



**Centro Universitário de Brasília - UniCEUB**

**Faculdade de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais – FAJS**

**Curso de Relações Internacionais**

**Gabriel Mota Silveira**

**O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS**

**COMO AUTORIDADE INTERNACIONAL**

**Um Estudo sobre o posicionamento da**

**Instituição Internacional na Resolução S/1483/2003**

**Brasília**

**2015**

**Gabriel Mota Silveira**

**O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS  
COMO AUTORIDADE INTERNACIONAL**

**Um Estudo sobre o posicionamento da  
Instituição Internacional na Resolução S/1483/2003**

Trabalho feito como pré-requisito de conclusão do  
Curso de Relações Internacionais do Centro  
Universitário de Brasília – UNICEUB.

Orientador: Prof. Frederico Seixas Dias

**Brasília**

**2015**

## **AGRADECIMENTO**

*Agradeço à família.*

*Não limitado pela família de laços sanguíneos, mas a família que suporta, assiste e ajuda, nos esforços realizados para todos os trabalhos da vida.*

*À família que se coloca presente em todos os momentos, que te faz ir mais longe; que promove a evolução contínua da vida.*

*Àquela que te mostra amor nos momentos mais contudentes, que não lhe permite esquecer o porquê de tudo isso.*

*À família que se mostra em todas as pessoas que fizeram parte da minha formação, e, me permitiram dar o meu melhor.*

## RESUMO

A fonte do estudo da política internacional é fortemente permeada pelas relações de poder. Dessa maneira, o campo das Relações Internacionais, sua conceitualização teórica, e o entendimento analítico que dela decorre, têm claramente um debate principal sobre as determinantes, causas, e consequências das relações de poder. O estudo elabora sobre uma questão de relevância para essa temática: o sentido dado à legitimidade, e seu relacionamento com a esfera legal e burocrática das Instituições Internacionais. Sendo assim, foi feita a análise do relacionamento em tela, e pensada uma nova possibilidade para se observar manifestações de relações de poder e autoridade, entre Estados e Instituições Internacionais. A análise permitiu, a luz da teoria social do pensamento sistêmico, de Niklas Luhmann, chegar a uma descrição lógica sobre os processos da peculiar ação do Conselho de Segurança das Nações Unidas, no caso da resolução S/RES/1483 (2003).

**Palavras-chave:** Legitimidade, Legalidade, Autoridade, Conselho de Segurança, Sanção Internacional, Iraque.

## **ABSTRACT**

The source of the study of international politics is strongly permeated by power relations. In this sense, the field of International Relations, its theoretical concepts, and following analytical understandings, have clearly the main debate regarding the determinants, causes, and consequences of power relations. Hence, the study elaborates on the question of relevance for this theme: the legitimacy, and its relation with the legal and bureaucratic sphere of International Institutions. Therefore, the analysis of the relation on display, considered a new possibility to observe the power relations and authority, between International Institutions and National States. It allowed, in light of Niklas Luhmann's Systems Theory, a logical description of United Nations Security Council peculiar action towards the case of resolution S/1483/2003.

**Keywords:** Legitimacy, Legality, Authority, Security Council, International Sanction, Iraq.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>6</b>
<b>2 A PERSPECTIVA DA LEGITIMIDADE DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NA COMUNIDADE INTERNACIONAL .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1 O sentido da promessa institucional para a legitimidade da autoridade internacional .....</b>	<b>20</b>
<b>2.2 A dominação legal e sua ação na legitimidade .....</b>	<b>25</b>
<b>2.3 A autoridade do Conselho de Segurança .....</b>	<b>33</b>
<b>3 A MANIFESTAÇÃO DA LEGITIMIDADE DA AUTORIDADE DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS .....</b>	<b>37</b>
<b>3.1 Ian Hurd: os testes para a autoridade internacional .....</b>	<b>40</b>
<b>3.2 Erik Voeten: delegação de poder para o Conselho de Segurança .....</b>	<b>43</b>
<b>3.3 Bruce Cronin e Ian Johnstone: a manifestação da legitimidade da autoridade legal do Conselho de Segurança .....</b>	<b>45</b>
<b>3.4 A simbologia da legitimidade do Conselho de Segurança .....</b>	<b>49</b>
<b>3.5 O pensamento sistêmico por trás do Conselho de Segurança .....</b>	<b>51</b>
<b>4 O CASO DO IRAQUE, A RESOLUÇÃO S/RES/1483 (2003) E A PRÁTICA DA LEGITIMIDADE INTERNACIONAL.....</b>	<b>57</b>
<b>4.1 O Sentido da Liderança Americana.....</b>	<b>60</b>
<b>4.2 A história da relação do Conselho de Segurança com o Iraque .....</b>	<b>66</b>
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>79</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>82</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Observam-se, através de diferentes escopos da comunidade internacional, as aplicações de sanções por organismos institucionalizados internacionalmente. Essas detêm a finalidade de subverter uma mudança sobre ação de determinado ator, inserido em uma rede de interações políticas, que são regidas por um sistema de normas legais. As normas de Direito Internacional, apesar de serem dotadas de legalidade institucional, dependem da legitimação pela conjuntura política internacional, devido ao próprio funcionamento de seu sistema político, no que tange a determinação soberana do Estado.

