutions-it secures the acquiescence in this order of weaker states, which in turn allows it to conserve its power. In return, the leading state agrees to limits on its own actions-to operate according to the same rules and institutions as lesser states-and to open itself up to a political process in which the weaker states can actively press their interests upon the more powerful state.” (IKENBERRY, 1998-1999, p. 59) grifo nosso

O papel do CS desde 1989, com o aumento das intervenções, não tem servido para legitimá-lo, segundo a premissa jurídico-institucionalista. Nem as regras são oriundas de “deliberação” e consenso, nem os “*leading states*” têm se contentado em limitar suas operações e agir de acordo com as mesmas regras e instituições disponíveis a todos.

“The US and UK decision to go to war [against Iraq] without explicit Council approval effectively sidelined the UN. Addressing the Security Council, Kofi Annan asserted that ‘[w]e must all feel that this is a sad day for the United Nations and the international community’ The Council struggled to assert a clear role for the UN in Iraq, but the coalition was uninterested in any UN lead beyond humanitarian assistance. Although the US looked occasionally to the UN for assistance with elections and constitution-making in the years after it invaded, the UN’s role through 2006 proved at best cosmetic.” (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 403)

Em realidade a teoria diz, baseando-se nos dados empíricos, que “*The United Nations is often criticized for being ineffective in preventing conflict or restraining aggression*” (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 249), para em seguida afirmar, de forma normativa, que: “*The UN has proved to be the most effective institution in history for aligning the security interests of the strong and the weak at the global level.*” (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 249). A ausência de base empírica que justificasse a interpretação jurídico institucional dá margem às interpretações normativas. Isso pode ser verificado não só no diagnóstico que essa tradição interpretativa faz a respeito do papel das instituições – aqui, em especial, do CS –

como também no prognóstico que ela oferece a respeito das possibilidades dessas instituições no futuro.

“Increased transparency, the diffusion of power, and rising levels of interdependence have all served to heighten the effectiveness of existing international institutions as well as to intensify the need to establish new institutional arrangements in international society.” (ROSENAU e CZEMPIEL, 1992, p. 194)

o o o

Nessa seção são evidenciados argumentos utilizados pela interpretação jurídico-institucionalista a respeito, não só das instituições, como também e especificamente sobre o CS. Toda a construção teórica quando colocada à luz do trabalho empírico com o CS se mostra, na melhor das hipóteses, normativa. O CS não tem servido para controlar o uso da força, especialmente entre os membros permanentes (P5). O que se pode ver é o esforço teórico que é feito no sentido de legitimar construções institucionais que mantêm interesses e possibilidades de uso perverso da força apenas a alguns países, enquanto reduz a possibilidade de que Estados se rebellem contra a ordem estabelecida aumentando os custos necessários para que países que não se sintam inseridos pela ordem atual teriam para sobrepuja-la:

“The result is that it is becoming increasingly difficult for “alternative institutions” or “alternative leadership” to seriously emerge. Western order has become institutionalized and path dependent—that is, more and more people will have to disrupt their lives if the order is to radically change. This makes wholesale change less likely.” (IKENBERRY, 2001, p. 46)

A contra-partida que essa situação institucional deveria dar – a de que as grandes potências tivessem suas ações também balizadas pelas mesmas instituições, regras e possibilidades (“Limits are set on what actors can do with momentary advantage.” (IKENBERRY, 1998-1999, p. 46)) – é contradita pela análise empírica. As grandes potências, e em especial os EUA, possuem mais um canal à sua disposição para legitimar o uso da força, deslegitima-la quando seus interesses não estão atendidos ou simplesmente ignorá-la, o canal institucional. O CS representa um papel conservador (de manutenção de um *status quo* pós segunda guerra) paradoxalmente inovando, em seu escopo de atuação, em nome de premissas institucionais que, na prática, inexistem. Democracia, representatividade, procedimentalismo, “*the rule of law*”, transparência, legitimidade são termos que não se sustentam em uma análise detalhada do papel do CS desde o fim da Guerra Fria.

A Perspectiva Estrutural-crítica: Uma prisão com apenas duas janelas.

A perspectiva estrutural-crítica engloba percepções cujo fulcro explicativo reside em questões estruturais do panorama histórico-político⁸⁶. O papel das instituições internacionais é colocado como decorrente direto dos interesses dos estados e seu arranjo de poder: “*Most international law is obeyed most of the time, but strong states bend or break laws when they choose to*” (WALTZ, 2000, p. 27). Este tipo de interpretação é defendida por Mearsheimer (1994-1995), Waltz (2000), Grieco (1988), entre outros.

Dentro dessa percepção, é encontrado o realismo (e também o marxismo (LINKLATER, 1990, p. 165-167)) que assume o papel das instituições “*as mere reflections of the distribution of material power*” (KRISCH, 2008, p. 133).⁸⁷

“Although rules are usually incorporated into a formal international organization, it is not the organization per se that compels states to obey the rules. Institutions are not a form of world government. States themselves must choose to obey the rules they created. Institutions, in short, call for ‘decentralized cooperation of individual sovereign states, without any effective mechanism of command.’ (MEARSHEIMER, 1994-1995, p. 9)

Mas enquanto a teoria realista clássica e o neo-realismo focam as instituições como reflexo da distribuição de capacidades, os realistas mais recentes destacam as instituições como resultado das preferências dos atores (DOUGHERTY e PFALTZGRAFF, 2003, p. 118)

O realismo parte de premissas claras⁸⁸ a respeito da organização do espectro internacional:

“Podemos identificar vários pressupostos fulcrais na teoria realista clássica: 1) o sistema internacional é baseado em estados que funcionam como actores centrais; 2) a política internacional é essencialmente conflitual, ou seja, ela constitui, antes de mais, uma luta pelo poder num ambiente anárquico e em que os estados-nação

⁸⁶ Em realidade o Realismo sustenta que retira suas evidências da história: “O realismo é essencialmente conservador, empírico, prudente, desconfiado dos princípios idealistas e respeitador das lições da história” (DOUGHERTY e PFALTZGRAFF, 2003, p. 84) embora isso seja frontalmente criticado.

⁸⁷ Uma das grandes diferenças interpretativas entre essas duas formas de pensamento (Marxismo e Realismo) é que enquanto o Realismo assume o conceito de “interesse nacional” como “sobrevivência” (DOUGHERTY e PFALTZGRAFF, 2003, p. 96) o marxismo busca abrir essa “caixa-preta” trabalhando com ferramentas conceituais como “classes dominante” e ideologia. Enquanto para o realismo os Estados são racionais e buscam a sobrevivência no sistema internacional anárquico, para o marxismo a ideologia da classe dominante molda os interesses nacionais e internacionais e não se pode generalizar tais interesses sob o termo “interesse nacional” que segundo essa visão inexistem *per se*. Ambas as correntes de pensamento embora não neguem a possibilidade de cooperação inter-estatal por intermédio das instituições, relegam pouca importância para elas. (LINKLATER, 1990, p. 167-168)

⁸⁸ O próprio realismo vem tornando as premissas não tão claras quanto eram na sua proposição: “*American policy was generated not by external security interests, but by internal political pressure and national ambition.*” (WALTZ, 2000, p. 29)

dependem inevitavelmente de suas próprias capacidades para garantirem a sua sobrevivência; 3) os estados relacionam-se com base na existência de uma soberania legal se bem que, a par dessa soberania, haja patamares de capacidade que determinam actores estatais com maior e menor dimensão; 4) os estados são actores unitários e a política interna ou doméstica pode ser separada da política externa; 5) os estados são actores racionais e caracterizados por um processo de tomada de decisões que leva a escolhas baseadas no interesse nacional; 6) o poder é o conceito mais importante na explicação e previsão da conduta dos estados.” (DOUGHERTY e PFALTZGRAFF, 2003, p. 80)

Nesse sentido as instituições seriam “variável dependente” do arranjo estrutural centrado no escopo histórico-político (JACKSON e SORENSEN, 2007, p. 127) e teriam “*minimal influence on state behavior, and thus hold little promise for promoting stability in the post-Cold War world*” (MEARSHEIMER, 1994-1995, p. 7):

Realists and institutionalists particularly disagree about whether institutions markedly affects the prospects for international stability. Realists say no; institutionalists say yes. Realists maintain that institutions are basically a reflection of the distribution of power in the world. They based on the self-interested calculations of the great powers, and they have no independent effect on state behavior. Realists therefore believe that institutions are not an important cause of peace. They matter only on the margins. (MEARSHEIMER, 1994-1995, p. 7)

A Segurança continua fundamentada, acima de tudo, no Estado e no sistema estatal e não em uma organização político legal global: tal entidade não existe (pelo menos por enquanto). (JACKSON e SORENSEN, 2007, p. 143)

Partindo, nesse ponto específico, do paradigma realista clássico da política internacional, o realismo estruturalista destaca aquelas características da estrutura que moldam a forma em que os componentes se relacionam. (DOUGHERTY e PFALTZGRAFF, 2003, p. 104)

Indiferente para essa dissertação é, se as instituições são definidas a partir da estrutura internacional e, portanto, são reflexo da distribuição das capacidades (neo-realismo) ou se as instituições são um reflexo da preferência dos atores. O fato é que ambas as explicações destacam as instituições como estreitamente relacionadas aos condicionantes estruturais que delimitam sua época. Assim o CS (até 1989) é um reflexo da bipolaridade seja porque esta é definidora estrutural do período de 1945-1989, ou seja, porque seus atores (Estados), também submetidos aos condicionamentos bipolares (embora não somente), os preferiram⁸⁹ (IKENBERRY, 2001). Da mesma forma, levando-se em conta a percepção

⁸⁹ Para Waltz o sistema bipolar pós-45 foi desejável pois reduziu riscos do conflito. (WALTZ, 1964, p. 881)

realista, o CS – por refletir a estrutura de poder internacional – não pode ser mais bipolar no momento em que essa bipolaridade deixou de existir enquanto condicionante estrutural (após 1989) no cenário internacional. As instituições, para os realistas, são epifenômenos que respondem às mudanças na “balança de poder” com reestruturações e reajustes.

But if, as most realists and some neorealists apparently believe, international institutions are epiphenomena in the sense that powerful actors are able not only to ignore their dictates when they dislike the expected results but also to restructure the arrangements at will (...). (ROSENAU e CZEMPIEL, 1992, p. 161)

A linha histórico-crítica de interpretação percebe o CS como fruto histórico do final da Segunda Grande Guerra e por isso mesmo com uma função de acomodação política⁹⁰ para que os “Grandes Poderes” não viessem a se encontrar novamente em um momento onde seus interesses os colocassem em rota de colisão⁹¹, no que se refere a suas ações internacionais.

(...) while the inequities built into the Security Council’s voting and decision-making rules, particularly the veto power for the Five Permanent Members, proved highly controversial at the founding conference in San Francisco, the convening powers would not bend on these core elements of their vision. Agreed upon at Dumbarton Oaks and Yalta beforehand, the veto and permanent membership were designed to transform a wartime alliance into a big power oligarchy to secure the hard-won peace that would follow. (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 63)

And yet the raison d’être underlying the veto privilege does strike a chord. This motivation, put forward by the four sponsoring States in 1945, is based on the need to guarantee peaceful relations among the world’s main powers and to assure the new body of their support in order to make it sufficiently credible and vigorous. (WOUTERS e RUYS, 2005, p. 25)

Realism reveals what liberal institutionalist “theory” obscures: namely, that international institutions serve primarily national rather than international interests (...)to serve what powerful states believe to be their interests. (WALTZ, 2000, p. 21)

É possível verificar que mesmo dentro da Conferência de Dumberton Oaks, onde os primeiros planos a respeito do CS foram discutidos, já se antevia a aplicação realista da força

⁹⁰ A literatura menciona que o CS que foi discutido em Dumbarton Oaks em 1944 foi pensado ainda sob o prisma do idealismo wilsoniano. Tal situação reverteu-se com a morte de Roosevelt e a eleição de Athlee na Inglaterra. (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 61-63)

⁹¹ Evitando o risco que Waltz chama à atenção “*Applied to international politics this becomes, in words previously used to summarize Rousseau, the proposition that wars occur because there is nothing to prevent them.*” (WALTZ, 2001, p. 232)

institucional recém criada por um dos lados contra o outro⁹², exatamente no sentido do antagonismo inicial da Guerra Fria⁹³:

“A number of realists were concerned about the prospects for cooperation with the Soviet Union in the new enterprise. In a private memo in May 1945, for example, Acting Secretary of State Joseph C. Grew cautioned that, given the veto, the new organization’s ‘power to prevent a future world war will be but a pipe dream’, because ‘the organization will be rendered powerless to act against the one certain future enemy, Soviet Russia.” (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 75)

A política de poder, interpretação realista, parece preceder a formação do CS e, reconhece o uso pelos atores estatais do aparato institucional para fazer valer os interesses de seus Estados, como em consonância com a teoria⁹⁴.

The idea of the major powers bearing great responsibility for the post-war order and, eventually, for the management of issues pertaining to international peace and security was uppermost in the minds of the founders of the UN. ‘In their approach to the problem of building a security organization’, they perceived that ‘it might work with, rather than in opposition to, the realities of power’. This was rooted in the assumption, derived from the realist theory, that the UN as an entity of sovereign states could work effectively only when individual states, particularly its most powerful members, conferred on it sufficient authority and competences. (BOURANTONIS, 2005, p. 5)

De qualquer forma, o papel do CS como fórum discursivo recebe importância (e apenas isso⁹⁵) na linha interpretativa histórico-crítica sendo responsável – o arranjo de forças assimétrico do CS e o veto – pela consolidação da instituição se nesse arranjo estiver representada a balança de poder em cuja estrutural internacional e primordialmente os interesses dos grandes estados estejam espelhados.

For almost half a century, the constancy of the Soviet threat produced a constancy of American policy. Other countries could rely on the United States for protection

⁹² “However, realists recognize that great powers sometimes find institutions-especially alliances-useful for maintaining or even increasing their share of world power” (MEARSHEIMER, 1995, p. 82)

⁹³ “O conflito inter-sistêmico (Guerra Fria) é uma forma específica de conflito interestatal e intersocietal, no qual formas convencionais de rivalidade – a militar, a econômica e a política – são compostas por, e freqüentemente legitimadas em termos de uma total divergência de normas políticas e sociais.” (HALLIDAY, 2007b, p. 187) (grifo nosso) e “Apesar disso, a história desse período foi reunida sob um padrão único pela situação internacional peculiar que dominou até a queda da URSS: o constante confronto das duas superpotências que emergiram da Segunda Guerra Mundial na chamada ‘Guerra Fria’” (HOBSBAWM, 1995, p. 223) (grifo nosso)

⁹⁴ “(...) realists have noticed that whether institutions have strong or weak effects depends on what states intend. Strong states use institutions, as they interpret laws, in ways that suit them. Thus Susan Strange, in pondering the state’s retreat, observes that “international organization is above all a tool of national government, an instrument for the pursuit of national interest by other means.” (WALTZ, 2000, p. 24)

⁹⁵ Waltz fala especificamente da OTAN, mas por derivação lógica pode-se compreender o papel que ele atribui à expansão do CS: “The explanation of NATO’s expansion is not found in NATO as an institution but in America’s power and purpose”. (KEOHANE e WALTZ, 2000-2001, p. 205)

because protecting them seemed to serve American security interests. (WALTZ, 2000, p. 28)

International institutions are created by the more powerful states, and the institutions survive in their original form as long as they serve the major interests of their creators, or are thought to do so. "The nature of institutional arrangements," as Stephen Krasner put it, "is better explained by the distribution of national power capabilities than by efforts to solve problems of market failure"—or, I would add, by anything else. (WALTZ, 2000, p. 27)

Moreover, the veto was needed to rule out the possibility that the Council would harm relations between the permanent members by making a decision against the will of one of them. (WOUTERS e RUYS, 2005, p. 5)

This was especially important in the context of the Cold War, and in particular in the earlier Charter years, when the Soviet Union was the only communist country among the P-5, positioned against four hostile regimes. It is probably not an exaggeration to say that the existence of the veto was one of the principal reasons why the UN made it through the darker days of the Cold War period. (WOUTERS e RUYS, 2005, p. 25)

Como arena de discussão *"the Council remains a forum for interstate bargaining, where agreement is reached by national representatives directed by their governments."* (LOWE, ROBERTS, *et al.*, 2008, p. 30) estando, porém, intimamente ligado aos "interesses nacionais" de cada um dos seus participantes. Nos realistas essa ligação é mais forte do que a normatividade que está expressa na Carta das Nações Unidas para a explicação do funcionamento institucional: *"Institutional theory attributes to institutions causal effects that mostly originate within states."* (WALTZ, 2000, p. 25)⁹⁶. Para teoria realista, não existe não-ação do CS e, tampouco as críticas apresentadas na seção anterior são válidas pois: *"The sovereignty of nations, a universally recognized international institution, hardly stands in the way of a strong nation that decides to intervene in a weak one"* (WALTZ, 2000, p. 27). A instituição nada pode fazer para conter as ações das *"strong nations"*.

Existem também grandes inconsistências na teoria realista. Algumas delas lógicas⁹⁷ e uma, em especial, que pode ser observada a partir das pesquisas nessa dissertação. Em primeiro lugar, existe uma crítica epistemológica ao realismo conquanto se afirma que ele

⁹⁶ O caráter realista do pensamento dos fundadores do CS pode ser mais claramente percebido quando se afirma que *"During the veto debate, a British delegate warned that any structure not resting on great power unanimity 'would be built on shifting sands, of no more value than the paper upon which it was written'"* (LOWE, ROBERTS, *et al.*, 2008, p. 79)

⁹⁷ No primeiro capítulo tratou-se do conceito de bipolaridade, aqui fala-se da teoria realista de forma geral.

deriva de um estudo de caso somente⁹⁸ para expandir suas conclusões para um período histórico sobre o qual não se debruçou concretamente: “(...) *realism has been the dominant discourse in international politics from about 1300 to 1989, a remarkably long period of time.*” (MEARSHEIMER, 1995, p. 92).

Schroeder conclui que o maior problema do neo-realismo é a sua tentativa de estabelecer e prever uma ‘determinada ordem histórica sem ter precedido a uma adequada verificação dos dados históricos’. Em consequência, o resultado seria uma teoria que impede novos entendimentos dos fenômenos e novas hipóteses, ao mesmo tempo que fecha os olhos a uma ‘grande quantidade de factos inconvenientes’” (DOUGHERTY e PFALTZGRAFF, 2003, p. 121)

“Structural realism in my view provides a good basis for such a synthesis, but it is not well defended by claiming that its 1970s formulation is sufficient for analyzing world politics in the twenty-first century” (KEOHANE e WALTZ, 2000-2001, p. 204)

Além disso, ele falhou em prever a ruptura do sistema bipolar entre 1989-1991⁹⁹, que afirmava estável, e oferece como repositivo da solidez teórica argumentos *ad hoc* que, invariavelmente, levam à asserções que não podem ser falseadas:

A key proposition derived from realist theory is that international politics reflects the distribution of national capabilities, a proposition daily borne out. Another key proposition is that the balancing of power by some states against others recurs. Realist theory predicts that balances disrupted will one day be restored. A limitation of the theory, a limitation common to social science theories, is that it cannot say when. (WALTZ, 2000, p. 27) grifo nosso

Enquanto isso, seus defensores tentam reconstituir a bipolaridade, tornando o mundo inteligível ao realismo, através da busca de um opositor à atual hegemonia americana:

*“O argumento de Mearsheimer reproduz a tese de Wolfowitz, de 1992, de que o objetivo da política externa [com referência à China] deveria ser ‘impedir que qualquer potência hostil domine uma região cujos recursos sejam, sob controle consolidado, suficientes para gerar poder global’ (citado em Chalmers Johnson, *The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy and the End of Republic*, p. 85-6). Mearsheimer reiterou sua posição numa entrevista dada oito meses depois do 11 de Setembro: ‘Os Estados Unidos se esforçarão ao máximo (...) para conter a China e quebrar suas pernas, assim como quebraram as pernas da Alemanha imperial na Primeira Guerra Mundial, do Japão na Segunda Guerra Mundial e da União*

⁹⁸ Segundo Ruggie (1998) e também Lebow (1994) já mencionados no primeiro capítulo

⁹⁹ Falhou também, e especificamente sobre instituições internacionais, a respeito do futuro da OTAN, segundo Keohane (2000): “*It explains the persistence of institutions such as the North Atlantic Treaty Organization, which Waltz incorrectly forecast would disappear after the Cold War*” (KEOHANE e WALTZ, 2000-2001, p. 204)

Soviética durante a Guerra Fria'. Ao mesmo tempo. Admitiu que 'seria quase impossível desacelerar o crescimento econômico chinês'. Para os Estados Unidos, afirmou, a estratégia mais eficaz seria criar uma coalizão de equilíbrio político e militar que incluísse Japão, Vietnã, Coréia, Índia e Rússia. Os Estados Unidos, então, poderiam apoiar a Rússia numa disputa de fronteira com a China; apoiar o Japão numa disputa com a China por rotas marítimas; ou poderia 'entrar em guerra em nome de Taiwan' (Herry Kreisler, 'Through the realist Lens')" (ARRIGHI, 2008, p. 213)

Como Mearsheimer, Kaplan [How we would fight China (2005)] defende que a emergência da China como grande potência é inevitável, assim como o choque dessa emergência com os interesses norte-americanos. "Sempre que grandes potências surgiram (...) (Alemanha e Japão nas primeiras décadas do século XX, para citar dois exemplos recentes), elas tenderam a ser bastante insolentes – e com isso lançaram as relações internacionais num violento torvelinho. A China não será exceção. (ARRIGHI, 2008, p. 292)

Today the Chinese are investing in both diesel-powered and nuclear-powered submarines – a clear signal that they intend not only to protect their coastal shelves but also to expand their sphere of influence far out into the Pacific and beyond. This is wholly legitimate. (...) Given the stakes, and given what history teaches us about the conflicts that emerge when great powers all pursue legitimate interests, the result is likely to be the defining military conflict of the twenty-first century: if not a big war with China, then a series of Cold War—style standoffs that stretch out over years and decades. (KAPLAN, 2005)

"Whether Europe will somehow, someday emerge as a great power is a matter for speculation. In the meantime, the all-but-inevitable movement from unipolarity to multipolarity is taking place not in Europe but in Asia. The internal development and the external reaction of China and Japan are steadily raising both countries to the great power level. China will emerge as a great power even without trying very hard so long as it remains politically united and competent. Strategically, China can easily raise its nuclear forces to a level of parity with the United States if it has not already done so" (WALTZ, 2000, p. 32)

A questão da falseabilidade não se restringe apenas ao conceito de bipolaridade e sim a toda a teoria, mas, a despeito do que afirma Waltz,

Keohane asserts that my proposition about the end of the Cold War amounts to "an unfalsifiable tautology." My point, however, was that the old structure of international politics caused the Cold War and that structural realist theory predicted that only when that structure changed would the Cold War end. That proposition is neither tautological nor unfalsifiable (KEOHANE e WALTZ, 2000-2001, p. 205)

a crítica da não possibilidade de falsificação do realismo se mantém vigente: “*Realism is replete with global generalizations, lacking qualifications about the conditions under which they may be valid*” (KEOHANE e MARTIN, 1995, p. 41):

Confronted with such contradictions and anomalies, realism typically retreats from universal rhetoric to post hoc and ad hoc qualifications, taking into account geography, history, perceptions and domestic politics. (KEOHANE e MARTIN, 1995, p. 41)

Why has no scholar succeeded in presenting a structural-functional formulation which meets the requirements of empirical analysis. Now, it is hardly surprising that the general systems theorist should encounter great difficulties in deriving testable propositions about politics. (SARTORI, 1970, p. 1049)

Este ponto tem importância no que tange ao papel das instituições internacionais e a discussão sobre qual seu real funcionamento.

The new liberal institutionalists basically argue that even if the realists are correct in believing that anarchy constrains the willingness of states to cooperate, states nevertheless can work together and can do so especially with the assistance of international institutions. This point is crucial for students of international relations. If neoliberal institutionalists are correct, then they have dealt realism a major blow while providing the intellectual justification for treating their own approach, and the tradition from which it emerges, as the most effective for understanding world politics. (GRIECO, 1988, p. 486-487)

Ambos os lados, realistas e institucionalistas, recentemente têm buscado denominadores comuns¹⁰⁰ muito em virtude de que suas proposições carecem de estudos empíricos ou de hipóteses falseáveis sobre as quais a academia possa trabalhar. Assim, enquanto os institucionalistas afirmam que “(...) *institutionalist theory will gradually ‘invade’ the study of security issues, helping to explain variation in institutional form without denying the validity of many realists insights into power and interests*” (KEOHANE e MARTIN, 1995, p. 44) os realistas, por sua vez afirmam que “*Robert Keohane is right: I do not see ‘institutional theory’ as being a distinct theory, although Keohane’s and others’ writings about institutions have often been insightful.* (KEOHANE e WALTZ, 2000-2001, p. 205). É papel da teoria estabelecer as condições necessárias e suficientes para o comportamento dos

¹⁰⁰ Grieco (1988) mostra que essa aproximação não é recente “*Neoliberals begin with assertions of acceptance of several key realist propositions; however, they end with a rejection of realism and with claims of affirmation of the central tenets of the liberal institutionalist tradition.*” (GRIECO, 1988, p. 493) para afirmar que, em função de premissas diferentes “*Neoliberal institutionalism is not based on realist theory*” (GRIECO, 1988, p. 503)

Estados ser decisivamente influenciado pelas instituições ou o contrário. Em termos mais técnicos, é preciso que a teoria delimite qual é a variável dependente¹⁰¹.

Outro ponto de desconforto com o realismo pode ser verificado no que tange à cooperação. Para os realistas a cooperação entre os Estados dá-se em condições muito especiais, pois além de preocuparem-se com a possibilidade de que haja não cumprimento das obrigações da contra-parte, Grieco (1988) lembra que em um universo anárquico onde os Estados devem prioritariamente buscar sua sobrevivência os ganhos relativos – além dos absolutos – são preocupações candentes:

“Faced with both problems-cheating and relative gains-states seek to ensure that partners in common endeavors comply with their promises and that their collaboration produces “balanced” or “equitable” achievements of gains.” (GRIECO, 1988, p. 501)

“Instead, the fundamental goal of states in any relationship is to prevent others from achieving advances in their relative capabilities” (GRIECO, 1988, p. 498)

Se a diferença entre os ganhos relativos num sistema de cooperação se torna um impeditivo ainda maior para a cooperação, segundo a teoria realista¹⁰², ao se trazer essa situação para dentro do período da bipolaridade em que *“what the United States and the Soviet Union did, and how they interacted, were dominant factors in international politics. The two countries, however, constrained each other. (WALTZ, 2000, p. 28)”* as possibilidades parecem, teoricamente, ainda menores¹⁰³. Nessa situação, existe restrita margem de acomodação dos interesses de ambos, uma vez que as duas super-potências estão opostas “por posição”: *“(…) states are positional, not atomistic, in character. Most significantly, state positionality may constrain the willingness of states to cooperate.” (GRIECO, 1988, p. 499).* Desta forma, seria de se esperar um alto nível de dissenso nas votações, seguindo a teoria.

¹⁰¹ Waltz também aponta essa incongruência lógica com relação à separação das teorias, ao menos em 2000 *“The institutional approach starts with structural theory, applies it to the origins and operations of institutions, and unsurprisingly ends with realist conclusions.” (WALTZ, 2000, p. 25)*

¹⁰² *“Bipolar world politics encourages the separation of economics and security. Bipolar great powers tend to be economically independent, they rely less on allies, and the risk that allies will defect from more fixed, as opposed to more fluid, alliance structures is relatively low.” (KATZENSTEIN, KEOHANE e KRASNER, 2002, p. 187)*

¹⁰³ Se está retirando, por questão de moderação do argumento, as interpretações que vêem o realismo como um jogo de soma zero, nesse caso teoricamente as possibilidades de cooperação seriam ainda menores. *“Since the competition is akin to that of a zero-sum game (see Waltz, 1964, p. 882), this is a quite natural outcome. Any advance in the position of one must take place at the expense of his adversary; hence the slightest improvement in the position of one must provoke the other to new exertions”.* (ROSENCRANCE, 1966, p. 315). Note-se que desta forma, se está submetendo a teste a hipótese da forma mais desfavorável para a validação dessa pesquisa.

Apenas 17 vetos (de um total de 179) durante o período da Guerra Fria, ocorreram em resoluções apresentadas por uma superpotência (EUA ou URSS) e vetada pela outra. O número aumenta para 21 vetos se contados os vetos como blocos de um sobre o outro (capitalista composto por EUA, Inglaterra, França e socialista composto por URSS e China).

A interpretação realista também não parece oferecer explicação para o expressivo número de resoluções aprovadas por unanimidade, consenso ou sem votação nominal (53,40% até 1989) durante a Guerra Fria, o que deixa o entendimento de que havia cooperação (ao menos institucionalmente) em muitos assuntos entre as duas super-potências. Se se compreende a ação institucional no CS (consenso nas votações) como uma forma de cooperação entre os dois polos então é necessário, seguindo a teoria realista, que (1) ou os assuntos discutidos sejam desimportantes a ambos (hipótese que Waltz nega ao dizer que, em função da bipolaridade, todos os assuntos no globo são essencialmente importantes às duas potências (WALTZ, 1964, p. 888)), ou (2) que as decisões não gerem ganhos relativos discrepantes a nenhum dos lados (hipótese de cooperação dentro do realismo). É bastante curioso que mais da metade das resoluções se enquadrem em tão limitado escopo de possibilidades, ainda mais se é levada em conta a verificação empírica a respeito dos temas de muitos dos consensos como, por exemplo, a Corte Internacional de Justiça, Questões de Controle Atômico, Questão Índia-Paquistão, Canal de Suez, Chipre, Questão Irã-Iraque, Questão Afeganistão-Paquistão e etc.

o o o

Da linha estrutural-crítica o realismo é a teoria que se apresenta como a que melhor explica o funcionamento da política internacional, diz-se como única “científica”. Para o realismo, os Estados preocupam-se prioritariamente com sua sobrevivência e usam as instituições para aumentar seu poder ou restringir o poder de países rivais. As instituições são, assim, meras arenas onde – invertendo o paradigma de Clausewitz – a guerra por outros meios torna-se política.

The effects that international institutions may have on national decisions are but one step removed from the capabilities and intentions of the major state or states that gave them birth and sustain them. (WALTZ, 2000, p. 26)

O realismo afirma que as instituições são reflexos da estrutura política na qual foram criadas e estão inseridas e, sendo assim, o CS do período da Guerra Fria deve reter as características estruturais da bipolaridade realista (discutida no primeiro capítulo).

“Realism tends to emphasize the irresistible strength of existing forces and the inevitable character of existing tendencies, and to insist that the highest wisdom lies in accepting, and adapting oneself to these forces and these tendencies” (CARR, 1962, p. 10)

A oposição entre os dois polos deve ser observada e as condição para um eventual comportamento cooperativo entre os Estados também. Ocorre que, empiricamente, nem se observa a oposição bipolar, nem o comportamento cooperativo é passível de adequar-se às premissas realistas, ainda mais se cotejado o fato de se estar analisando os polos da estrutura dentro do processo cooperativo, onde os efeitos da bipolaridade seriam máximos. Assim, o CS no pós Guerra Fria deve guardar mudanças claras em seu comportamento institucional em relação ao período anterior (que é bipolar), pela mera aplicação lógica da explicação que os realistas fazem do papel das instituições. Este ponto específico será tratado no capítulo três, mas, de imediato pode-se dizer que o realismo carece de confirmação empírica e esta pesquisa também não lhe dará guarida.

Capítulo 3 – Mesmo caminho, nova forma de caminhar

Nesse capítulo serão apresentados os resultados da pesquisa empírica realizada que contabilizou 2078 resoluções aprovadas e 206 vetos produzidos pelo CS da ONU entre os anos de 1946 e 2012 (até 28/11/2012). Mostrar-se-á que a análise quantitativa pura e simples (contada como resoluções ou vetos/ano/país) incorre em erro gerando falsas comprovações a teses normativas tanto realistas¹⁰⁴ quanto institucionalistas. Esses erros ocorrem em virtude de dois fatores (1) na falta de uma definição metodológica consensual sobre o termo “veto” e a forma como ele é contado e empregado, a esse problema deve-se ser somada a falta de dados proporcionada por um deficiente trabalho de indexação e organização documental da própria ONU, em especial antes de 1989. Os erros também ocorrem (2) em virtude de uma inconsistência no conceito de Guerra Fria como denominador comum entre os anos de 1945-1989. Esse período, no que tange ao comportamento institucional do CS, não parece “*similar enough*” para que se possa testar como um objeto único, senão por normatividade conceitual:

By and large, then, we obtain comparability when two or more items appear "similar enough," that is, neither identical nor utterly different. But this assessment offers little positive guidance. The problem is often outflanked by saying that we make things comparable. In this perspective to compare is "to assimilate," i.e., to discover deeper or fundamental similarities below the surface of secondary diversities. (SARTORI, 1970, p. 1035)

A questão do veto: tipificação e significado

Nessa seção será analisado o veto no CS. O intuito é mostrar as diversas formas de utilização do veto e seu significado, procurando evidenciar que análises puramente quantitativas podem levar a erros grosseiros no entendimento do CS. Diversas nuances procedimentais ou mesmo questões de agenda levam a que análises inferenciais ou puramente quantitativas se mostrem incorretas e incapazes de sustentar afirmações muito comuns a respeito do comportamento institucional do CS.

Historicamente o veto foi o ponto mais discutido que não está contido no ordenamento jurídico da ONU e, ainda assim, é amplamente utilizado. Por mais estranho que

¹⁰⁴ Notadamente a tese da bipolaridade (realista) e do congelamento do CS durante a Guerra Fria (institucionalista).

possa parecer, não há previsão legal na carta da ONU sobre o veto e não obstante a isso ele é motivo das maiores disputas desde 1945 até 2012.

A Carta afirma em seu artigo 27:

ARTIGO 27 - 1. Cada membro do Conselho de Segurança terá um voto.

3. As decisões do Conselho de Segurança, em todos os outros assuntos, serão tomadas pelo voto afirmativo de nove membros, inclusive os votos afirmativos de todos os membros permanentes, ficando estabelecido que, nas decisões previstas no Capítulo VI e no parágrafo 3 do Artigo 52, aquele que for parte em uma controvérsia se absterá de votar. (Carta da ONU disponível em www.onu.org.br)

não positivando o veto, que só é entendido por oposição lógica. Ocorre que, em termos institucionais, existe uma diferença entre apresentar a vontade de vetar (formalmente) e simplesmente abster-se do ato da votação. Estaria disponível aos países contrários à manutenção do *status quo* uma maior gama de ferramentas institucionais (abstenção, ausência) para bloqueio de interesses contrários aos seus dentro do CS, do que na forma em funcionamento atualmente. A expressão positivada da não concordância (veto) explicita uma ação política não só direta contra determinada proposição, mas que também não pode ficar escondida pela inação e, assim, carrega maior significação política e encerra custos maiores em seu uso.

Indeed the UN's role in the early Cold War was chiefly as a propaganda forum, with the URSS's repeated vetoes earning it a bad reputation. (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 495)

No sentido original da Carta, o CS somente poderia agir em consenso¹⁰⁵ – ao menos entre as quatro¹⁰⁶ grandes potências – e estava desenhado para transformar o CS “(...) *into a big power oligarchy to secure the hard-won Peace that would follow.*” (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 63). E essa situação mudou em 1946 quando, sem decisão formal, passou-se a entender que o veto deveria ser explicitado e algo que não é constante na Carta passou a ter uma regulamentação que somente se tornou efetiva apenas consuetudinariamente.

Indeed, ever since the Soviet Union's abstention over the Spanish question in 1946, there has been a uniform practice according to which abstention by one or more of

¹⁰⁵ Diferentemente do que ocorria com a Liga das Nações “*The Council is primarily a deliberative body, which means it does not act based on automatic “triggers” (the way the League of Nations was designed to do) but, rather, on the basis of political consensus.*” (CRONIN e HURD, 2008, p. 70)

¹⁰⁶ Inicialmente a França estava fora das negociações para país com direito a veto. A França não participa das reuniões de Dumbarton Oaks em 1944 onde o CS estava sendo delineado sobre o “*Four Power Plan*” e somente adquire o direito de veto na conferência de São Francisco. Ainda em Ialta Stalin afirmava “(...) *it was unrealistic ... for De Gaulle to insist upon full rights with the Big Three, in view of the fact that Franc had not done much fighting in the war*” (STETTINIUS apud in LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 66)

the P-5 does not prevent the adoption of a resolution. (WOUTERS e RUYS, 2005, p. 8) grifo nosso

A situação da falta de uma determinação institucional mais clara, procedimental mais precisa e a extensão dos poderes dados pela Carta ao CS gerou desconforto entre os países já na Conferência de São Francisco. Essa percepção ocorreu aos Estados que não faziam parte do CS de tal sorte que estes buscaram (sem sucesso) que a Carta definisse claramente o termo “agressão” com uma ‘lista ilustrativa’ dos atos proscritos tentando criar salvaguardas contra ingerências futuras. (LOWE, ROBERTS, *et al.*, 2008, p. 67-68). Tal iniciativa foi contida pelas grandes potências que buscavam não só reter o máximo de poder como também “(...) *to retain maximum flexibility*” evitando imporem-se institucionalmente a obrigação de agir por cima dos interesses de Estado (LOWE, ROBERTS, *et al.*, 2008, p. 69). Essa situação se mantém até hoje, e, em que pesem as argumentações institucionalistas, pois “*the Council remains, as it was in 1945, undependable, unaccountable, and unrepresentative. None of the reforms proposed over the past sixty years, however, offer any real prospects of fixing any of these core liabilities*” (LOWE, ROBERTS, *et al.*, 2008, p. 85).

O veto é “(...) *considered fundamentally unjust by a majority of States and is thought to be the main reason why the Council failed to respond adequately to humanitarian crises such as in Rwanda (1994) and Darfur (2004).*” (WOUTERS e RUYS, 2005, p. 3), esse entendimento abrange os vetos dos membros permanentes (P5). A literatura, entretanto, menciona algumas outras formas de veto. Além dos poderes retidos pelo P5, existe, o “6º veto” fruto da regra de 60% de votos afirmativos entre os quinze membros do CS (artigo 27)¹⁰⁷. Existe a possibilidade de que os membros não-permanentes bloqueiem uma resolução, o que, na prática, aconteceu poucas vezes em quase 2300 resoluções.

Krisch (2008) chama a atenção para um tipo curioso de veto que representa, ao contrário do senso lógico, ação do CS. O chamado “*Reverse veto*” ocorre quando após instaurada uma ação do CS (seja missão de paz, reconhecimento de fronteira, investigativa, etc.) a resolução que a deu origem não deixa explícito o tempo em que ela vigora, fazendo com que a retirada das tropas da ONU – e o fim da “ação” do CS – somente possa se dar com nova votação do CS com aprovação explícita da retirada. Nesse caso, um veto a essa nova resolução implicaria na continuidade da ação e não em sua proibição: “*Difficulties are even more obvious with respect to the ‘reverse veto’: if only one of the Permanent Members objects*

¹⁰⁷ “*This might reduce the capacity of the permanent five to exercise their ‘positive influence’ in the Security Council. Still worse, a broad expansion of the number of non-permanent members would be likely to give them power, if they could stick together as a bloc, to exercise in certain cases ‘negative influence’, a so-called sixth veto*”. (BOURANTONIS, 2005, p. 6)

to ending a measure, it continues to apply.” (KRISCH, 2008, p. 142). Essa curiosa situação ocorreu algumas vezes com a questão das tropas da ONU no Chipre, por exemplo, e, para evita-la o CS atualmente fixa o tempo de duração de uma intervenção. Quando tal data é insuficiente para a resolução da questão original que levou a intervenção, o CS é forçado a votar novamente o mesmo assunto e a mesma medida, apenas para mantê-la em consonância procedimental. Essa situação aumenta muito o número de resoluções do CS sem, contudo, significar um aumento no número de “ações” tomadas pelo CS. A explicação de que os itens da agenda do CS “(...) *are carried over from the previous month, as there are numerous long-running matters requiring regular updates or new decisions.*” (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 252) parece que deve ser levada em conta quando se afirma que: “*This large increase in the volume and quality of UN activities meant that UN field operations came (as they still do) to dominate the day-to-day business of the Council in a manner unprecedented in the Cold War years of the organization.*” (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 191).

Até 1960 existia, também, o chamado “*double veto*” que significava o veto à proposição de discussão no CS de determinado assunto ainda em sede de agenda, para, em contornando esse veto vetar a resolução novamente, agora em procedimento ordinário¹⁰⁸. Nesse sentido convencionou-se estabelecer que não se poderia apor vetos em matérias procedimentais (tais como apresentações de assuntos/demandas ao CS). Em princípio nenhum assunto poderia ser vetado de ser apreciado pelo Conselho. Essa prática permaneceu ativa até o início dos anos 60 e dessa prática se valeram as superpotências para evitar queixas de países em suas esferas de influência.

The question of how one distinguishes between procedural and non-procedural matters has been a highly controversial one. In the statement of the Sponsoring Powers at San Francisco, it was declared that the issue of whether or not a matter was procedural was itself subject to the veto. This ‘double-veto’ constitutes a formidable barrier. (SHAW, 2008, p. 1207)

É, também, muito mencionado o “*hidden veto*” onde a ameaça do uso do veto é dissuasória da proposição da votação¹⁰⁹:

Secondly, and still more problematic, is the use of the so-called ‘hidden veto’, whereby a permanent member threatens to use its veto if a certain measure or statement is put to the vote. (WOUTERS e RUYS, 2005, p. 9)

¹⁰⁸ Ver o caso estranho da Resolução 110 de 06/12/1955 em que mesmo com o voto negativo soviético a resolução é aprovada alegando-se que se tratava de Questão procedimental.

¹⁰⁹ O caso do reconhecimento da Palestina como estado nacional, por exemplo, e a ameaça pública dos EUA com veto fez com que o assunto não fosse levado à votação no CS.

Nesse sentido, concertos de poder e manutenção de interesses permanecem escondidos de uma análise quantitativa simples. Tais arranjos têm se tornado muito comuns depois de 1989: “*The pattern of P5 mutual accommodation in the post-Cold War era seemed to make a veto by one Western power of an initiative vital to others unlikely.*” (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 399). É importante sinalizar aqui que o comportamento institucional diferenciado – quando se usa os vetos soviéticos como propaganda política¹¹⁰ e, em contrapartida se protege o Oeste e em especial os EUA do mesmo fardo – gera nuances de comportamento institucional que somente são percebidos em estudos cuja amostra é total e não em estudos inferenciais.

Most members of the Security Council now attached greater importance to maintaining ‘Council unity’, that is, to avoiding a situation in which the US was forced to veto a resolution. (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 318)

Algunas delegaciones señalaron que los vetos “oficiosos”, “silenciosos”, y “de bolsillo” o la amenaza de utilización del veto que se presenta en las consultas oficiosas del Consejo de Seguridad revestían la misma importancia, o más, que el ejercicio del veto. Como resultado, en ocasiones el Consejo de Seguridad ni siquiera examinaba algunas cuestiones. Muchas delegaciones expresaron la opinión de que debido al uso indiscriminado del veto, el Consejo de Seguridad no cumplía sus obligaciones. (UNITED NATIONS, 2004, p. 43)

Existem discrepâncias consideráveis entre os números apresentados por diversos trabalhos a respeito do veto. Seitenfuss apresenta que o veto foi utilizado 214 vezes entre 1946-2004 (SEITENFUS, 2008, p. 146), Lowe apresenta o número de 252 até 2006 (até 2004 seriam 250) (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 690). Erik Voeten menciona 279 vetos somente de 1946 até 1990 (VOETEN, 2001, p. 846) e outro estudo realizado pela ONG “Global Policy Forum” aponta para 261 até 2008 (255 até 2004)¹¹¹ e um relatório da própria ONU lista 179 até abril de 2004 (UNITED NATIONS, 2004, p. 14-27). No próprio site de pesquisa da ONU, onde estão disponibilizados os documentos em forma digital¹¹² a busca pelos vetos retorna apenas 200 resultados até o ano de 2012. Esse número, entretanto, é errado uma vez que nessa pesquisa são retornados até três documentos diferentes que versam sobre a mesma resolução vetada (a resolução em si, o draft da resolução e a transcrição da reunião do

¹¹⁰ “*The Council was used far more often for the “propagandistic” value of “directing attention on the one casting the negative vote” than for substantive conflict resolution (Wallenstein and Johansson 2004: 20). Each side could embarrass the other by drafting resolutions that would provoke a veto.*” (CRONIN e HURD, 2008, p. 13)

¹¹¹ “*Changing Patterns in the Use of the veto in the Security Council*” disponível em <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/102/32810.html>. Último acesso em Jan/2013.

¹¹² <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?profile=voting&menu=search>

CS) o que certamente infla o número obtido. De qualquer maneira, a diferença entre os números das diversas fontes (incluindo as duas fontes distintas da própria ONU) tem três explicações diferentes. Em primeiro lugar, a metodologia usada para se definir o “veto”. Alguns autores contam como veto partes de resoluções que foram aprovadas retirando-se o texto em litígio, outros contam uma categoria chamada “vetos secretos” (ou vetos em sessões secretas) sobre os quais não há nenhuma possibilidade de referência documental¹¹³. Em segundo lugar, os autores não explicitam uma diferença existente entre número de vetos e número de resoluções vetadas. Se contado, o número de vetos de cada país somado será muito superior ao número de resoluções vetadas uma vez que existe a possibilidade do veto concorrente (dois ou mais países do CS vetando ao mesmo tempo). Desta forma é comum verificar-se erros empíricos em função da contagem em separado dos vetos por país e em seguida usar o número somado. Um terceiro erro é a falta de indexação correta no próprio sistema da ONU. Principalmente as resoluções do período da Guerra Fria devem ser analisadas uma a uma (e em alguns casos cada reunião em separado) pois o processo de digitalização que foi colocado em prática (e aperfeiçoado entre dezembro de 2012 e janeiro de 2013) não levava em conta a indexação, deixando assim alguma margem para números diferentes entre pesquisas empíricas.

Esses erros são constantes na literatura analisada, mas eles estão associados e outro problema interpretativo bastante comum. Já foi dito anteriormente que o CS é arena política e que foi usada como propaganda durante a Guerra Fria. Houve uma estratégia deliberada do mundo ocidental para aumentar os vetos soviéticos e causar constrangimento institucional internacional ao regime comunista. A estratégia consistia em apresentar em sessões diferentes (muitas vezes no mesmo dia) o mesmo assunto que havia sido vetado com o intuito de produzir vetos subsequentes pelo opositor. Isso pode ser verificado entre 1946-1960 sendo explícito o caso das reuniões SPV 704, SPV 705 e SPV 706 (13, 14 e 15 de dezembro de 1955, respectivamente) em que a URSS vetou a entrada de diversos países na ONU¹¹⁴. Chama a atenção o caso do Japão cuja entrada em conjunto com outros países¹¹⁵ foi vetada pela URSS na reunião 704. Na reunião 705, no dia seguinte, o representante soviético pede desculpas pela decisão anterior e aprova a entrada de quase a totalidade dos países

¹¹³ “Additionally, 43 vetoes have been used to block nominees for Secretary General, although these vetoes were cast during *closed sessions* of the Council (...)”. Global Policy Forum, op cit p. 2

¹¹⁴ Ver também SPV 23, SPV 47, SPV 49, SPV 188, todos vetados duas ou três vezes pela USSR no mesmo dia.

¹¹⁵ Coreia, Vietnã, Mongólia, Jordânia, Irlanda, Portugal, Itália, Áustria, Finlândia, Ceilão, Nepal, Líbia, Camboja, Laos e Espanha

requerentes, exceto o Japão. Na reunião 706, dois dias depois da primeira reunião com o veto, os Estados Unidos propõem novamente resolução pedindo a entrada do Japão, forçando novo veto soviético. Lowe et al. (2008), por exemplo, conta três vetos para a URSS nesse incidente (LOWE, ROBERTS, *et al.*, 2008, p. 695) mas existem fundadas razões epistemológicas para questionar a suficiente diferenciação entre as amostras para que elas sejam representativas do dado que apontam (divergência) em tão pouco tempo de diferenciação entre elas. Em outras palavras, na falta de uma ordem regimental que proibisse a reapresentação de temas a prática de desgaste imposta pelo Oeste à URSS somada à falta de critério diferenciador na recoleção dos dados fornece informações bastante equivocadas. Esse erro empírico é recorrente na literatura.¹¹⁶

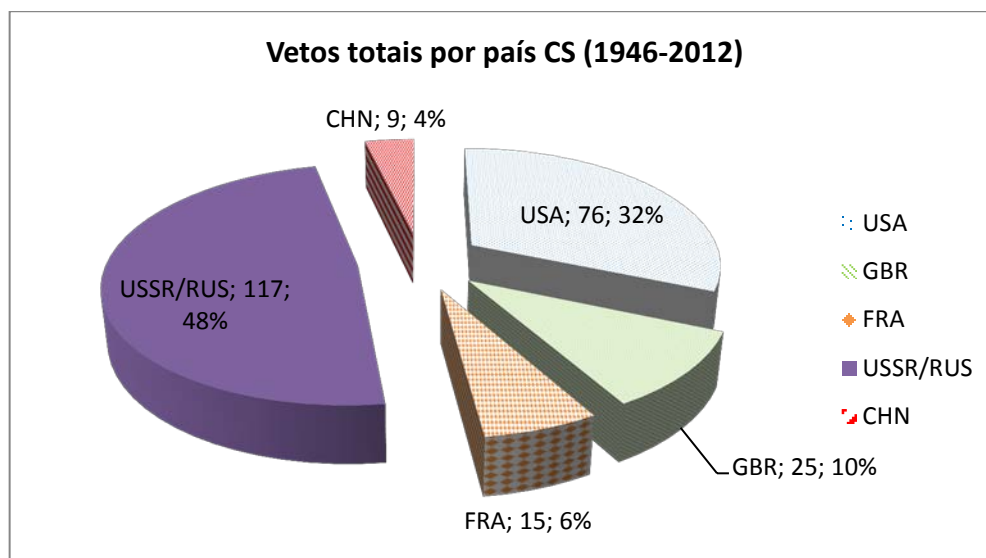
Buscando um critério maior de objetividade esta dissertação se propôs a enfrentar o problema dos dados empíricos de maneira mais clara do que aquela apresentada pela literatura que aborda o assunto. Optou-se por contar como “vetos” apenas as resoluções vetadas integralmente e cujo termo “veto” seja encontrado no documento referente à reunião onde o veto se deu. Desta forma tem-se um número total de resoluções vetadas entre 1946-2012 de 206. Até 1960 poder-se-ia vetar a apresentação de assuntos ao CS (*double veto*, mencionado anteriormente) e entre 1960 e 1970 essa prática deixou de ser utilizada passando-se a analisar pedidos (*drafts*) de resoluções completos aprovando-se ou rejeitando-se o pedido inteiro ou parte dele, mas sempre respeitando a forma como apresentado. Fugindo dessa perspectiva de “tudo ou nada”, a partir de 1970, o processo de negociação do texto da resolução permitiu que o CS modificasse o teor textual (e não apenas apusesse vetos ou aprovações) conforme o interesse expressado nas reuniões. Essa forma de tratamento dos assuntos cria duas situações distintas: (1) entre a apresentação do assunto (normalmente feita por algum país) e a efetiva aprovação da resolução o processo de negociação pode transformar totalmente o texto de tal sorte que o aprovado seja diametralmente oposto ao que originariamente foi apresentado. O exemplo das resoluções sobre os conflitos no Oriente Médio é exemplar. Outro ponto interessante (2), é que essa forma de negociação institucional interna pode ser entendida como uma possível causa da diminuição do número de vetos uma vez que a instituição pugna pela positivação da resolução cujo texto crie menor atrito possível entre o P5 a fim de evitar o veto. Em realidade, essa forma de “proteção” institucional é mencionada na página 80.

¹¹⁶ No banco de dados da ONU é contabilizado apenas um veto nesse incidente.

Análises Quantitativas: Pouco para muito.

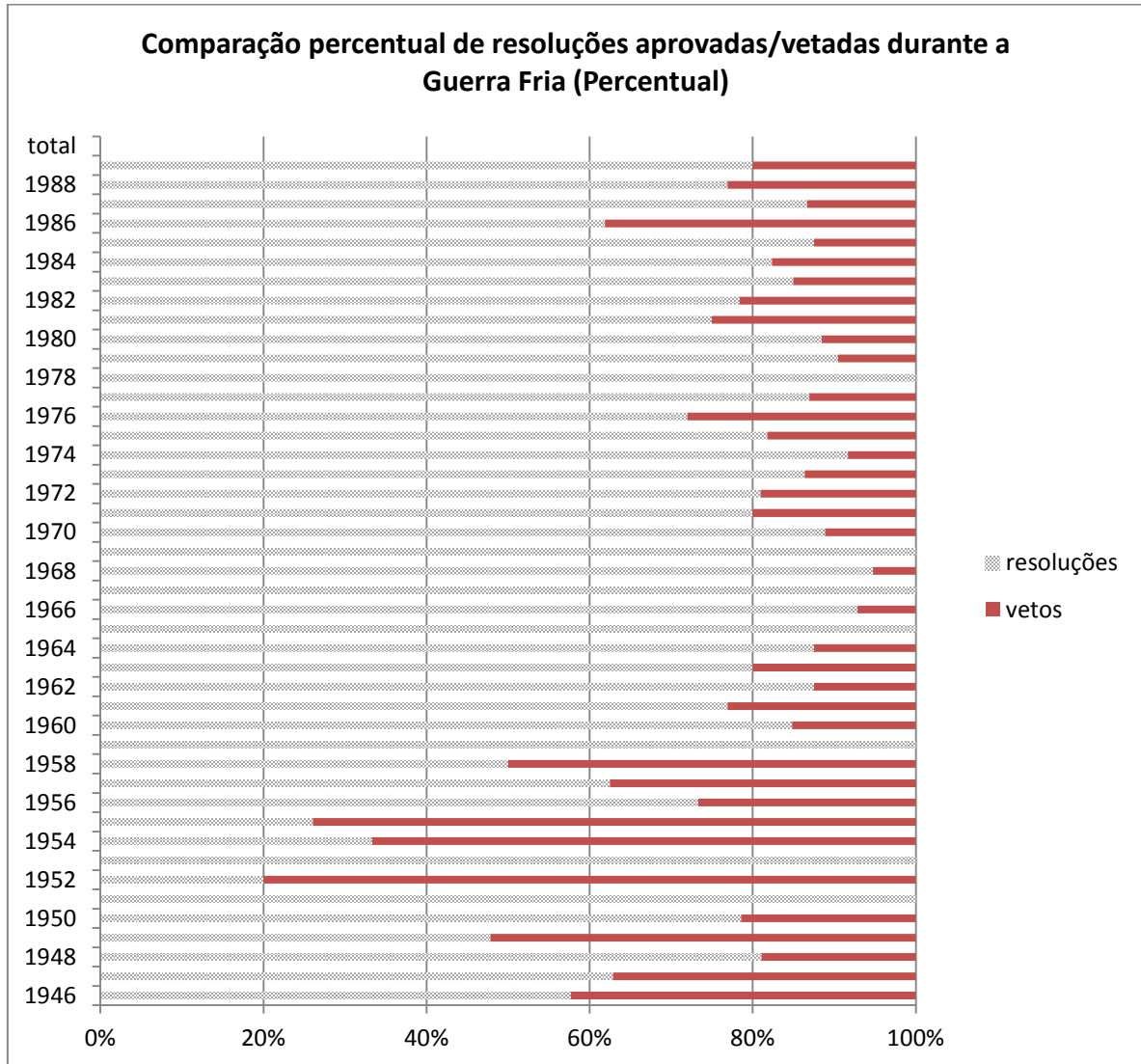
Nessa seção busca-se demonstrar que as conclusões a que chegaram os defensores da interpretação jurídico-institucionalista, em que pese guardarem alguma relação com os dados empíricos, estão erradas. Os dados, tratados de forma quantitativa apresentam-se de forma muito semelhante aos encontrados pelos trabalhos anteriores. Entretanto, para mostrar que premissas erradas, interpretações deterministas e uma grande dose de falta de cuidado são responsáveis pelas visões equivocadas da literatura a respeito do funcionamento do CS, desde sua formação até os dias de hoje, é necessário uma abordagem mais pormenorizada.

Os dados empíricos das pesquisas institucionalistas parecem confirmar a tese de que o CS esteve congelado durante a Guerra Fria. Partindo da premissa normativa de que o Conselho deveria ser um órgão internacional de manutenção da paz, autores dizem que “*Until the end of the Cold War, the Council generally did not fulfill the expectations held of it (...)*” (SHAW, 2008, p. 1209) porque “*the Council was largely blocked by superpower opposition*” (KRISCH, 2008, p. 136) essencialmente pela “*(...) Soviet Union, which had all but paralysed the Security Council(...)*” (LOWE, ROBERTS, *et al.*, 2008, p. 156) demonstrando uma “*(...) marcante incapacidade de operar no sistema internacional (1948-1989)*” (SEITENFUS, 2008, p. 145). Alicerçados em estatística descritiva básica tais autores apresentam dados semelhantes aos que esta pesquisa apresenta. O número de vetos por país, por exemplo, é dado por:



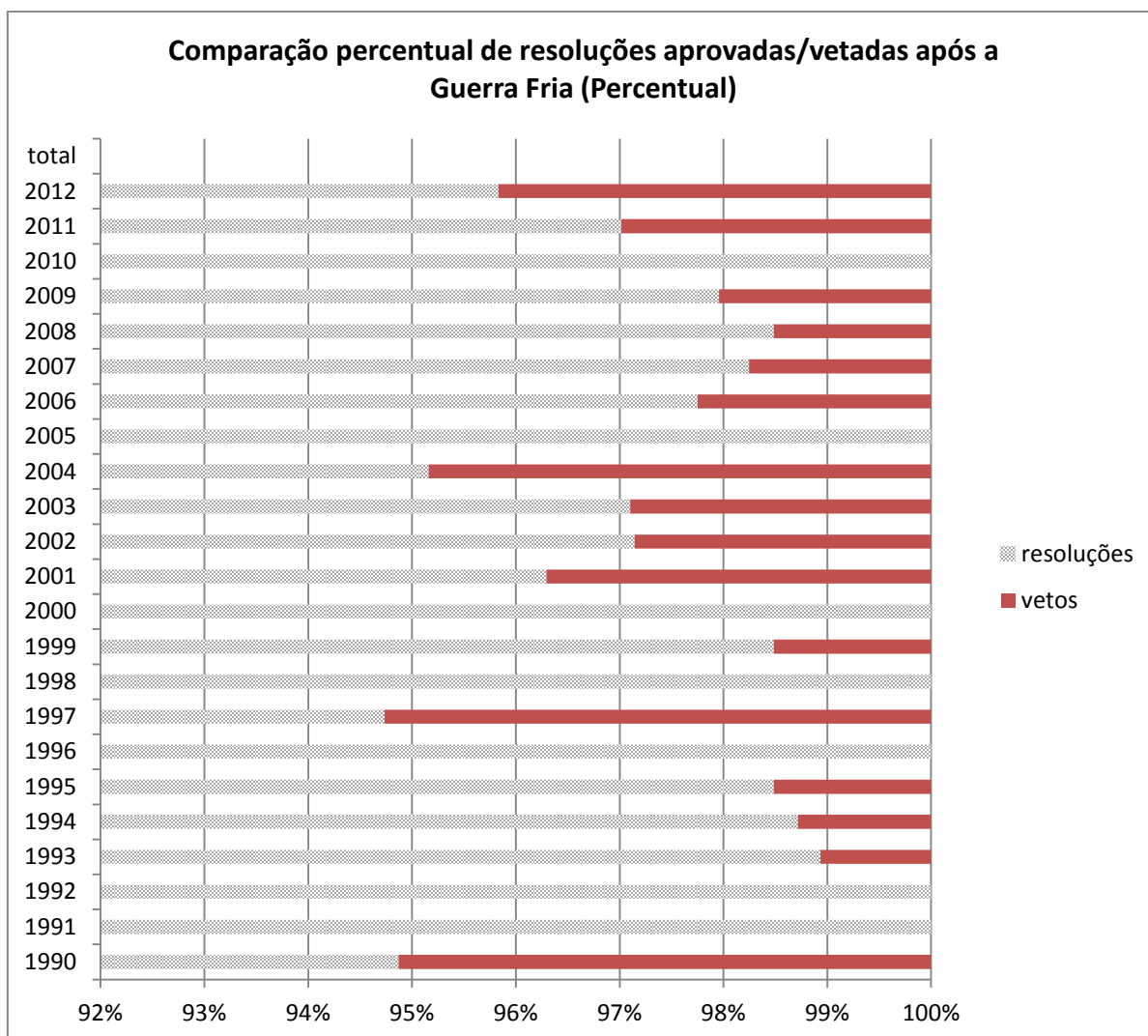
1 - Vetos totais por país no Conselho de Segurança (1946-2012)

O que parece corroborar a afirmação do bloqueio soviético ao CS. Tomando-se a relação entre resoluções aprovadas e resoluções vetadas durante a Guerra Fria o argumento da paralisia do CS ganha robustez:



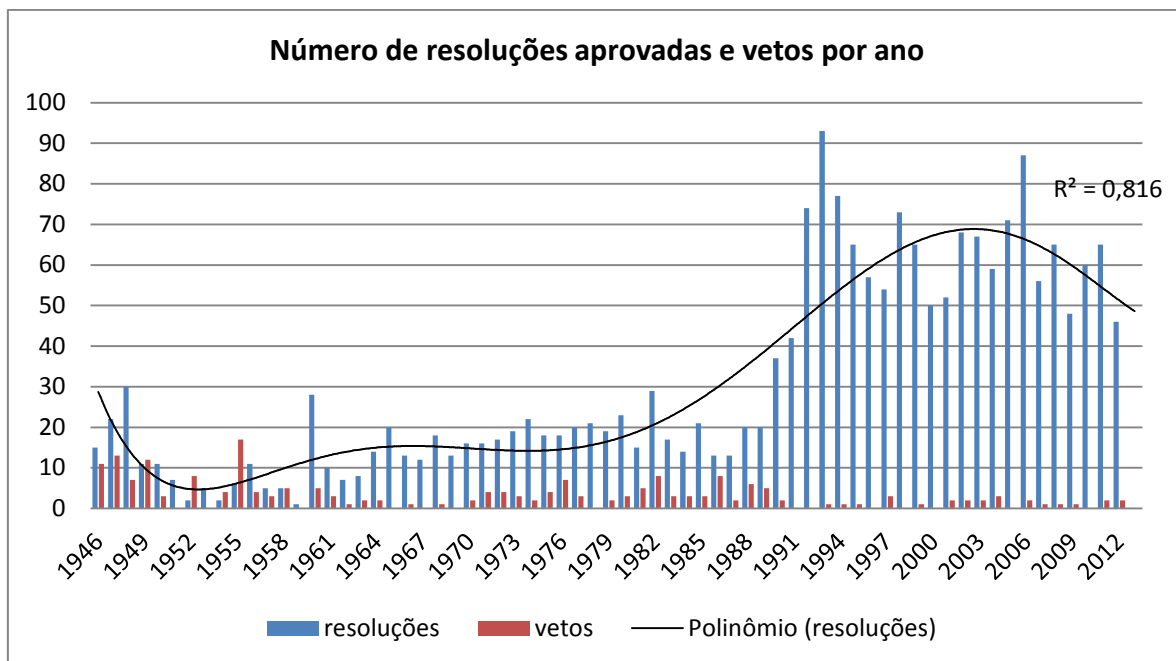
2 - Comparação percentual de resoluções vetadas frente ao total de resoluções por ano até 1989

Pode-se verificar que houve anos em que o número de vetos chegou a ser 80% do total de resoluções. Se comparado esse comportamento institucional – do CS durante a Guerra Fria – tomada como parâmetro a relação entre vetos e resoluções aprovadas com o mesmo parâmetro no pós Guerra Fria realmente o CS “ (...) *would now be released*” (BOURANTONIS, 2005, p. 27) de sua prisão bipolar.



3 - Comparação percentual de resoluções vetadas frente ao total de resoluções (1990-2012)

Se verificamos os dados, o número total de vetos é de 206, sendo que 179 durante o período da Guerra Fria (correspondendo a 86,89% do total) e apenas 27 vetos após 1989 (correspondendo a 13,10% do total). Nos anos posteriores a 1989 os vetos raramente chegaram a 5% do total de votações (Gráfico 3). Mais fortes parecem ficar as conclusões institucionalistas, quando se faz a comparação entre o número de resoluções aprovadas durante a Guerra Fria, 646 com o número de vetos, 179 e o número de resoluções aprovadas pós Guerra Fria, 1431 com o número de vetos, 27. A interpretação institucionalista mostra um CS mais ativo depois de 1989, com menor grau de oposição e nenhum sinal de congelamento pelo veto.



4 - Total de resoluções vetadas e aprovadas por ano (1946-2012)

Contudo, a forma de interpretação institucionalista está errada independentemente de seus dados empíricos corresponderem, em alguma medida, à realidade. Esse erro se dá, essencialmente por três motivos distintos: (1) as pesquisas ao apresentarem periodizações extensas (em detrimento do trato minucioso) para a análise dos vetos apresentaram viés interpretativo, ficando muito presas à interpretações *ex ante* a respeito da finalidade do CS, (2) a relação usada para mostrar o efeito da bipolaridade (relação resoluções aprovadas versus vetos) e medição do alegado “congelamento”¹¹⁷, não só é insuficiente como também tendenciosa, (3) não existe homogeneidade interna entre os agrupamentos de dados feitos (“Guerra Fria” de 1946-1989 e pós-Guerra Fria (1990-2012)) de forma que o trato agregado dos dados traz riscos à validade da generalização que faz a teoria. Ademais, não se pode verificar o comportamento bipolar, conforme os realistas definem, dentro do CS da ONU entre os anos de 1946-1989¹¹⁸. Os blocos que a teoria usa como arquétipos explicativos (comunista e capitalista liderados por URSS e EUA respectivamente) não são vistos nos dados empíricos (ver gráficos 16 e 17 no Apêndice). Todas essas afirmações serão enfrentadas na seção seguinte.

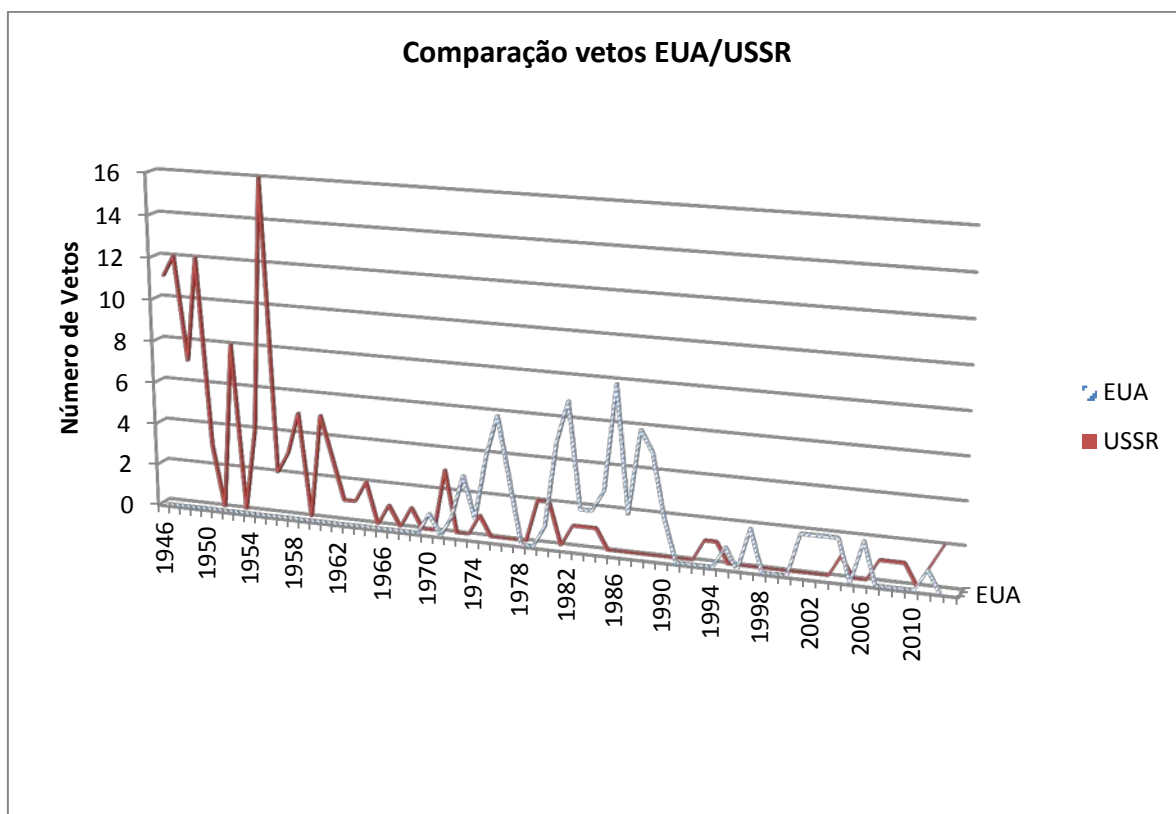
¹¹⁷ “Objetivava-se consolidar endogenamente, nova dimensão para o CSONU após mais de quatro décadas de total paralisação decisória diante dos sucessivos vetos (...)” (CASTRO, 2009, p. 160)

¹¹⁸ A diferença entre 1989 com a queda do Muro de Berlim e 1991 com a Desintegração da antiga URSS (CEI) poderia causar alguma confusão fosse o fato de o próprio CS pacificar a questão. No final de 1989 deixa de existir a URSS e a Rússia passa a ocupar sua cadeira como membro P5. Usa-se, para fim de periodização esse exato momento como fim da Guerra Fria.

Análises Qualitativas: Nuances reveladas

Nessa seção é analisado o CS de forma longitudinal mostrando que as interpretações anteriores não foram suficientemente minuciosas na compilação e entendimento da empiria e por isso deixaram de perceber importantes pontos que levam a um entendimento muito diferente do CS e de seu papel entre os anos de 1946-2012. É preciso que se ressalte que essa pesquisa é feita em cima da totalidade das resoluções e vetos do CS entre os anos de 1946-2012.

Como foi dito anteriormente, as pesquisas anteriores falham, num primeiro momento, em não analisar o CS durante todo o seu período de existência. Iniciando com a análise do veto (que é insuficiente) vê-se duas fortes inconsistências que não poderiam ser captadas simplesmente pelos dados quantitativos.



5 - Total anual de vetos americanos e soviéticos (1946-2012)

O gráfico 5 mostra a comparação do uso do veto entre União Soviética (e Rússia a partir de 1990) e Estados Unidos ao longo do tempo. A primeira inconsistência surge pois, em que pese que a URSS tenha sido responsável por 117 dos vetos (48% do total) é possível perceber que a grande maioria destes vetos se dá entre os anos de 1946 e 1955, com um total

de 73 vetos¹¹⁹. Não se pode generalizar o efeito de 9 anos (1946-1955) para 43 (1946-1989) e deve-se entender esse primeiro período como uma anomalia que requer cuidado para o entendimento. De fato, após 1970 os vetos soviéticos vão ser menores que os americanos e corresponder a uma média de 0,57 por ano contra 3,10 daqueles¹²⁰. A literatura usa de forma muitas vezes intercambiável o termo “congelamento soviético” ou “congelamento bipolar” do Conselho de Segurança (sem explicar se são os dois polos concomitantemente ou apenas um que efetivamente faz ação), entretanto não existem menções ao “congelamento americano” ou “capitalista” durante o período de 1970-1989.

	Média vetos soviéticos por ano	Média de vetos soviéticos 1946-1989	Média de vetos soviéticos de 1989-2012
1946-1970	3,88	2,45	0,39
1970-1989	0,57		
1990-2012	0,39		
	Média vetos americanos por ano	Média de vetos americanos 1946-1989	Média de vetos americanos de 1989-2012
1946-1970	0,04	1,36	0,69
1970-1989	3,10		
1990-2012	0,69		

6 - Tabela de média de vetos americanos e soviéticos estratificada temporalmente

Ao analisar essa anomalia é visto que esses vetos foram dados majoritariamente contra a entrada de novos membros nas Nações Unidas (total de 50 vetos). Muitas vezes vetando mais de uma vez o mesmo país, como mostrado anteriormente nessa dissertação. Esses vetos, entretanto não “congelam” o Conselho de Segurança (com exceção do caso da Guerra da Coréia), uma vez que são apostos em questões procedimentais (entrada de novos

¹¹⁹ Ver tabela 16 - Número de vetos dos membros permanentes do Conselho de Segurança (1946-2012) Apêndice

¹²⁰ Aqui se está apenas comparando EUA e URSS sem contar com os vetos em blocos o que aumentaria muito mais o percentual referente ao bloco capitalista.

membros). O veto era indiscriminado e não dirigido a um grupo política ou geograficamente específico e seu motivo é dado pela literatura como sendo uma forma de protesto da URSS pela não aceitação da China comunista no CS¹²¹ (o que só foi acontecer em 1971) e pela super-representação que a Europa hostil ao comunismo tinha no CS¹²². De fato o CS nunca teve mais que um membro comunista entre os membros não permanentes (P10) por ano e, em vários anos, não tinha ninguém além da própria URSS¹²³. Dos doze países que mais vezes estiveram no CS nenhum foi comunista durante a Guerra Fria¹²⁴. Esses efeitos eram percebidos pela URSS que tentou manejar esse problema no CS com o uso do veto, tentando evitar que tal diferença fosse cristalizada de forma majorada também na Assembléia Geral. Essa situação foi encerrada em 1955, apesar de os EUA terem bloqueado a entrada do Vietnã em 1976 (SPV 1972).

In 1955, the United States and the Soviet Union agreed not to block any future applications for membership in the UN, an agreement which was hailed as ‘an event second only to the foundation of the United Nations itself’. The difficulty that had impeded the admission of new states was removed and the drive in favour of universality of UN membership gained momentum. (BOURANTONIS, 2005, p. 12)

Mesmo que se alegue que são vetos e, portanto, heurísticamente com o mesmo valor dos outros, é necessário que se atenha à afirmação de que os vetos pararam o CS e entender o que o dado pode ou não oferecer. Em função da falta de um regimento interno claro e coerente com a função da instituição, permitiu-se que o CS fosse mais uma arena de luta ideológica onde a produção de vetos era o revés que se poderia imputar ao contricante (como já mencionado no capítulo anterior). A análise, entretanto, deve verificar se o dado puro reflete o que a teoria afirma que ele reflete. Por certo que não se pode atribuir o efeito de uma parcela da amostra a toda interpretação do período. Nesse caso, dos 179 vetos 50 foram dados em questões procedimentais de admissão de novos membros e apenas nos nove primeiros

¹²¹ “The statement of the Soviet representative to the UN is very revealing about the real intentions of Moscow: ‘everyone knew that international problems could not be solved without the participation of the People’s Republic of China and that it was not the USSR but the western powers that were responsible for the legitimate indignation of the African and Asian countries’”. (BOURANTONIS, 2005, p. 15) e “As a result, they chose to follow a tactical position not to become embroiled in a dispute with the three Western powers. Instead, all their acrimony was directed against the Soviet Union, which continued maintaining its negative attitude towards an amendment of the UN Charter to expand the Security Council so long as communist China of 600 million people was denied the right to its seat in the UN (BOURANTONIS, 2005, p. 21)

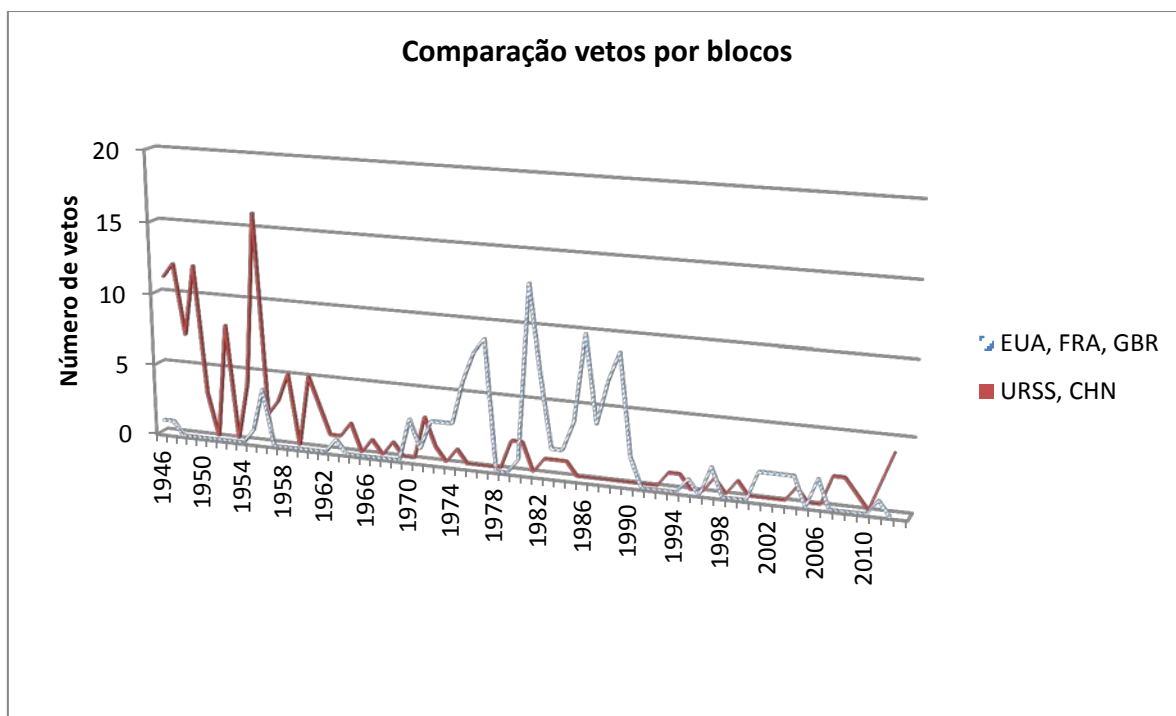
¹²² “The Soviet Union, for instance, explicitly stated in the UN that under the terms of the gentlemen’s agreement, the permanent members were committed to support the election of the non-permanent seats in accordance with a fixed formula of regional distribution. As the Soviets asserted, the permanent five” (BOURANTONIS, 2005, p. 11)

¹²³ Para composição do CS 15 - Composição do Conselho de Segurança, membros não permanentes (1946-2012)

¹²⁴ Ver 14 - Maiores participantes como membros temporários do Conselho de Segurança em anos

anos. E também não se pode tomar o veto dado à entrada de membros na ONU como afirmativo para a tese do bloqueio. A agenda do CS é muito maior, mesmo durante a Guerra Fria, do que faria supor o argumento de que vetos dados a entrada de membros representam efeito de congelamento institucional na esfera internacional.

A super-representação do mundo capitalista, que era queixa da URSS, pode ser vista cotejando-se a composição do CS ao longo do tempo¹²⁵. Ainda que os EUA tenham usado o veto 60 vezes durante a Guerra Fria e a URSS 108 vezes (incluindo os anteriormente mencionados vetos à entrada de novos membros) quando se tomam os dados do uso do veto por blocos de forma longitudinal o efeito é diverso do que apontam as interpretações institucionalistas



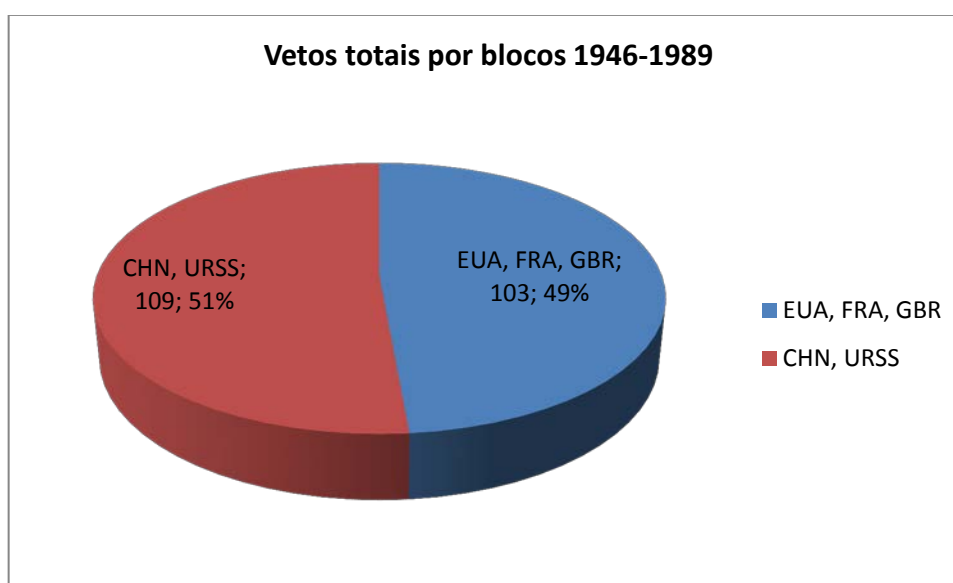
7 - Total de vetos apresentados por blocos entre (1946-2012)

Neste gráfico, comparando-se ao gráfico 5, é percebido que a linha dos vetos da URSS é muito semelhante à linha do bloco comunista¹²⁶ como um todo. Em realidade, dos

¹²⁵ 15 - Composição do Conselho de Segurança, membros não permanentes (1946-2012)

¹²⁶ Vamos usar nessa dissertação a definição de blocos como sendo capitalista (EUA, França e Inglaterra) e comunista (URSS, China). Mesmo que se questione a consistência do termo bloco inferindo que a China e a URSS constituíram-se mais como inimigos do que como aliados (durante a Guerra Fria somente 4 vezes, fora as votações unânimes, China e Rússia votaram em conjunto) elas possuíam, grosso modo, durante a Guerra Fria, sistemas econômicos semelhantes baseados no socialismo marxista. Estamos usando a divisão dada pela literatura do período uma vez que se fôssemos olhar com mais cuidado o padrão de cooperação entre URSS e EUA é maior, durante a Guerra Fria, do que o padrão URSS-CHN (Ver 18 - Padrão cooperativo (votos afirmativos, abstenções, vetos ou faltas) entre grupos descontadas as resoluções aprovadas de forma unânime) A

110 vetos dados pelo bloco comunista durante a Guerra Fria a URSS respondeu por 108, o que questiona a existência de um “bloco comunista”. Os EUA responderam apenas por 60 dos 102 do bloco capitalista, uma distribuição mais parcimoniosa do “custo do veto” entre os participantes do “bloco” do que a que sofria URSS. Baseando-se nesse gráfico, se a URSS bloqueou o CS, isto só pode ter ocorrido entre 1946-1955 (conclusão que se questiona acima), entretanto por silogismo é necessário que se afirme, também, que o bloco capitalista “congelou” o CS entre 1970 e 1989 somando 95 vetos nesse período, a maioria concorrentes. Contudo, a mesma crítica qualitativa feita acima ao congelamento soviético cabe aqui. Somente dois assuntos dominaram os 78 vetos, sendo 53 em defesa dos regimes Africanos que sustentavam o Apartheid (a maioria dos vetos concorrentes com França, Inglaterra e EUA vetando em conjunto) e 25 vetos dados sobre questões no Oriente Médio. A menos que se entenda que o CS era encarregado somente sobre esses dois assuntos, é impossível que se generalize a afirmação dizendo que o CS foi congelado pelo veto capitalista entre 1970-1989. No final das contas, a proporção dos vetos entre os grupos de países é praticamente igual.



8 - Total de vetos apresentados por blocos (1946-1989)¹²⁷

O gráfico 7 revela, entretanto, a falha explicativa do conceito de bipolaridade para o período. Era de se esperar, seguindo a conceituação realista, que se obtivesse um padrão de vetos concorrentes entre URSS e EUA durante todo o período da Guerra Fria, mas o que se

manutenção, para efeitos puramente comparativos, da mesma formatação dos blocos depois de 1989 pode ser percebida conquanto Rússia e China constantemente tem agido juntas para materialização dos vetos dentro do CS. Após 89, empiricamente China e Rússia coincidiram em 99,23% das votações. (Ver 19 - Padrão cooperativo (votos afirmativos, abstenções, vetos ou faltas) entre os grupos nominados agregando as resoluções unânimes)

¹²⁷ A China até 1971 era representada no CS pelo regime de Chiang Kai Shek, assim, o veto chinês (único) dado em 1955 não conta como bloco CHN, URSS e sim ao bloco composto por EUA, FRA, GBR.

observa (para além da crítica do padrão cooperativo feita no capítulo anterior) é um veto soviético (e não de bloco soviético) entre 1946-1955 e um veto proveniente do bloco capitalista acentuado entre 1970-1989. Não se pode sequer argumentar que as super-potências se interessaram por assuntos distintos em momentos distintos e por isso o padrão de veto não coincide pois o realismo é taxativo ao afirmar o carácter global da confrontação e em qualquer assunto.

“For almost half a century, the constancy of the Soviet threat produced a constancy of American policy. Other countries could rely on the United States for protection because protecting them seemed to serve American security interests” (WALTZ, 2000, p. 28)

O padrão também não se aplica a uma correlação com a conformação internacional de forças, que é argumento do realismo. A literatura afirma que a URSS somente obteve sua condição dissuasória (e, portanto, poderia se opor nuclearmente aos EUA) em 1955, segundo Gaddis ¹²⁸:

“By the end of 1955 both sides would have fully functional thermonuclear bombs as well as long-range bombers from which to drop them (...) United States would retain quantitative and qualitative superiority in nuclear weapons for years to come, but the age of mutual vulnerability – the ability of each side to inflict catastrophic damage upon the other had clearly arrived.” (GADDIS, 1997, p. 111)

Ou seja, entre 1946-1955, o momento onde a URSS estava em disparidade visível com os EUA é o momento do maior uso do veto (exercício de poder institucional), contrariamente ao que seria esperado pela teoria realista. Enfim, parece que as instituições “importam” ao menos para mitigar a política do poder realista e oferecer caminhos institucionais em momentos não previstos pela teoria realista. Ao mesmo tempo, no momento em que o mundo capitalista vinha sofrendo maior oposição institucional – sendo forçado ao maior número de vetos – é o momento da desintegração da URSS que, segundo a teoria realista, estava combalida financeira e estruturalmente:

“Those who set the Soviet Union on the path of reform were old Soviet apparatchiks trying to right the Soviet economy in order to preserve its position in the world. The revolution in Soviet affairs and the end of the Cold War were not brought by democracy, interdependence, or international institutions. Instead the Cold War ended exactly as structural realism led one to expect. As I wrote some years ago, the

¹²⁸ A data não é consensual, Barrass afirma que a capacidade dissuasória soviética somente surge em meados de 1963 quando a USSR consegue supremacia em ICBM's (BARRASS, 2009, p. 137), Trachtenberg é da mesma opinião a respeito do ano de 1963 (TRACHTENBERG, 2012, p. 158) Kent e Young afirmam que isso somente aconteceu em 1969 (YOUNG e KENT, 2004, p. 305). De qualquer forma quanto mais longe de 1955 pior é sustentar a hipótese da bipolaridade.

Cold War “is firmly rooted in the structure of postwar international politics and will last as long as that structure endures. So it did, and the Cold War ended only when the bipolar structure of the world disappeared.” (WALTZ, 2000, p. 39)

Se não era a “estruturalmente” combatida URSS, então quem impunha pressões institucionais ao bloco capitalista entre 1970-1989 obrigando-o ao uso extensivo do veto?¹²⁹ Paradoxalmente, no momento onde as maiores pressões institucionais estão colocadas sobre o bloco capitalista, o bloco socialista rui e a ordem bipolar estável deixa de existir. O padrão apontado pelo gráfico 6 não tem relação lógica com a teoria da bipolaridade. Tal padrão nem a representa, durante toda a Guerra Fria, apontando uma rivalidade e disputa com semelhante do uso do veto pelas duas partes, tampouco explica os motivos do uso extensivo da prerrogativa do veto em momentos diferenciados, distantes e bem separados no tempo, pelos dois blocos (1946-1955 pelo bloco comunista e 1970-1989 pelo bloco capitalista).

Ainda no mesmo tema, se é buscada uma verificação, em cada uma das resoluções vetadas, a relação de bipolaridade delimitada pela forma “apresentação de resolução por EUA seguido de veto pela URSS”, ou vice versa, somente pode ser vista em 17¹³⁰ das 179 resoluções vetadas entre 1946-1989 (8,9%) e o valor sobe para 21 se contados os vetos de oposição entre os blocos (11,73%). O veto, analisado longitudinalmente, nunca foi bipolar no sentido estrutural dado pelos realistas.

Só se busca verificar a bipolaridade no CS através da relação veto versus resoluções aprovadas (e é essa a premissa para a asserção sobre o “congelamento” do CS) baseando-se na premissa normativa de que o CS é órgão interventor *per se* cujo objetivo é a manutenção da paz mundial (ou da ordem mundial do pós- segunda Guerra (IKENBERRY, 2001)). Um entendimento errôneo da função do CS é, assim, subjacente a todo o material empírico produzido.

O CS (e toda a ONU) foi planejado para ser um fórum de discussão internacional cujo objetivo principal era evitar uma terceira Guerra Mundial¹³¹: *“If two superpowers with opposing preferences have outside options, then UNSC authorization for intervention can*

¹²⁹ Talvez o Bloco dos Não alinhados (NAM), mas isso tampouco ajuda a interpretação realista *“These states convened, for the first time since the Bandung conference of 1955, a summit in Belgrade in September 1961, a conference that marked the genesis of the NAM. The formation of the Movement reflected the will of its members to create and maintain a cohesive and well organized coalition of states aimed at playing a major regulatory role in the international arena, including the UN, through collective and well-orchestrated actions. As Jackson wrote, the common purpose of these states was the formulation of policies ‘independent of the superpowers or associated blocs, then polarized by the Cold War’.” (BOURANTONIS, 2005, p. 17)*

¹³⁰ SPV 496, SPV 501, SPV 587, SPV 590, SPV 656, SPV 706, SPV 773, SPV 834, SPV 883, SPV 920, SPV 988, SPV 1063, SPV 1182, SPV 1613, SPV 1836, SPV 2191, SPV 2476.

¹³¹ Do Preâmbulo da Carta “Nós, Os povos das nações unidas, resolvidos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU), 2001, p. 3)

prevent a direct confrontation between the two.” (VOETEN, 2001, p. 850). Esse objetivo saltou aos olhos dos líderes mundiais ao se perguntarem o motivo da falha da Liga das Nações em prevenir a segunda Guerra mundial:

To understand certain strengths of the UN arrangements for international security, it is instructive to compare them with those of the League of Nations, established at the Paris Peace Conference in 1919. While the League had represented a groundbreaking advance in international organization, it also had many weaknesses that the founders of the UN sought to overcome. For example, the League Covenant provided for a Council which can in some ways be seen as a precursor to the UN Security Council; but the arrangements for it proved to be ineffectual. As regards the League Council's membership there were three main problems. First, the Council never contained all the major powers of the time: the US never belonged to the League at all, Germany was a member only from 1926 to 1933, Japan also left in 1933, and Italy left in 1937. Secondly, Britain and France, the two powers that were consistently members of the League Council, were colonial powers – a fact which contributed to suspicion of the League on the part of states and peoples that were critical of European colonialism. And thirdly, each member of the League Council, whether permanent or non-permanent, had a veto. In the 1930s the Council membership progressively increased, and with it the number of vetoes. (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 10-11)

O veto, dando historicidade ao CS, não é fruto da estrutura bipolar de poder da época e nem uma injusta idiosincrasia regimental. O veto é o fruto do acordo construído para evitar uma terceira guerra que teria proporções insondáveis¹³². Ele, portanto, é resultado de um processo de negociação historicamente constituído para produzir um indicativo objetivo de discordância sobre ações internacionais entre as potências vencedoras da 2ª Guerra:

It argues that, however asymmetrical and inequitable these arrangements may have appeared then (or now)[veto], 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. (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 63)

O veto é o representativo objetivo da discordância, mas não o único. Entendendo o CS como uma “arena de discussão” cujo objetivo é manejar os conflitos internacionais, mantendo o maior grau de flexibilidade possível para acomodações dos interesses dos

¹³² “Somos a primeira geração depois do Gênese com a capacidade de destruir [toda] a criação de Deus.” (NYE, 2009, p. 175)

atores¹³³ relevantes para a paz mundial, o veto tem importância essencial para na prevenção de conflito. Seu uso reflete uma negociação (que se iniciou em Dumbarton Oaks em 1944!) dentro política internacional, e não significa a noção de que o CS institucionalmente falha, só podendo ter sucesso com efetivas “ações de campo”. O veto é parte dos ganhos que CS propicia à política internacional. Desta forma, usá-lo como indicador de falibilidade do CS é teoricamente errado e heurísticamente sem valor.

Como arena de discussão, o que determina a função do CS é sua capacidade de acomodar interesses políticos de forma a evitar um novo confronto internacional, e a possível “escalada” para uma guerra entre as Grandes Potências. Nesse sentido, é necessário ver como o CS gerenciou conflitos e consensos durante o tempo analisado. Se o CS obteve sucesso em (1) receber as discussões políticas internacionais, (2) gerenciar essas discussões e (3) entregar ao mundo não a solução do conflito (como quer a visão normativa das institucionalistas), mas sim a redução drástica da possibilidade da guerra mundial. Esse é seu objetivo. Se, para evitar a guerra, o CS deve subtrair-se a possibilidade da ação, isso é, por si só, um ganho efetivo à política internacional (em que o veto se torna parte essencial). Nesse sentido, o CS cumpriu claramente o seu papel, fazendo com que desde sua criação não houvesse guerras mundiais não obstante os momentos de tensão aos quais foi submetido durante a Guerra Fria.

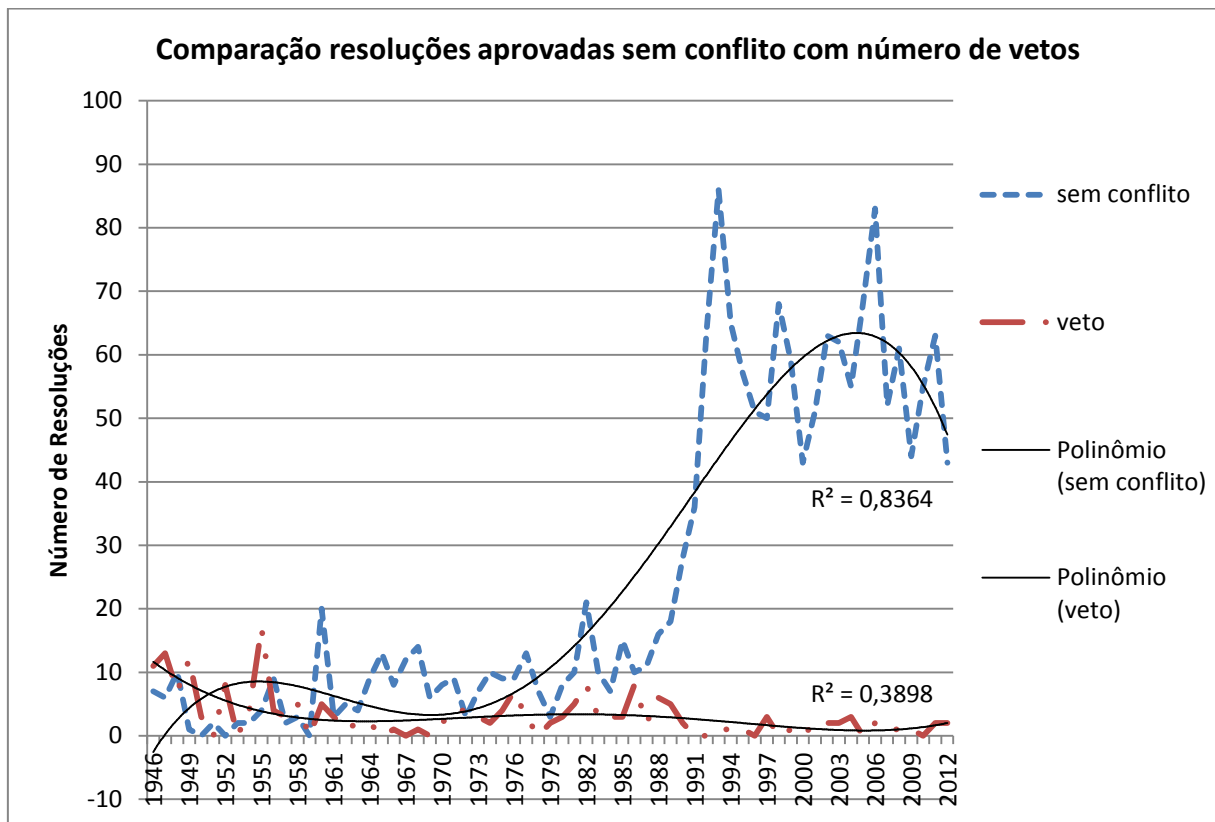
O que interessa, para medir o “padrão de funcionamento do CS” durante a Guerra Fria (e depois dela) é a verificação de, se e, como ele maneja os conflitos internacionais com o objetivo explícito de evitar a guerra em escala mundial¹³⁴. Nesse sentido, é preciso que se analise o nível de consenso e dissenso, com o veto tornando-se apenas uma parte das possibilidades de dissenso. Outras formas de dissenso são vistas, como a abstenção e a ausência de membros nas votações internacionais.

Agreement among the five veto powers on multilateral action does not imply that these states have harmonious interests now that the Cold War has ended. China, Russia, and to a lesser degree France have clashed with the United States over UNSC policy on a variety of occasions. States with the ability to veto UNSC action often abstain on resolutions, which allows them to pass without expressions of explicit support (VOETEN, 2001, p. 846)

¹³³ “From the beginning of the planning process, the assumption of Security Council flexibility in deciding when to act was echoed by a similar preference for leeway in how it might choose to respond” (LOWE, ROBERTS, *et al.*, 2008, p. 71)

¹³⁴ O objetivo central do CS sempre foi o de evitar a Guerra, “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; (...)” (LOWE, ROBERTS, *et al.*, 2008, p. 74)

Aqui, não interessa sondar os motivos das abstenções, mas apenas verificar se o CS, medido por seus conflitos e consensos, teve um padrão regular durante a Guerra Fria e se esse padrão se modificou após 1989.



9 - Comparação temporal entre as resoluções aprovadas de forma unânime e as vetadas (1946-2012)

Usando apenas o veto como padrão de comparação com as resoluções aprovadas de forma unânime (que não demonstram qualquer forma de conflito¹³⁵), observa-se claramente que, durante a Guerra Fria (1946-1989) as duas linhas se concentram na mesma área do gráfico. De 1946 a 1955 com um nível de antagonismo alto (onde o número de vetos é maior que o de resoluções aprovadas por unanimidade), passando por uma fase de estreita rivalidade entre 1954-1970, mas, ainda assim, com área positiva para a cooperação institucional. A média de vetos, contudo, nunca superou a média do número de resoluções aprovadas de forma unânime (como tendência) mostrando que existiu cooperação institucional – mesmo que

¹³⁵ É sistemático em estudos sobre conjuntos de votações que se exclua da análise as votações puramente consensuais. Para verificar nível de conflito em casas legislativas retirar-se da amostra resoluções que não tenham um grau mínimo de conflito. Esse grau é metodologicamente usado em estudos nos EUA como sendo o de 25% de oposição. Dizendo de outra forma, em estudos legislativos americanos (no congresso americano) menos de 25% de votos contra determinada decisão é aplicado o rótulo de “consenso”. “We ultimately opted for a 25% threshold because a lower one would have reduced comparability with the United States and a higher one would unduly limit the number of roll calls. That is, we analyzed only votes in which a minimum of 25% of those present opposed the winning side.” (MAINWARING e LIÑÁN, 1997, p. 460)

estreita até 1970 – durante a Guerra Fria¹³⁶. Após 1970, entretanto, o nível de rivalidade bipolar reduziu-se sensivelmente sustentando as inferências teóricas que viam a década de 1970 como um “*turning point*” na política internacional contra a percepção totalizante realista.

“As últimas fases da Guerra Fria nas décadas de 1970 e 1980 foram muito diferentes. Os americanos e soviéticos tiveram muitos contatos e negociaram constantemente sobre tratados de controle de armas. (...) Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos oscilaram entre uma política expansiva de conter o comunismo e uma política mais limitada de conter a União Soviética” (NYE, 2009, p. 141-143)

A demonstração desse padrão cooperativo coloca em xeque a teoria realista sob dois aspectos: (1) fica evidente a falta de consistência interna no termo “bipolaridade” para referir-se a todo o período de 1946-1989. O que se encontra é a chancela da teoria institucionalista que afirma uma inflexão forte na questão da bipolaridade em 1970 para seguir-se com um padrão francamente mais colaborativo.

The traditional emphasis on the restrictions imposed, due to U.S.–Soviet rivalry, on UNSC authority masks a more complex reality, which renders simplistic the standard portrayals of an ongoing UNSC paralysis. (CRONIN e HURD, 2008, p. 110) grifo nosso

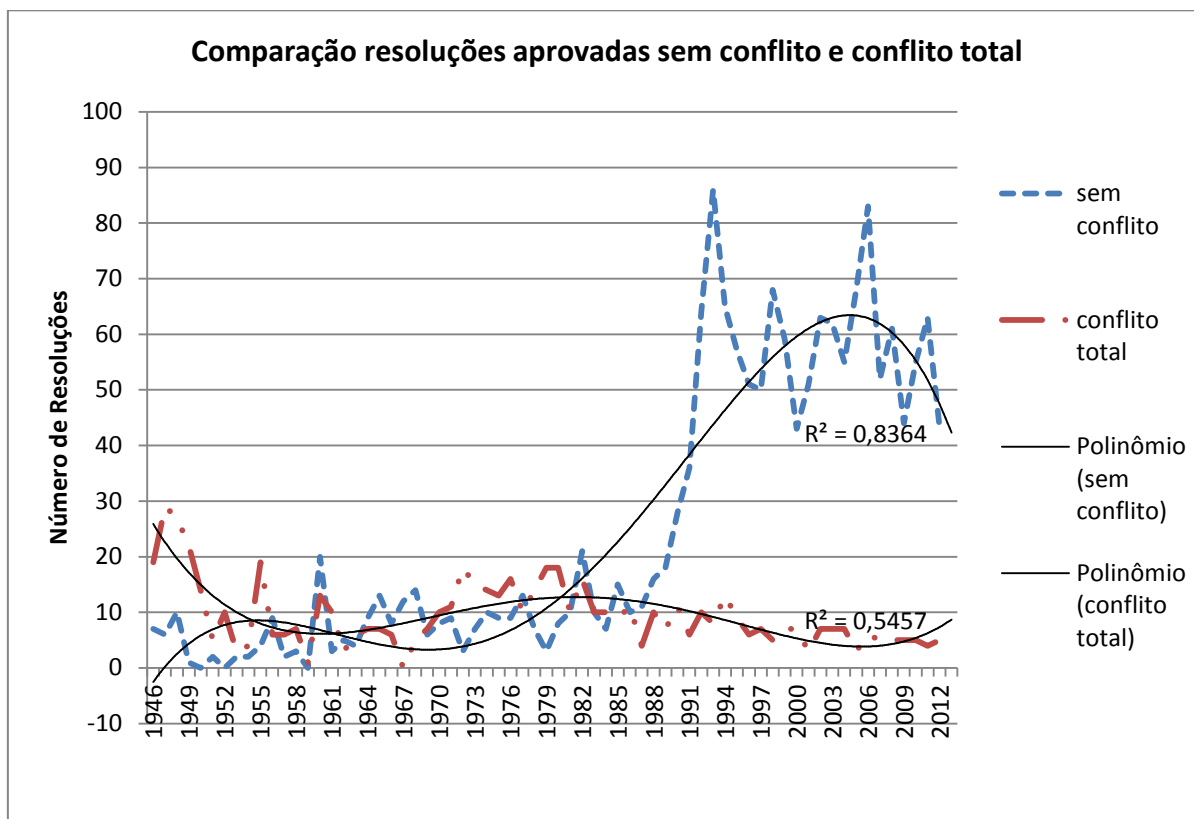
O segundo aspecto a ser evidenciado (2) é que nunca o CS deixou de servir de arena de discussão política conquanto o número de vetos sempre foi, tendencialmente, muito inferior ao padrão colaborativo. Nem a bipolaridade é consistente como explicação para todo o período (1946-1989), nem o confronto estrutural bipolar impediu que o CS encontrasse meios de chegar a acordos institucionais mostrando que “as instituições importam” no sentido de Keohane e Martin (op.cit). Essa importância é agora verificada em uma instituição cujo tema central é a segurança internacional, afastando a crítica feita por Mearsheimer:

The third dimension of Keohane and Martin's response is to offer evidence that institutions can cause peace. However, the evidence they provide to support their claim is especially weak. Studies of oil pollution at sea and the European Court of Justice simply do not tell us much about war and peace. (MEARSHEIMER, 1995, p. 89)

Se ao invés de se comparar apenas os vetos, essa percepção fosse ampliada para a ideia para a de “conflito total”, ou seja, verificação do número de resoluções unânimes (que

¹³⁶ “The activism of the 1990s to today is worth exploring, but we should not overlook the effect of the Council even in the most constrained moments of the cold war. That the rival blocs believed that they could gain status by embarrassing the other with defeat at the Council is a sign that the Council was seen as an important source of legitimation (Claude 1967; Hurd 2002)”. (CRONIN e HURD, 2008, p. 14)

não evidenciam conflito) com o número de resoluções com algum grau de conflito (aprovadas sem unanimidade mais as vetadas) o padrão se torna mais explícito e explicativo.



10 - Comparação entre o número de resoluções aprovadas de forma unânime e as que apresentam alguma forma de conflito (vetos, abstenções ou faltas)

Nesse gráfico observa-se um padrão semelhante ao anterior com uma importante diferença. Tem-se a alternância de superioridade entre o padrão conflitivo (1946-1955) para um padrão colaborativo (1958-1966) e o retorno a um padrão conflitivo entre (1966-1980). Ainda que esse ressurgimento do padrão conflitivo (dado pela área de intersecção entre as curvas polinomiais) não seja da mesma grandeza do verificado entre 1946-1954 ele reflete o que aponta a literatura:

“Between 1968 and 1989, the United States and the Soviet Union remained the dominant powers in a bipolar world. They experimented during the 1970s with detente, reverted to a more confrontational stand-off during the early 1980s, and returned to a more cooperative relationship with the rise of Gorbachev in 1985. Nuclear diplomacy in the form of arms control negotiations and geopolitical competition in the form of proxy struggles in the developing world remained central features of the bipolar relationship until it collapsed at the end of the 1980s” (KATZENSTEIN, KEOHANE e KRASNER, 2002, p. 197)

“Foreign relations with former adversaries are focused on the resolution or diminution of political friction and the expansion of trade and other kinds of

intercourse. (...) Judging when and where a particular stage begins or ends, or what stage of accommodation describes specific conflict, will always be a matter of interpretation. It could plausibly be argued that the Cold War moved toward the first stage of accommodation with the detente of the late 1960s, slipped back to confrontation in the middle 1970s, and moved more convincingly into the first stage in the late 1980s. In the early 1990s, following the unification of Germany, the dissolution of the Warsaw Pact and the breakup of the Soviet Union, Russia's relations with the countries of Western Europe and the United States moved into the transitional stage. (LEBOW in COX et al. 2009 p. 32) Grifo nosso.

Outra dedução que pode ser feita do gráfico 10, é a de que existe diferença entre o padrão de comportamento institucional entre 1945-1989 e 1990-2012. Houve alguma mudança após 1989. A quantidade discrepante de resoluções aprovadas por consenso a partir de 1990 não reflete um CS mais efetivo para realizar as tarefas que ele “*was originally intended to*”, conforme Cronin e Hurd (op. cit).

O padrão de votação do CS pós 1989 oferece duas interpretações possíveis. A primeira é que atualmente se está vivendo um “padrão unipolar” em que “os consensos [continuam] a ser a tônica processualística decisória do CSONU, a ordem mundial vai continuar na sua estrutura de unipolaridade” (CASTRO, 2009, p. 252). Seguindo esse argumento, ou os consensos são produzidos por coerção, o que deve ser excluído da análise em função da própria força do conceito de soberania, ou os Estados estão mais próximos do conceito de “*international society*” de Bull:

Existe uma "sociedade de estados" (ou "sociedade internacional") quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns, formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns. Se hoje os estados formam uma sociedade internacional (no próximo capítulo veremos em que medida isto acontece), é porque, reconhecendo certos interesses comuns e talvez também certos valores comuns, eles se consideram vinculados a determinadas regras no seu inter-relacionamento, tais como a de respeitar a independência de cada um, honrar os acordos e limitar o uso recíproco da força. Ao mesmo tempo, cooperam para o funcionamento de instituições tais como a forma dos procedimentos do direito internacional, a maquinaria diplomática e a organização internacional, assim como os costumes e convenções da guerra. (BULL, 2002, p. 19)

Os “interesses comuns” e “valores comuns” seriam responsáveis pelo aumento do número de unanimidades e o afastamento do conflito no CS após 1989. Os Estados estão simplesmente concordando em número muito acentuado. Essa visão, entretanto, traz premissas que não estão presentes no momento atual. Em primeiro lugar, os estados devem ser “orientados por

um conjunto comum de regras” e compartilhem a “operacionalização de instituições comuns”. Isso implica na maior transparências e representatividade das instituições, em especial aqui o CS o que foi refutado no capítulo 2. Deveria existir um conjunto claro de regras internacionais sobre os quais os consensos pudessem ser construídos, entretanto: “*Therefore, over the last sixty years the Charter scheme has never been implemented in the manner that a literal reading of the text might suggest. Since the end of the Cold War we have seen the reinvigoration of the Charter scheme, but not as originally planned.*” (LOWE, ROBERTS, *et al.*, 2008, p. 91). Haveria também que se entender que é necessária a minoração ou eventual supressão da “*outside option*” como forma de afastamento das decisões do CS que fossem incompatíveis com o interesse dos Estados. O que se observa, entretanto, é o aumento das ações levadas à cabo sem o consentimento do CS:

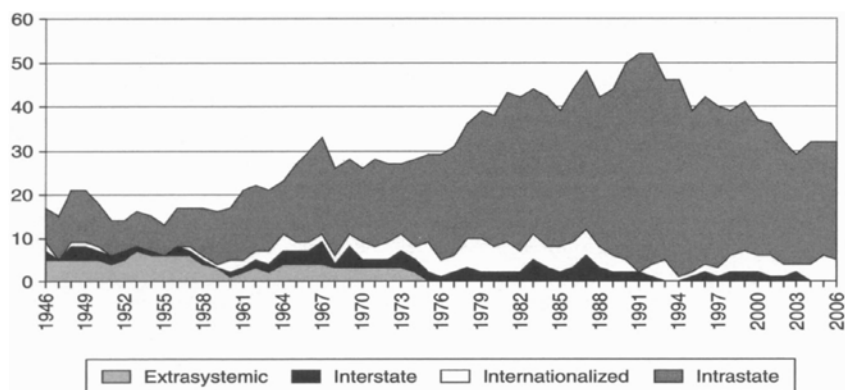
*In more recent years the Council has had a less central role in the control of conflict: this seems to have been largely due to disagreement amongst the Permanent Members, but it may also be a result of its experience in the former Yugoslavia. Often the disagreement between the Permanent Members is not over the existence of a threat to the peace in a particular case, that is, what community standards will trigger a collective security response and when have these been violated. Instead, the Permanent Members disagree on how to act in responding to these threats, and whether force should be used. This has caused a contraction in the collective security role of the Council. There is the danger here that the Council will become in practice limited to making Article 39 determinations, but decisions to use military force will be taken outside the sphere of the Council. (LOWE, ROBERTS, *et al.*, 2008, p. 242) Grifo nosso*

Seria necessário ainda que efetivamente a ação dos “consensos” no CS estivesse proporcionando uma “sociedade internacional” com “limitações recíprocas” ao uso da força. Nesse sentido, somente se poderia aceitar a tese da unipolaridade se a atuação do CS estivesse mostrando efetiva diminuição de conflitos. Isso, entretanto é falso.



11 - Conflitos armados no mundo (HARBOM, MELANDER e WALLENSTEEN, 2008, p. 699)

Se comparado o gráfico 11 com o gráfico 10 percebe-se que o momento de maior conflito institucional representa o menor número de conflitos armados ao passo que, no momento de maior consenso internacional no CS tem-se o maior número de conflitos armados pelos mundo.



12 - Conflitos armados no mundo (HARBOM e WALLENSTEEEN, 2007, p. 625)¹³⁷

Desta forma, o número de consensos não representa uma mais harmoniosa disposição dos países em aceitarem padrões internacionais sobre os quais a unanimidade pudesse ser construída. Tampouco os consensos representam uma efetiva concordância entre os países do P5 entre si ou mesmo entre eles e o resto dos participantes da ONU, ou aceitação tácita e formal dos desígnios do CS.

Another piece of evidence that UNSC agreement in the post-Cold War period is often not merely the result of harmonious preferences is the dramatically different voting records of states in the UNSC and the General Assembly (UNGA). The United States usually has no outside options for matters decided in the UNGA. (VOETEN, 2001, p. 850)

O que o alto número de consensos pós 1989 mostra é que o CS está falhando em abrigar as discussões políticas internacionais mantendo o conflito fora de sua gerência e manejo.

Why else would a state with formal veto power not exercise it on a resolution that it dislikes? If this reflects the actual use of abstentions, China and Russia should abstain only when the United States and its allies have credible outside options. Otherwise they could veto any proposal they dislike, and only proposals that reflect true great power harmony could be adopted. Evidence from the UNSC voting records supports this assertion. From 1990 to 1998, on resolutions that initiated,

¹³⁷ Note-se que a estratificação do autor dos “conflitos” mostra um número menor de conflitos interestatais o que enfraquece a afirmação institucionalista de que o CS tem por função evitar o conflito no mundo e, está cumprindo essa função.

extended, expanded, or terminated a mandate for the use of force or enforceable sanctions, there were multiple Chinese and Russian abstentions in the cases of Albania, Bosnia, the Gulf War, Haiti, Kosovo, and Macedonia, as well as the monitoring of the sanctions and embargo on Iraq. In each instance a clear outside alternative was either exercised or explicitly available (VOETEN, 2001, p. 851)

O atual momento evidencia que, ao contrário do que afirmava a literatura sobre o “congelamento” do CS durante a Guerra Fria e sua incapacidade de funcionamento, é agora (após 1990) que o CS não está servindo aos seus propósitos originais, de ser arena de discussão e acomodação política. As potências internacionais estão mantendo seus interesses fora do CS (assim como todo o tipo de conflito), o padrão institucional de acomodação visto na Guerra Fria¹³⁸ – que colaborou para a manutenção da paz, segundo os institucionalistas – não mais se verifica. Não obstante a isso, observa-se o número de intervenções¹³⁹, consentidas pela ONU (com a chancela de Missões de Paz) ou tomadas unilateralmente (“*outside options*”) grandemente aumentadas. O CS deixou de ser efetivo¹⁴⁰, a despeito do que a literatura institucionalista afirma, e suas decisões passaram a ser geograficamente delimitadas¹⁴¹.

At the time of writing, the US is once again recognizing the usefulness of allies and partners, and reengaged meaningfully with the Council on Iran, Lebanon, and Haiti. Although the post-Cold War unity of the Council is much tested by several key security challenges, the Council is likely to remain not only the UN's most effective decision-making body but also a key forum for international diplomacy, for dealing with wars and, on occasion, for waging them. (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 405)

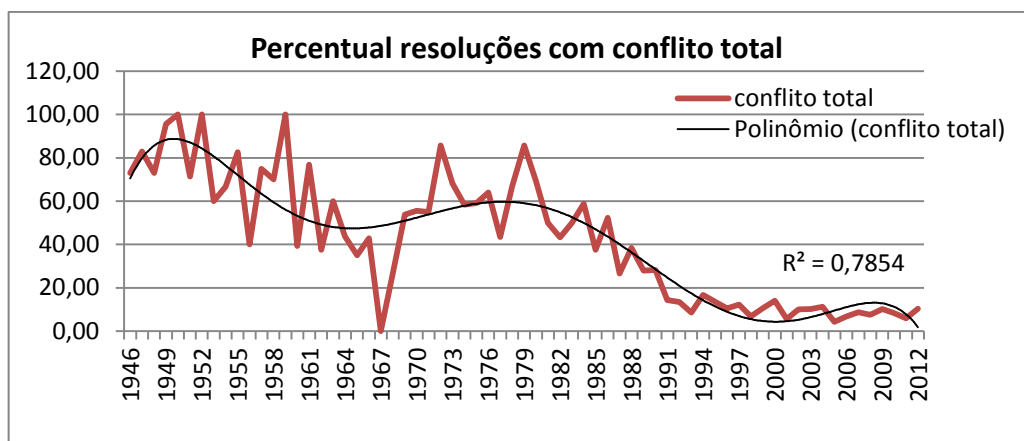
As to the end of the Cold War, numerous scholars writing on the Security Council and peacekeeping have correctly noted that the collapse of the Soviet Union and the consequent change in the relationships of the Permanent Members created fundamentally different conditions for the UN from those that had prevailed during the Cold War. These conditions led to the tremendous surge in UN peace operations in the early 1990s in places as far-flung as Cambodia, Mozambique, and Guatemala, then later in West and Central Africa, and the south Balkans. It is notable that this engagement encompassed places in Asia, Latin America, Europe, and Africa – but not the Middle East. (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 314)

¹³⁸ “On the other hand, during the cold war the Council was mostly helping to preserve the status quo by putting neutral forces in between warring parties.” (CRONIN e HURD, 2008, p. 53)

¹³⁹ Finally, the Security Council during the 1990s dramatically expanded the range of actions that it, on behalf of the international community, was willing to take in response to large-scale war crimes and crimes against humanity. (CRONIN e HURD, 2008, p. 134)

¹⁴⁰ Por efetividade se esta entendendo a capacidade de receber a acomodar os conflitos internacionais evitando a guerra. Se o conflito some da instituição ela não pode mais pretender solucioná-lo.

¹⁴¹ Ver 17 - Local geográfico sobre o qual as resoluções/vetos versam (1946-2012), no Apêndice



13 - Percentual de resoluções aprovadas com algum conflito por ano (1946-2012)

Um olhar mais atento para o número de resoluções unânimes após 1990 revela que das 1261 resoluções aprovadas por unanimidade desde 1990, 701 correspondem a algum tipo de manutenção de decisões anteriores (embargos ou intervenções militares) fazendo que com que 55,5% das decisões do CS desde 1990 sejam de cunho procedimental.

This large increase in the volume and quality of UN activities meant that UN field operations came (as they still do) to dominate the day-to-day business of the Council in a manner unprecedented in the Cold War years of the organization. (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 191)

Most items on the agenda are carried over from the previous month, as there are numerous long-running matters requiring regular updates or new decisions. (LOWE, ROBERTS, et al., 2008, p. 252)

Tal situação não apenas retira espaço para que o CS possa debruçar-se sobre outros temas como, em realidade, aumenta muito o número de resoluções fazendo parecer que o CS está sendo mais efetivo.

O número de resoluções aprovadas sem unanimidade, ou seja, com alguma forma de discordância entre os membros do CS, durante o período da Guerra Fria é de 301 de um total de 646 o que remete a um percentual de discordância sem o efetivo uso do veto de 46,59% com quase 50 países diferentes usando a prerrogativa da abstenção ou do não comparecimento – além do voto negativo – como forma de não aceitação da unanimidade. O mesmo dado do CS pós Guerra Fria é de 124 (resolução aprovadas sem unanimidade) em um total de 1308 resoluções aprovadas, o que indica um percentual de 9,48% com apenas 37 países diferentes exercendo a opção da não unanimidade. A interpretação jurídico-institucionalista pugna pela libertação do CS das correntes da bipolaridade pós 1989, mas os dados empíricos mostram que o CS era muito mais plural durante a Guerra Fria do que é na atualidade.

I will show that the Council has shifted from a pluralist cold war approach to one that is aggressively interventionist and partial to the preferences of policy-makers from the United States and allied states (...) Perhaps because of the political impasse between the United States and the Soviet Union and collective demands from the recently decolonized states of the South to reduce great power dominance, the cold war era was marked by a great deal of pluralism.. (CRONIN e HURD, 2008, p. 156)

o o o

Nesse capítulo é feita a afirmação de que ambas as visões (realista e institucionalista) sobre o CS estão, em alguma medida, erradas. A visão realista erra em dois pontos essenciais, assomando-se à imprecisão teórica discutida nos capítulos anteriores. Os realistas afirmam que as instituições são reflexo da estrutura de poder internacional, mas os dados empíricos não mostram um uso do veto em padrão bipolar (recorrente e contra interesses do polo distinto). Os realistas explicam todo o período de 1946-1989 com o termo bipolaridade, mas empiricamente a análise do CS mostra que existem diferenças marcadas nos padrões de cooperação e conflito durante o mesmo período. Entendendo a cooperação como algo problemático para a teoria realista (conforme capítulo anterior) o nível de consensos nas votações, principalmente após 1970 dificilmente se enquadra na explicação bipolar. Ademais, cotejados vetos, consensos e conflitos vê-se ao menos 3 diferentes períodos dentro do que os realistas chamam de bipolar: 1946-1955 com evidente conflito e uso extensivo do veto pelo lado soviético; 1955-1966 com estreita rivalidade mas ainda com margem positiva para cooperação; e 1966-1989 com crescente padrão de consenso institucional e uso extensivo do veto pelo bloco capitalista. Nenhum dos três momentos é explicado a contento pelo conceito de bipolaridade e mesmo durante o período da rivalidade polarizada, tem-se um padrão cooperativo que nunca deixou de existir. Essa última informação mostra que as instituições influenciam no padrão de cooperação internacional mesmo em questões de segurança.

Em contrapartida, a teoria institucionalista falha ao impor uma normatividade como condicionante para o processo de comparação subjacente às tentativas de explicação a que submete o CS. Heuristicamente a utilização da comparação das resoluções vetadas e aprovadas para verificação do “*deadlock*”¹⁴² ao qual foi submetido o CS durante a Guerra

¹⁴² “A central theme of the Cold War UN was deadlock between the superpowers in the Security Council and the frequent use (and threat) of the veto. In this climate, diplomatic concert in pursuit of conflict

Fria, não só não é suficiente (por isso é proposta a ideia de “conflito versus unanimidade”) como também provoca conclusões completamente equivocadas a respeito do tema. Durante a Guerra Fria o CS foi efetivo e cumpriu claramente o que lhe fora designado quando dos acordos de Dumbarton Oaks. É visível a pluralidade participativa e o efeito de acolhimento e gerenciamento do conflito político internacional. Atualmente é que o CS é inefetivo, uma vez que a burocracia executiva assola a instituição retirando-lhe a possibilidade de servir de fórum de discussão internacional para transformar-se, na maioria do tempo, num gerenciador executivo internacional. Agora não se encontra o sinalizador institucional objetivo da oposição de países com relação à atitude de outros no cenário internacional, o conflito institucional. Seja porque os assuntos não estão sendo tratados dentro do CS, ou seja porque os vetos não estão sendo respeitados apelando-se para as “*outside options*”. De qualquer forma, existe uma tendência na curva para a diminuição do padrão de unanimidade e o aumento do uso do veto nos próximos anos e, talvez, isso reestabeleça o CS como fórum de discussão política, característica que a instituição de forma efetiva exerceu desde 1946.

Ao oferecer um julgamento a respeito do CS durante o período da Guerra Fria os institucionalistas esquecem-se da história. As restrições que são apresentadas pela interpretação jurídico-institucionalista, notadamente a não-ação¹⁴³, são contingentes ao próprio papel internacional que o CS exerceu historicamente e não poderiam ser tomadas como anomalias, até porque, mesmo que se afira a “não-ação” do CS durante o período dito bipolar, o pós-Guerra Fria – e, portanto, sustados os efeitos da bipolaridade – não oferece um dado empírico melhor com relação à efetiva ação institucional.

Again UN involvement has been far from automatic: of the five wars with the highest ‘battle’ deaths Vietnam(1954/1959–1975), Korea (1950–3), the Chinese civil war (1946–9), Iraq–Iran (1980–8), and the Afghan Civil War (1978–2002), the UN was only heavily involved in one (Korea), though it contributed to the eventual ending of the Iraq–Iran war This cannot simply be blamed on the Cold War, as Elizabeth Cousens writes, there is a ‘long list’ of post-Cold War ‘crises and conflicts that have been left unaddressed in any significant measure – Algeria, Burundi, Chechnya, Colombia, Nepal, Sudan, and, curiously, even the Israeli-Palestinian conflict, which despite being an object of Council consideration has not seen the Council contribute productively to its resolution’. (DUNBABIN, 2008, p. 499) grifo nosso

prevention was destined to be elusive. However, a few contextual observations are worth making that bear on the current potential for and limits upon Council action to prevent conflict” (MALONE, 2004, p. 102)

¹⁴³ *Moreover, there are too many examples [during the Cold War] of major power interventions in civil wars that, especially in the case of Council permanent members, were unlikely to be subject to Council scrutiny or action. (MALONE, 2004, p. 102)*

Conclusão

O intuito inicial dessa dissertação era verificar a existência da bipolaridade durante o período da Guerra Fria utilizando para isso do método comparativo conquanto a literatura afirma que a estrutura internacional deixou de ser bipolar após 1989 e, assim, proclama uma “nova era” nas Relações Internacionais. Contudo, dado o caráter “*stretching*” do conceito de Guerra Fria era necessário um recorte que pudesse servir de substrato comparativo. Nesse sentido, firmou-se olhar sobre o Conselho de Segurança da ONU como uma das poucas instituições que atravessaram o período bipolar e mantiveram-se, até os dias de hoje com poucas mudanças. A literatura, seguindo a teoria bipolar afirma que o CS esteve bloqueado (ou congelado) em função do uso do veto como reflexo da oposição bipolar e essa afirmação pode sim ser verificada. Colocadas como opostas as hipóteses realista e institucionalista, estas poderiam ser testadas uma vez que ou o CS é regido pela política de poder e os interesses dos Estados seriam a variável explicativa para o comportamento do CS, ou a instituição carrega historicidade e é capaz de mudar os interesses e ações dos Estados partícipes, impondo-lhes constrangimentos ou dando-lhes incentivos para comportamentos cooperativos. Em outras palavras, ou o CS se mostraria bipolar (entendido como uma oposição entre os polos de forma diametral, realista) ou a hipótese institucionalista ganharia robustez, pois as instituições não obedeceriam à dita estrutura bipolar internacional.

Essa dissertação mostrou em primeiro lugar que os dados produzidos até então eram insuficientes para comprovar suas afirmações. Trabalhar a relação veto/resoluções totais durante o período da Guerra Fria e o período posterior parecia oferecer uma posição de confirmação dupla, tanto do efeito da bipolaridade (conquanto os vetos de EUA e URSS eram imensamente superiores aos outros) quanto do “congelamento” do CS (uma vez que o número de vetos parecia excessivo se comparado ao número de resoluções totais). Ocorre que esses dados somente apontam para o uso do veto e nada mais. Havia também que se discutir de que forma o veto foi usado, entender o motivo de tais usos e o que isso representava no contexto da instituição. Apenas o dado quantitativo de pouco serve para percepção do funcionamento do CS e, por decorrência lógica, para a percepção dos efeitos da bipolaridade sobre ele. Nesse sentido, ao questionar a relação de bipolaridade em cada resolução vetada os números que se apresentaram foram insuficientes para comprovação da hipótese bipolar. Da mesma forma, o número bruto do percentual de vetos em relação às resoluções totais não sustenta a hipótese do congelamento do CS desde que se verifique que esses vetos foram dados por parte soviética nos nove primeiros anos do período e, da parte capitalista, sobre essencialmente dois

assuntos de forma recorrente entre os anos 1970-1989. Com esses números, afirmar-se o “congelamento do CS durante a Guerra Fria” é uma generalização sem base empírica.

Esta pesquisa também não encontrou um padrão bipolar de votação dentro do CS durante a Guerra Fria. Ao contrário, encontra-se um padrão de vetos em momentos separados, por questões separadas e sem uma correlação bipolar. Aliás, mesmo durante o período da bipolaridade é percebida margem positiva no padrão de cooperação institucional entre os dois polos o que dificulta ainda mais a aceitação do termo bipolaridade (conforme conceituação realista) para explicação do período analisado. Nesse sentido, as instituições acabam provocando um comportamento de cooperação acima do que a teoria realista esperaria. O padrão de alianças também não oferece guarida à asserção realista da bipolaridade conquanto se observa que após o fim da bipolaridade o padrão de alianças que – alegava-se – ocorriam por conta da bipolaridade se acirrou. Ou seja, o mesmo padrão de alianças se verifica antes e depois da bipolaridade com majorada frequência, ainda, no período posterior a 1989. Como conclusão que as alianças se davam por outro motivo qualquer que não a bipolaridade. Nesse sentido, é questionada também a premissa explicativa dos “blocos” durante a Guerra Fria. Se tomados não pela definição normativa o padrão cooperativo encontrado entre EUA e URSS é maior do que o encontrado entre URSS e China durante a Guerra Fria. Se se pode falar em blocos é posterior a 1989 quando se percebe uma maior coadunação entre Rússia e China contrabalançando EUA, Inglaterra e França.

Do estudo longitudinal sobre o CS essa dissertação chegou à conclusão que tanto está errada a percepção institucionalista de “congelamento” do CS como também estão erradas as deduções normativas que partem desse ponto para afirmar que o CS não serviu aos seus propósitos durante a Guerra Fria e hoje estaria servindo. Em realidade, a percepção sobre “para quê, efetivamente, o CS serve” só pode ser extraída da Carta da ONU ou ser objeto de inferência teórica normativa. A opção foi pelo primeiro caminho, e entende-se o CS como “arena de discussão” cujo objetivo primário não era solucionar conflitos no mundo, mas evitar o surgimento de uma terceira guerra mundial. Nessa senda, como arena de acomodação política, é necessário que se verifique que a instituição recebeu as demandas internacionais e apresentou conflito dentro de suas votações. O padrão de comparação entre as votações por unanimidade e as com algum tipo de conflito acabam chancelando as periodizações históricas do período conquanto apontam para padrões cooperativos e de confronto mais ou menos nos mesmos tempos dos apontados pela literatura. Entretanto, após 1990 é visto que o CS não apresenta mais conflito dentro de seus processos deliberativos. O padrão que se

observou durante a Guerra Fria, de consenso e dissenso em parâmetros semelhantes, perde-se após a Queda do Muro de Berlim e efetivamente o CS deixa de ser casa de acomodação política. Afirma-se que é agora, pós 1989, que o CS está “congelado” uma vez que sequer como arena de discussão e acomodação política dos interesses dos grandes membros (P5) ele tem servido. O número de intervenções chanceladas ou não pelo Conselho cresceu imensamente, bem como a simples desconsideração de seus desígnios (chamada pela teoria de “*outside options*”) é cada vez mais frequente e expressiva.

Esta dissertação buscou ao máximo tornar claros os critérios para a pesquisa empírica de forma a oferecer um caminho de entendimento do Conselho de Segurança. Tal problema não era enfrentado pela literatura anterior conquanto se confundiam amiúde, vetos com resoluções vetadas e utilizavam-se os dados, muitas vezes como intercambiáveis. Esse erro analítico-empírico além de não permitir a formação de consensos na literatura, ainda dava margem a interpretações erradas sobre o funcionamento da instituição. Foi buscada uma desagregação dos vetos em períodos internamente consistentes segundo o próprio padrão histórico institucional. A literatura anterior ao não se ater de forma crítica à forma de periodização tomava efeitos localizados no tempo como definidores de períodos durante os quais não mais existiam. O caso do julgamento do “congelamento” do Conselho de Segurança é um caso tanto de equívoco empírico quanto de normatização avaliativa. Ao estudar o total das resoluções e vetos, esta dissertação minora o viés contido nas periodizações totalizantes e também o efeito potencialmente mitigador da avaliação de causas e consequências dos estudos inferenciais.

O CS, em função de sua atuação assemelha-se a uma tutoria internacional especialmente designada para gerenciar questões na África e Ásia com o Oriente Médio sendo área preferencial de disputa, dado número de vetos em resoluções sobre aquela região. Depois de 1989 apenas uma resolução versou sobre a Europa Ocidental, a de número 1530 que condena os ataques terroristas ao metro de Madri. Durante toda a história do CS apenas uma resolução exige alguma postura dos EUA e foi exarada em 1972 sob número 320, condenando retoricamente os norte americanos pelo desrespeito às resoluções do CS. Esses números se comparados com as quase 800 resoluções sobre a África, 470 sobre o Oriente Médio e quase 350 sobre a Ásia acabam por mostrar o escopo de ação da instituição. O caso da Europa Oriental é interessante, pois durante a Guerra Fria apenas seis resoluções aprovadas versaram sobre a região sendo que após 1989 foram 186. Parece que, ao contrário de Israel, a Europa Oriental perdeu força institucional com o fim da Guerra Fria.

Mesmo que esses dados pareçam confirmar uma vaga noção de blocos de poder, essa dissertação mostra a diferença entre bipolaridade e polarização do mundo em dois polos. Dizer que durante o período de 1946-1989 houve dois polos rivais na política internacional não é a mesma coisa que dizer que houve a bipolaridade. A noção de bipolaridade implica na aceitação da definição estrutural acima dos interesses dos agentes. Mais do que isso, implica em aceitar que poderiam existir apenas dois polos e que a questão ideológica não é variável definidora destes polos. Se se aceita a bipolaridade, não existe sentido falar-se em “blocos” uma vez que a conceituação realista afirma que, dada a distribuição assimétrica de capacidades entre os polos e o restante, a mudança de lado de um aliado não poderia alterar a estrutura. Desta forma, pelo cálculo racional feito pelos Estados, é sem sentido investimentos financeiros e militares para agradar ou simplesmente não perder algum aliado. Ao invés de explicar a Guerra Fria, o conceito de bipolaridade torna-a ininteligível, sem a importância da manutenção dos “blocos”, sem a importância da ideologia e afirmando ser o período como de “paz” e com grande estabilidade.

O questionamento do realismo como teoria capaz de explicar a política internacional não é novo, mas se o conceito de bipolaridade não pode ser empiricamente comprovado numa instituição de segurança cujo escopo de atuação é internacional e que foi criada durante a vigência do constrangimento bipolar, então se deve perguntar qual é a sua capacidade explicativa afinal. Essa dissertação não encontrou padrões bipolares nas votações do Conselho de Segurança. Nesse sentido, há que se conceder à hipótese institucionalista algum crédito. As instituições constroem os Estados a tomarem decisões que não tomariam sozinhos. O quanto esse constrangimento é efetivo não pode ser avaliado pelos dados dessa pesquisa. Entretanto, num pensamento minimalista, só por um Estado abster-se e não vetar uma resolução que lhe é inconveniente já se percebe algum constrangimento.

Outro ponto a ser destacado das análises dessa dissertação é que parece haver uma correlação inversa entre o uso da força militar internacional e o nível de consensos produzidos institucionalmente. O gráfico da ilustração 4 - Total de resoluções vetadas e aprovadas por ano (1946-2012), verifica-se que nos momentos em que foi usada recentemente existe a produção de um nível maior de consensos do que a média esperada. Isso pode ser percebido no período posterior à Guerra da Coreia (1950-1953), durante a Guerra do Vietnã (1965-1975) e após cada uma das intervenções no Iraque (1991 e 2003). A correlação entre o uso da força militar e os consensos institucionais no CS tem também a nuance que a superioridade das capacidades dos Estados não é suficiente para produzir tais consensos. O período de maior

questionamento institucional ao bloco capitalista corresponde ao período imediatamente anterior à debacle do bloco socialista. Pela interpretação conservadora os EUA “ganharam” a Guerra Fria, entretanto, sob a análise puramente empírica retirada dos dados do CS os últimos 20 anos da Guerra Fria é o momento em que o bloco capitalista está fazendo seus maiores esforços para vetar resoluções contrárias a seus interesses. Assim, demonstrações de força pelos EUA parecem resultar em um número maior de consensos institucionais, mas outras formas menos diretas de manifestação de poder não tem o mesmo efeito.

Referências

- ACHARYA, A.; BUZAN, B. **Non-Western International Relations Theory: Perspectives on and Beyond Asia**. New York: Routledge, 2009.
- AGRESTI, A.; FINLAY, B. **Statistical Methods for the Social Sciences**. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2009.
- ALBUQUERQUE, J. A. G. D. Os desafios de uma ordem internacional em transição. In: ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, v. I, 2006. Cap. 2, p. 35-56.
- APPLEMAN, W. **The countours of American History**. Chicago: Quadrangle Paperbacks, 1966.
- ARON, R. **Paz e Guerra entre as nações**. São Paulo: UNB, 2002.
- ARRIGHI, G. **Adam Smith em Pequim: Origens e fundamentos do século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2008.
- BALDWIN, D. **Neorealism and Neoliberalism: the contemporary debate**. New York: Columbia University Press, 1993.
- BARRASS, G. **The Great Cold War: A journey through the hall of mirrors**. Stanford: Stanford University Press, 2009.
- BOURANTONIS, D. **The History and Politics of UN Security Council Reform**. New York: Routledge, 2005.
- BULL, H. **A sociedade Anárquica: Um estudo da ordem na política mundial**. São Paulo: UNB, 2002.
- CARR, E. H. **The Twenty Year's Crisis 1919-1939**. 2a. ed. Londres: Macmillan, 1962.
- CASTRO, T. **Conselho de Segurança da ONU: Unipolaridade, Consensos e Tendências**. Curitiba: Juruá, 2009.
- CHOMSKY, N. **Deterring Democracy**. New York: Hill and Wang, 1992.
- COPELAND, D. **The origins of Major War**. New York: Cornell University Press, 2001.
- COX, M. et al. **The Interregnum Controversies in World Politics 1989-1999**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- CRONIN, B.; HURD, I. **The UN Security Council and the Politics of International Authority**. New York: Routledge, 2008.

DOUGHERTY, J.; PFALTZGRAFF, R. **Relações Internacionais: as teorias em confronto**. Lisboa: Gradiva, 2003.

DREHER, A.; JAN EGBERT STURM; VREELAND, J. Global Horse Trading: IMF loans for votes in the United Nations Security Council. **European Economic Review**, v. 53, p. 742-757, Outubro 2009.

DUNBABIN, J. P. D. The Security Council in the wings: exploring the Security Council's non-involvement in wars. In: LOWE, V., et al. **The United Nations Security Council and War: The evolution of Thought and Practice since 1945**. New York: Oxford University Press, 2008. Cap. 22, p. 494-518.

DUNNE, T.; COX, M.; BOOTH, K. **The Eighty Years' Crisis: International Relations 1919-1999**. Edimburgo: Cambridge University Press, 2002.

ELMAN, C. E.; ELMAN, M. F. **Bridges and Boundaries: Historians, political Scientists and the Study of International Relations**. Massachusetts: BCSIA, 2001.

FISCHER, H. H. **The Famine in Soviet Russia 1919, 1923**. New York: Macmillan, 1927.

FONTAINE, A. **Histoire de La Guerre Froide 1917-1991**. Paris: Fayard, v. I e II, 1975.

FONTAINE, A. **La Guerre Froide, 1917-1991**. Paris: La martiniere, 2006.

FREDERKING, B. **The United States and the Security Council: collective security since the cold war**. New York: Routledge, 2007.

GADDIS, J. **The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System**. New York: Oxford University Press, 1987.

GADDIS, J. L. **We now know: rethinking Cold War History**. New York: Oxford, 1997.

GADDIS, J. L. **The Cold War, a New History**. Londres: Pinguin Press, 2005.

GIDDENS, A. **O mundo em descontrolo**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

GOWA, J. Bipolarity, Multipolarity and free trade. **The american political Science Review**, v. 83, n. 4, p. 1245-1256, Dezembro 1989.

GRAY, C. **War, Peace and International Relations: An introduction to Strategic Histoy**. New York: Routledge, 2007.

GRIECO, J. Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. **International Organization**, v. 42 n. 3, p. 485-507, summer 1988.

GUERRA, S. **Tratados e Convenções Internacionais**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006.

HALLIDAY, F. **Repensando as Relações Internacionais**. 2a. ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2007a.

HALLIDAY, F. A guerra fria e seu fim: Conseqüências para a Teoria das Relações Internacionais. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 16, p. 53-73, jan-jun 2007b.

HARBOM, L.; MELANDER, E.; WALLENSTEEN, P. Dyadic Dimensions of Armed Conflict, 1946-2007. **Journal of Peace Research**, v. 45 n. 5, p. 697-710, Setembro 2008.

HARBOM, L.; WALLENSTEEN, P. Armed Conflict, 1989-2006. **Journal of Peace Research**, v. 44 n. 5, p. 623-634, Setembro 2007.

HERMANN, M.; HERMANN, C. Who makes foreign Policy decisions and How: An empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**, v. 33, n. 4, p. 361-387, Dezembro 1989.

HOBBSAWM, E. **A era dos Extremos: O breve século XX 1914-1991**. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

HUNTER, A. **Rethinking the cold War**. Philadelphia: Temple, 1998.

HUNTINGTON, S. **The clash of civilizations and the remaking of World Order**. New York: Touchstone, 1996.

IKENBERRY, J. Strategic Restraint and the persistence of American Postwar Order. **International Security**, v. 23, p. 43-78, Winter 1998-1999. ISSN 3.

IKENBERRY, J. **After the Victory: Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

IKENBERRY, J. The Rise of China and the Future of the West. **Foreign Affairs**, v. 87 n. 1, Janeiro-Fevereiro 2008.

IKENBERRY, J.; SLAUGHTER, A.-M. **Forging a world of liberty under law: U.S, National Security in the 21st century**. Princeton: Woodrow Wilson School of Public and International Affairs, 2006.

JACKSON, R.; SORENSEN, G. **Introdução às Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

JERVIS, R. Was the Cold War a Security Dilemma? **Jornal of Cold War Studies**, Massachusetts, v. 3, n. 1, p. 36-60, Winter 2001.

JERVIS, R. Unipolarity a Structural Perspective. **World Politics**, Cambridge, v. 61, n. 1, p. 188-213, Janeiro 2009.

- KAPLAN, M. Balance of Power, bipolarity and other models of International Systems. **The American Political Science Review**, v. 51 n. 3, p. 684-695, Setembro 1957.
- KAPLAN, R. How we would fight China. **the Atlantic Monthly**, junho 2005. 46-64.
- KATZENSTEIN, P.; KEOHANE, R.; KRASNER, S. **Exploration and Contestation in the Study of world politics**. Massachusetts: MIT Press, 2002.
- KEOHANE, R.; MARTIN, L. The promise of institutionalist Theory. **International Security**, v. 20, n. 1, p. 39-51, Summer 1995.
- KEOHANE, R.; WALTZ, K. The Neorealist and his critic. **International Security**, v. 25 n. 3, p. 204-205, Winter 2000-2001.
- KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. **Designing social Inquiry: scientific inference in qualitative research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- KISSINGER, H. **Diplomacy**. New York: Simon & Schuster, 1994.
- KOLKO, G. **World in Crisis: The end of the american century**. New York: Pluto press, 2009.
- KRISCH, N. Great Powers and the Council. In: LOWE, V., et al. **The United Nations Security Council and War: The evolution Thought and PRactice since 1945**. New York: Oxford University Press, 2008. Cap. 5, p. 133-153.
- KUGLER, J. Terror Without deterence: reassessing the role of nuclear weapons. **Journal of Conflict Resolution**, Sage, v. 28, n. 3, p. 470-506, setembro 1984.
- KUHN, T. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1998.
- LAFEBER, W. The World and USA. **American Historical Association**, Chicago, v. 100, n. 4, p. 1015-1033, outubro 1995.
- LAFEBER, W. **America, Russia and the Cold War, 1945-1996**. 9a. ed. New York: McGraw Hill, 1997.
- LAFEBER, W.; BEISNER, R. American Imperialism: The Worst Chapter in Almost any book. **The American Historical Review**, Chicago, v. 83, n. 3, p. 669-678, junho 1978.
- LEBOW, N. The Long Peace, the End of the Cold War, and the Failure of Realism. **International Organization**, v. 48, n. 2, p. 249-277, Spring 1994.
- LEBOW, N. **Why Nations Fight**. New York: Cambridge University Press, 2010.
- LINKLATER, A. **Beyond Realism and Marxism: Critical Theory and International Relations**. Londres: Macmillan, 1990.

LOWE, V. et al. **The United Nations Security Council and War: The evolution of Thought and practice since 1945.** New York: Oxford, 2008.

LÖWY, M. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado. **Actual Marx**, v. 18, p. 73-80, outubro 1995. Tradução de Henrique Carneiro.

MAINWARING, S.; LIÑÁN, A. Discipline in the Brazilian Constitutional Congress. **Legislative Studies Quarterly**, v. 22 n. 4, p. 453-483, Nov 1997.

MALONE, D. **The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century.** Londres: Lynne Rienner, 2004.

MANNHEIM, K. **Ideology and Utopia: an introduction to the sociology of knowledge.** Londres: Routledge, 1954.

MEARSHEIMER, J. The False Promise of International Institutions. **International Security**, v. 19 n. 3, p. 5-49, Winter 1994-1995.

MEARSHEIMER, J. A realist replay. **International Security**, v. 20 n. 1, p. 82-93, summer 1995.

MEARSHEIMER, J.; BRZEZINSKI, Z. Clash of the titans. **Foreign Policy**, Washington, v. 146, p. 46-51, jan-fev 2005.

MORGENTHAU, H. **A política entre as nações.** Brasília: UNB, 2003.

NATIONAL SECURITY COUNCIL. **Foreign Relations of United States: NSC 68.** United States Government. Washington. 1950.

NYE, J. **Understanding International Conflicts: An introduction to Theory and History.** 6a. ed. New York: Longman, 2007.

NYE, J. **Cooperação e conflito nas relações Internacionais.** São Paulo: Gente, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas.** UNIC. Rio de Janeiro. 2001.

PATRIOTA, A. D. A. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva.** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.

POPPER, K. **Conjecturas y Refutaciones.** 1a. ed. Buenos Aires: PAidos, 1991.

RAPKIN, D.; THOMPSON, W.; CHRISTOPHERSON, J. Bipolarity and bipolarization in the Cold War Era: Conceptualization, Measurement and validation. **The Journal of Conflict Resolution**, Sage Publication, v. 23, n. 2, p. 261-295, Junho 1979.

REZEK, F. **Direito Internacional Público: Curso Elementar**. 11a. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

RICOUER, P. **Time and Narrative**. Chicago: Chicago Press, v. I, 1984.

ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E.-O. **Governance without government: Order and change in world politics**. New York: Cambridge University Press, 1992.

ROSENCRANCE, R. Bipolarity, Multipolarity and the Future. **The Journal of Conflict Resolution**, Sage, v. 10, n. 3, p. 314-327, setembro 1966.

RUGGIE, J. G. The false Premise of Realism. **International Security**, v. 20 n. 1, p. 62-70, Summer 1995.

RUGGIE, J. G. **Constructing the World Polity: Essay on International Institutionalization**. Nova York: Routledge, 1998.

SARTORI, G. Concept Misformation in Comparative Politics. **The American Political Science Review**, v. 64 n.4, p. 1033-1053, Dezembro 1970.

SCHROEDER, P. Historical Reality vs. Neo-realist Theory. **International Security**, v. 19 n.1, p. 108-148, Summer 1994.

SEITENFUS, R. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SHAW, M. N. **International Law**. 6a. ed. New York: Cambridge, 2008.

SIPRI - STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **Nuclear Explosions 1945-1998**. SIPRI. Estocolmo. 2000.

SNYDER, G.; DIESING, P. **Conflict among Nations: Bargaining, decision making and System structure in international Crisis**. Princeton: Princeton University Press, 1977.

TRACHTENBERG, M. **The cold war and after: History, Theory, and the logic of International Politics**. Princeton: Princeton University Press, 2012.

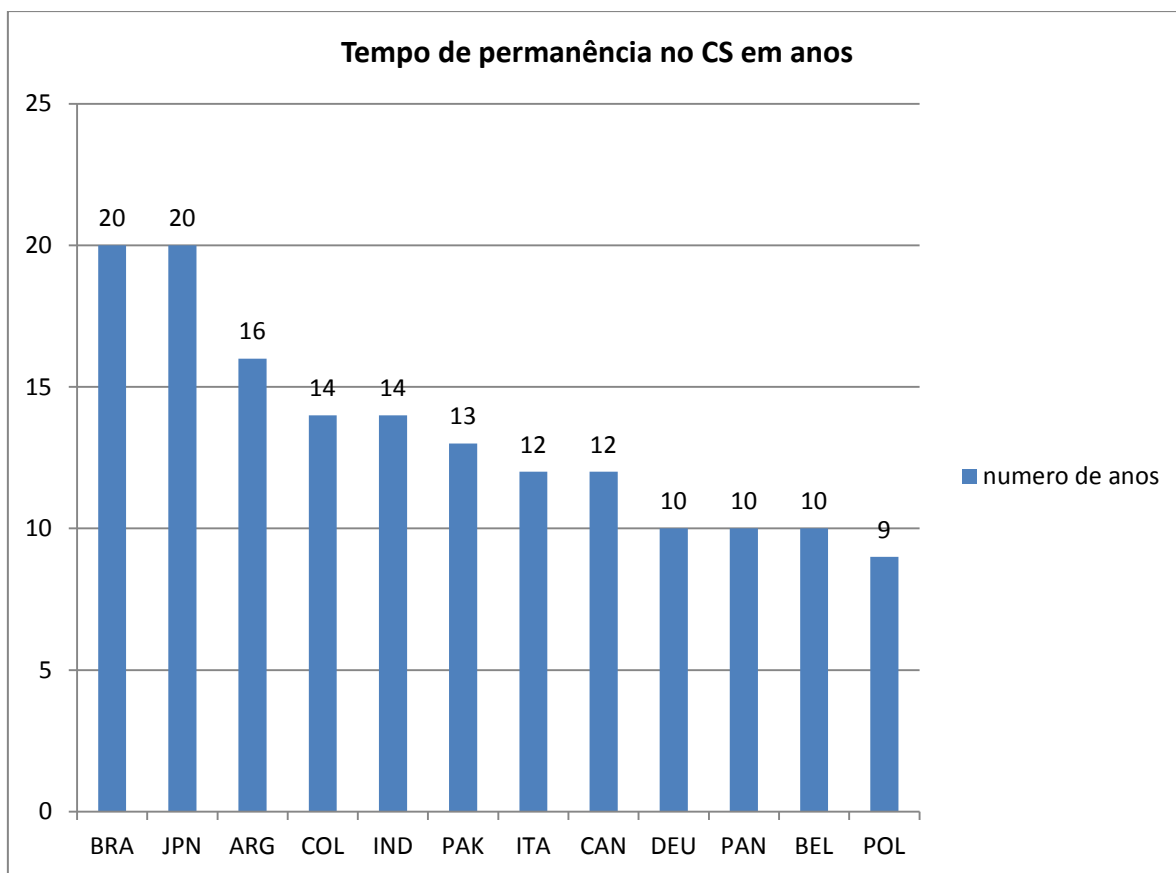
UNITED NATIONS. **Informe del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros y otros asuntos relativos al Consejo Seguridad**. UN. New York, p. 51. 2004. (47 (A/58/47)).

VÄYRYNEN, R. Bipolarity, Multipolarity and Domestic Political Systems. **Journal of Peace Research**, v. 32, n. 3, p. 361-371, Agosto 1995.

VOETEN, E. Outside Options and the Logic of Security Council Action. **The American Political Science Review**, v. 95 n.4, p. 845-858, Dezembro 2001.

- WAGNER, H. What was bipolarity? **International Organization**, MIT press, v. 47, n. 1, p. 77-106, Winter 1993.
- WALT, S. Alliances in a unipolar World. **World Politics**, Princeton, v. 61, n. 1, p. 86-120, Janeiro 2009.
- WALTZ, K. The stability of a bipolar World. **American Academy of Art & Sciences**, MIT Press, v. 93, n. 3, p. 881-909, Summer 1964.
- WALTZ, K. **Theory of International Politics**. Berkeley: Addison-Wesley, 1979.
- WALTZ, K. Structural realism after the Cold War. **International Security**, v. 25 n. 1, p. 5-41, Summer 2000.
- WALTZ, K. **Man, the State and War**. New York: Colúmbia, 2001.
- WESTAD, O. A. **The global cold war**. New York: Cambridge, 2010.
- WIGHT, M. **A política do Poder**. São Paulo: UnB, 2002.
- WOHLFORTH, W. The Stability of Unipolar World. **International Security**, v. 24 n. 1, p. 5-41, Summer 1999.
- WOHLFORTH, W. Unipolarity, Status Competition and Great Power War. **World Politics**, v. 61 n. 1, p. 28-57, Janeiro 2009.
- WOUTERS, J.; RUYS, T. **Security council reform: a new veto for a new century?** Bruxelas: Academia Press, 2005.
- YOUNG, J. W.; KENT, J. **International Relations since 1945: a Global History**. New York: Oxford, 2004.
- ZUBOK, V. **A failed empire: The Soviet Union in the Cold War From Stalin to Gorbachev**. Raleigh: University of North Carolina Press, 2007.

Apêndice



14 - Maiores participantes como membros temporários do Conselho de Segurança em anos

15. Tabela de composição do CS por ano – Membros temporários

1946	AUS	BRA	POL	EGY	NLD	MEX				
1947	AUS	BRA	POL	BEL	COL	SYR				
1948	ARG	CAN	UKR	BEL	COL	SYR				
1949	ARG	CAN	UKR	EGY	CUB	NOR				
1950	ECU	IND	YUG	EGY	CUB	NOR				
1951	ECU	BRA	YUG	TUR	NLD	IND				
1952	PAK	BRA	CHL	TUR	NLD	GRC				
1953	PAK	DNK	CHL	LBN	COL	GRC				
1954	DNK	BRA	LBN	TUR	COL	NZL				
1955	IRN	BRA	PER	BEL	TUR	NZL				
1956	AUS	BEL	YUG	IRN	CUB	PER				
1957	AUS	COL	CUB	IRQ	PHL	SWE				
1958	CAN	COL	IRQ	JPN	PAN	SWE				
1959	ARG	CAN	ITA	JPN	PAN	TUN				
1960	ARG	LKA	ECU	ITA	POL	TUN				
1961	CHL	LKA	ECU	TUR	UAR	LBR				
1962	CHL	GHA	IRL	ROU	UAR	VEN				

1963	BRA	GHA	NOR	PHL	MAR	VEN				
1964	BRA	BOL	CZK	CIV	MAR	NOR				
1965	BOL	JOR	MYS	CIV	NLD	URY				
1966	ARG	BGR	JPN	NLD	NZL	URY	JOR	MLI	NGA	UGA
1967	ARG	BRA	BGR	CAN	DNK	IND	JPN	MLI	NGA	ETH
1968	DZA	BRA	CAN	DNK	ETH	IND	PAK	HUN	PRY	SEN
1969	DZA	COL	HUN	PAK	PRY	SEN	FIN	NPL	ESP	ZMB
1970	BDI	COL	FIN	NPL	POL	ESP	SYR	ZMB	NIC	SLE
1971	ARG	BEL	BDI	ITA	JPN	NIC	POL	SLE	SYR	SOM
1972	ARG	BEL	IND	ITA	JPN	PAN	SOM	YUG	GIN	SDN
1973	AUS	AUT	GIN	IND	PAN	PER	SDN	YUG	KEN	IDN
1974	AUS	AUT	BLR	CMR	CRI	IDN	IRQ	KEN	PER	MRT
1975	ITA	JPN	BLR	CMR	CRI	SWE	IRQ	GUY	TZA	MRT
1976	ITA	JPN	BEN	LBY	PAK	PAN	ROU	GUY	TZA	SWE
1977	DEU	CAN	BEN	IND	LBY	PAK	PAN	ROU	MUS	VEN
1978	BOL	CAN	CZK	DEU	IND	MUS	NGA	KWT	GAB	VEN
1979	BOL	NOR	CZK	BGD	PRT	JAM	NGA	KWT	GAB	ZMB
1980	GDR	MEX	NER	BGD	NOR	JAM	PRT	TUN	ZMB	PHL
1981	GDR	IRL	JPN	MEX	NER	PAN	PHL	ESP	TUN	UGA
1982	GUY	IRL	JPN	JOR	PAN	POL	ESP	UGA	TGO	ZAI
1983	GUY	JOR	NLD	NIC	PAK	POL	TGO	MLT	ZWE	ZAI
1984	BFA	EGY	IND	MLT	NLD	NIC	PAK	PER	UKR	ZWE
1985	AUS	BFA	DNK	EGY	IND	PER	MDG	THA	UKR	TTO
1986	AUS	BGR	COG	DNK	GHA	MDG	ARE	THA	VEN	TTO
1987	ARG	BGR	COG	DEU	GHA	ITA	JPN	ARE	VEN	ZMB
1988	DZA	ARG	BRA	DEU	ITA	JPN	NPL	YUG	SEN	ZMB
1989	DZA	BRA	CAN	COL	ETH	FIN	MYS	NPL	SEN	YUG
1990	CAN	COL	CIV	CUB	ETH	FIN	MYS	ROU	YEM	ZAI
1991	AUT	BEL	CIV	CUB	ECU	IND	ROU	YEM	ZWE	ZAI
1992	AUT	BEL	CPV	ECU	HUN	IND	JPN	MAR	ZWE	VEN
1993	BRA	CPV	DJI	HUN	JPN	MAR	NZL	PAK	ESP	VEN
1994	ARG	BRA	CZE	DJI	NZL	NGA	PAK	ESP	OMN	RWA
1995	ARG	CZE	DEU	ITA	NGA	OMN	RWA	BWA	HND	IDN
1996	BWA	CHL	EGY	DEU	HND	IDN	ITA	POL	GNB	KOR
1997	CHL	CRI	EGY	GNB	JPN	POL	PRT	SWE	KEN	KOR
1998	BHR	BRA	CRI	JPN	KEN	PRT	SWE	GAB	GMB	SVN
1999	ARG	BHR	BRA	CAN	GAB	GMB	MYS	NLD	SVN	NAM
2000	ARG	CAN	JAM	MYS	MLI	NAM	NDL	TUN	UKR	BGD
2001	BGD	COL	IRL	JAM	MLI	NOR	TUN	UKR	MUS	SGP
2002	BGR	CAM	COL	GIN	IRL	MUS	MEX	NOR	SGP	SYR
2003	AGO	BGR	CAM	CHL	DEU	GIN	MEX	PAK	ESP	SYR
2004	DZA	AGO	BEN	BRA	CHL	DEU	PAK	PHL	ROU	ESP
2005	DZA	ARG	BEN	BRA	DNK	JPN	PHL	ROU	TZA	GRC
2006	ARG	COG	DNK	GHA	GRC	JPN	PER	SLV	TZA	QAT

2007	BEL	COG	GHA	IDN	ITA	PAN	PER	QAT	SLV	ZAF
2008	BEL	CRI	BFA	IDN	ITA	LBY	PAN	ZAF	HRV	VNM
2009	AUT	BFA	CRI	HRV	JPN	LBY	MEX	TUR	UGA	VNM
2010	AUT	BRA	GAB	JPN	LBN	MEX	NGA	TUR	UGA	BIH
2011	BIH	BRA	COL	GAB	DEU	IND	LBN	NGA	PRT	ZAF
2012	AZE	COL	DEU	IND	MAR	PAK	PRT	ZAF	TOG	GTM

15 - Composição do Conselho de Segurança, membros não permanentes (1946-2012)

Abreviações conforme código ISO internacional

Fonte: <http://www.un.org/en/sc/>

16. Vetos do P5 por ano

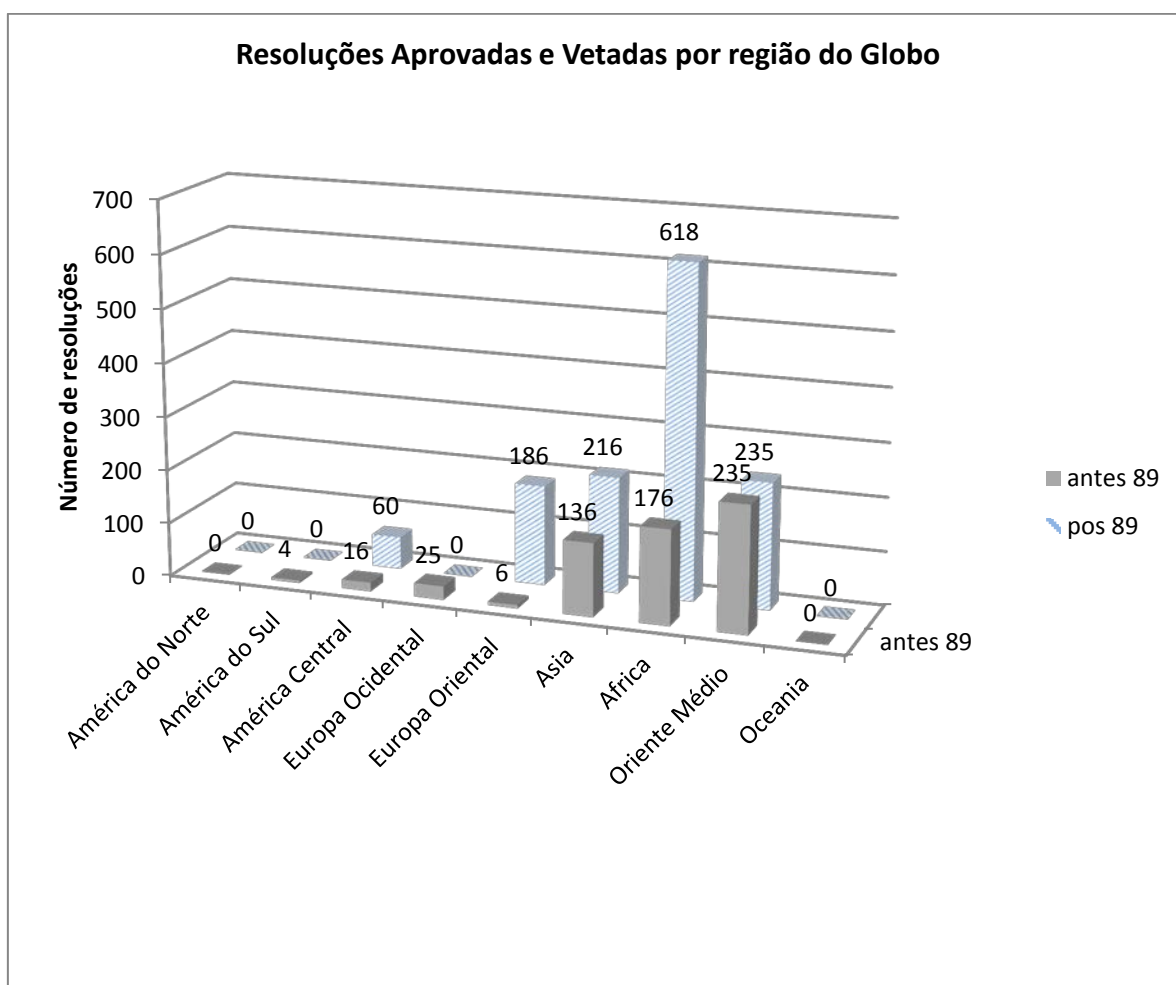
	EUA	GBR	FRA	URSS	CHN
1946	0	0	1	11	0
1947	0	0	1	12	0
1948	0	0	0	7	0
1949	0	0	0	12	0
1950	0	0	0	3	0
1951	0	0	0	0	0
1952	0	0	0	8	0
1953	0	0	0	0	0
1954	0	0	0	4	0
1955	0	0	0	16	1
1956	0	2	2	2	0
1957	0	0	0	3	0
1958	0	0	0	5	0
1959	0	0	0	0	0
1960	0	0	0	5	0
1961	0	0	0	3	0
1962	0	0	0	1	0
1963	0	1	0	1	0
1964	0	0	0	2	0
1965	0	0	0	0	0
1966	0	0	0	1	0
1967	0	0	0	0	0
1968	0	0	0	1	0
1969	0	0	0	0	0
1970	1	2	0	0	0

1971	0	1	0	3	0
1972	1	2	0	0	1
1973	3	0	0	0	0
1974	1	1	1	1	0
1975	4	1	1	0	0
1976	6	1	1	0	0
1977	3	3	3	0	0
1978	0	0	0	0	0
1979	0	0	0	2	0
1980	1	0	0	2	0
1981	5	4	4	0	0
1982	7	0	0	1	0
1983	2	0	0	1	0
1984	2	0	0	1	0
1985	3	1	0	0	0
1986	8	1	1	0	0
1987	2	2	0	0	0
1988	6	1	0	0	0
1989	5	2	2	0	0
1990	2	0	0	0	0
1991	0	0	0	0	0
1992	0	0	0	0	0
1993	0	0	0	1	0
1994	0	0	0	1	0
1995	1	0	0	0	0
1996	0	0	0	0	0
1997	2	0	0	0	1

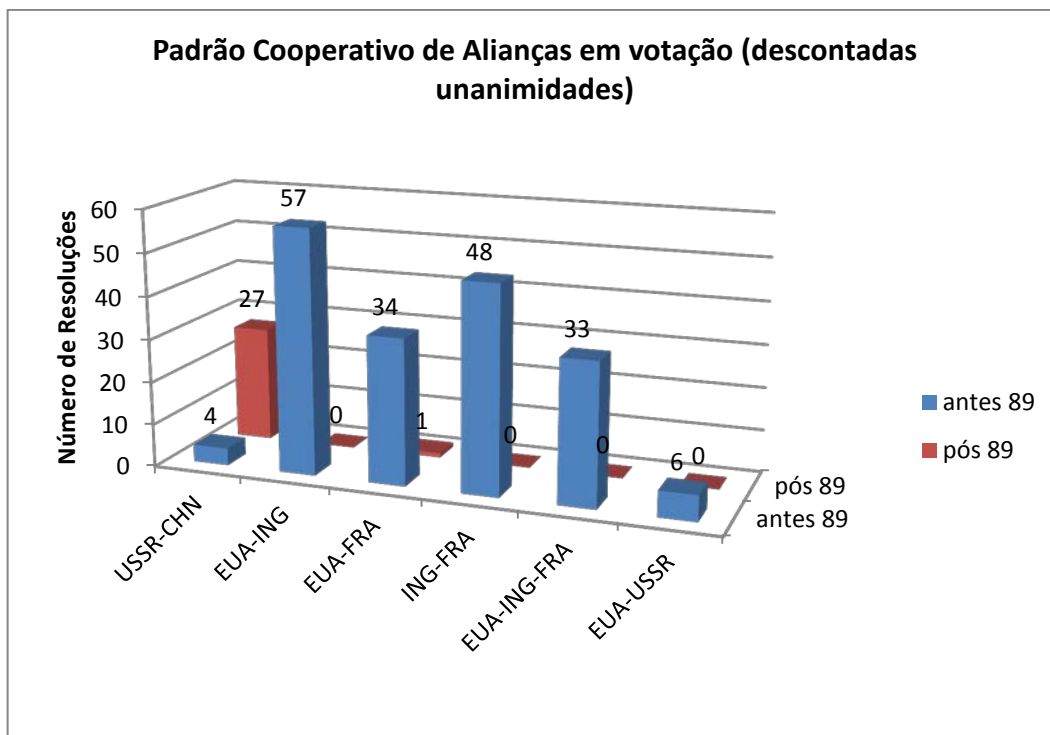
1998	0	0	0	0	0
1999	0	0	0	0	1
2000	0	0	0	0	0
2001	2	0	0	0	0
2002	2	0	0	0	0
2003	2	0	0	0	0
2004	2	0	0	1	0
2005	0	0	0	0	0
2006	2	0	0	0	0

2007	0	0	0	1	1
2008	0	0	0	1	1
2009	0	0	0	1	0
2010	0	0	0	0	0
2011	1	0	0	1	1
2012	0	0	0	2	2
total	76	25	17	117	9

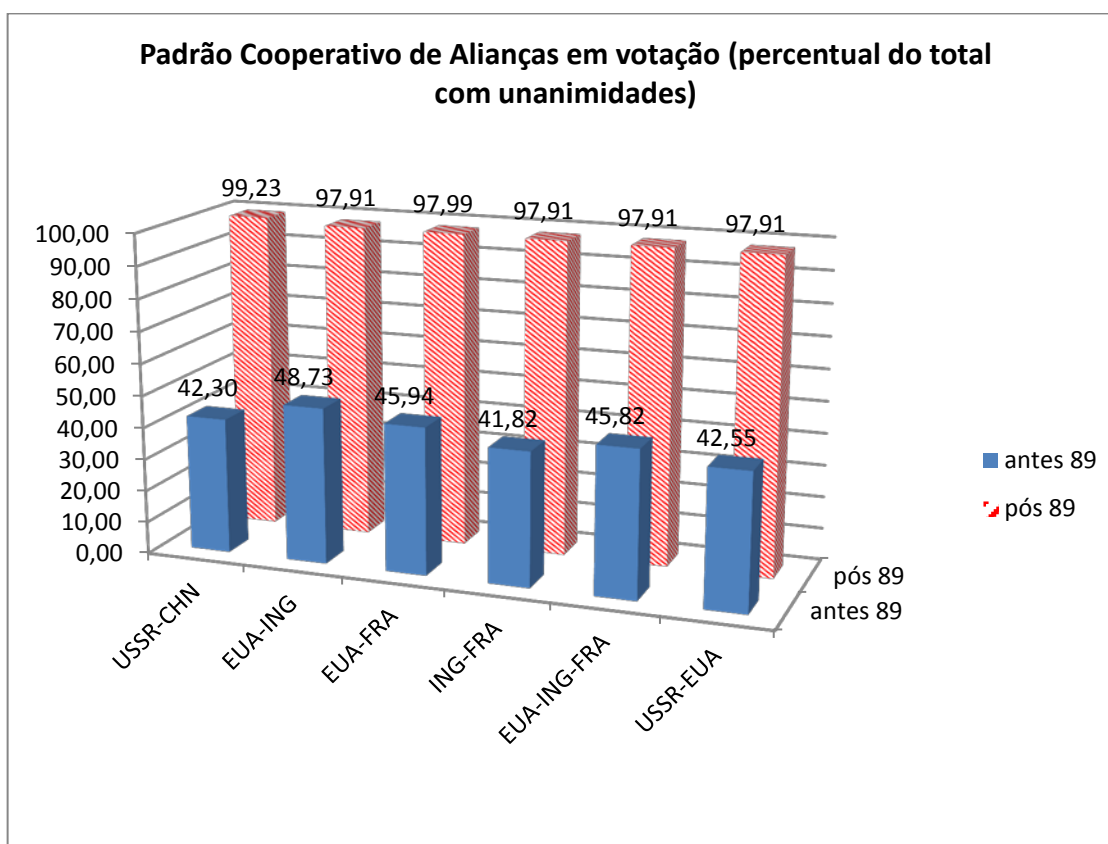
16 - Número de vetos dos membros permanentes do Conselho de Segurança (1946-2012)



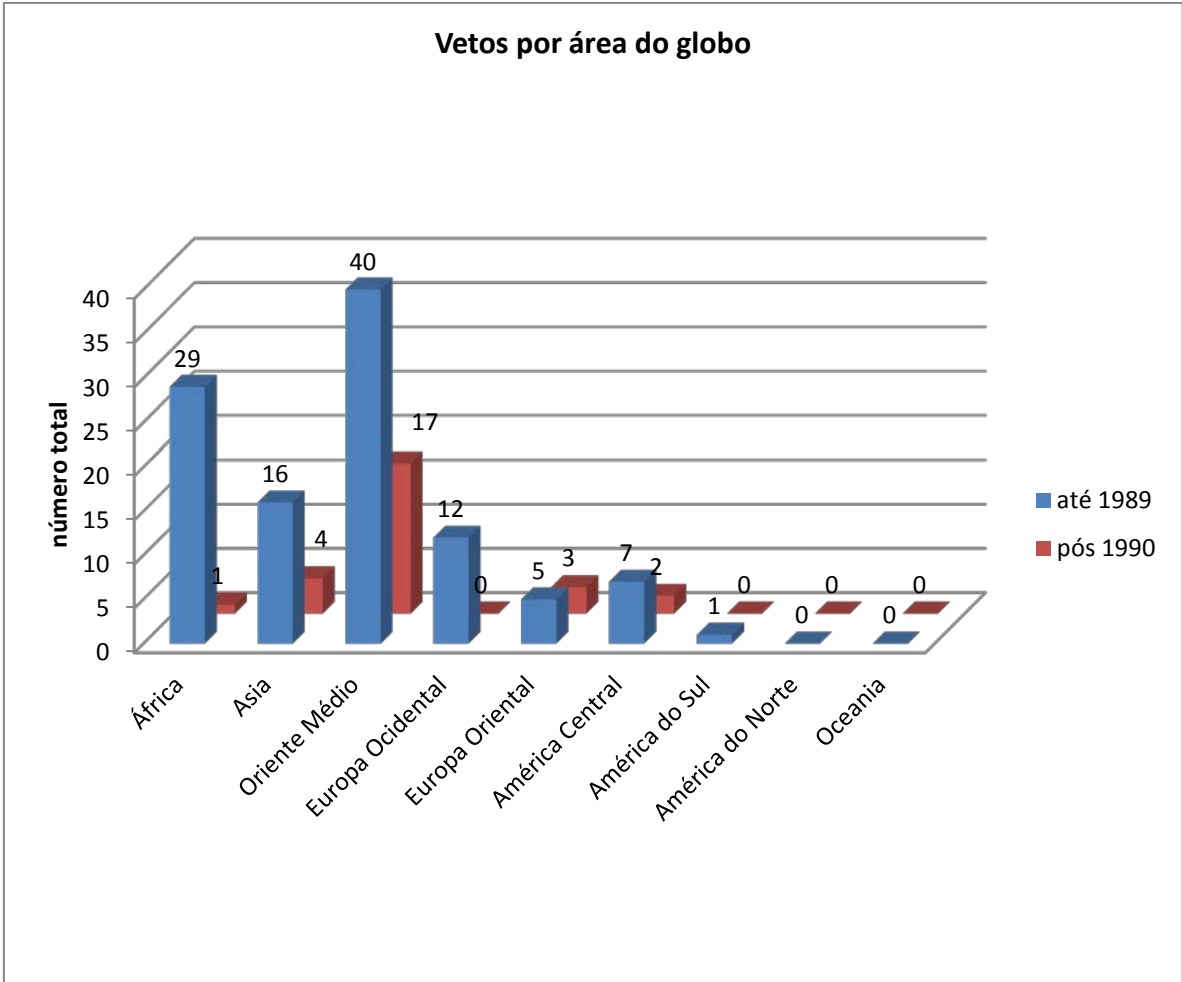
17 - Local geográfico sobre o qual as resoluções/vetos versam (1946-2012)



18 - Padrão cooperativo (votos afirmativos, abstenções, vetos ou faltas) entre grupos descontadas as resoluções aprovadas de forma unânime



19 - Padrão cooperativo (votos afirmativos, abstenções, vetos ou faltas) entre os grupos nominados agregando as resoluções unânimes



20 - Vetos por área do globo (1946-2012)