Nesse sentido, faz parte do entendimento sobre a relação entre legalidade e legitimidade a interação política entre atores do Direito Internacional. Isso permite que existam ações internacionais definidas pela comunidade internacional, como um todo. Dessa maneira, as sanções internacionais servem como exemplo para o estudo aqui proposto, uma vez que, dialogam diretamente com as aplicações do Direito Internacional, principalmente, no que diz respeito à aceitação legítima e a legalidade das normas.

Este trabalho tem o objetivo de buscar entender como os parâmetros do processo de decisão de uma resolução sancionada internacionalmente, dentro do espaço institucional e normativo do direito internacional público, são aptos a operar como mecanismo legitimador das ações da instituição, em âmbito internacional. Isso será feito através do estudo de caso do processo que determinou a aplicação de sanções ao Governo Iraquiano, através da resolução S/1483/2003. Sendo assim, este estudo busca compreender em que medida se manifesta a relação entre o respeito às normas do processo legal do Conselho de Segurança das Nações Unidas e a legitimação por ele gerado, em termos de autoridade internacional.

O sentido em propor essa pesquisa está relacionada aos acontecimentos históricos que permearam a política externa dos Estados Unidos da América desde os atentados terroristas de 11/09 até a invasão ao Iraque em Março de 2003. Questiona-se quais foram os efeitos decorrentes da resolução no sentido de sua utilidade para legitimar, posteriormente, a ação da coalizão liderada pelo governo dos Estados Unidos da América. A análise será, então, acerca da extensão e dos limites da capacidade da Organização das Nações Unidas em demonstrar autoridade nas relações internacionais. O estudo se dará, principalmente, no sentido de procurar a capacidade da Organização em legitimar ações exteriores à própria instituição,

através da utilização de sua conduta normativa burocrática previamente legalizada, e legitimada, pela comunidade internacional. O interesse da monografia não é modificar as regras do sistema que prevalece, e sim as clarificar por uma nova ótica. Para que assim, com a transparência e com entendimento lógico da questão, possa-se verificar uma maior relevância e amplitude sobre ações das Organizações Internacionais.

O poder como autoridade no campo das Relações Internacionais é um conceito integrado a uma relação na qual, sua aplicação, necessita uma explicação lógica racional, que o legitime como ações concretas no sistema. A legalidade das normas, que exprimem essa relação lógica, opera no limite dos poderes soberanos do Estado. É através do entendimento sobre as operações das instituições internacionais, e seu reflexo sobre a sociedade internacional, que se pode mencionar uma governança global e uma autoridade internacional. As regras que promovem o limite de ações internacionais podem aproximar interesses, fazendo-se manifestar pela internalização do direito internacional. Por esta razão, quando é "legalmente legitimada", ou seja, quando é elaborada em concordância com procedimentos regimentais burocráticos e normativos, uma resolução internacional agrega um poder ainda maior ao desenvolvimento das atividades da instituição internacional. Isso pode abrir caminho para a implantação dos princípios que levarão a uma maior adesão as ações, em nome da governança global da comunidade internacional, sob a estrutura do direito internacional público. Assim, é de interesse da pesquisa determinar a lógica que torna capaz aplicação prática das ideias, para o caso a ser estudado.

Apesar de ser essencial para o entendimento do Direito Internacional Público, classificar a legitimidade não é a tarefa mais simples de ser realizada. Principalmente quando se é possível questionar a fonte da qual emana a legitimidade que se planeja analisar. No caso de instituições internacionais, a visão multifacetada dos atores pode gerar uma multiplicidade de meios para se chegar a ideia de legitimidade. Uma das maneiras de se chegar a legitimidade pode ser observada através da associação lógica entre a finalidade do Organismo e suas ações. Ou seja, tem-se que o distanciamento, ou o não cumprimento do *dever-ser* de seu fim, pode gerar ilegitimidade. Entende-se que as expectativas de identidade, no que tange o funcionamento de uma instituição internacional, são tidas nos termos dos valores de eficácia e justiça, correspondentes à finalidade. Não obstante, fala-se em uma maior ênfase nos procedimentos burocráticos sobre os valores. O que se pretende é fazer com que Estados, e



demais entidades políticas, concordem sobre as normas institucionais, negociando conflitos de interesses, acusando a promoção da integridade internacional (CARON, 1993)<sup>1</sup>.

No que toca o Conselho de Segurança, Caron (1993) aponta dois problemas relevantes para entender sua legitimidade internacional: o poder de veto e a quantidade de Estados que estabelecem dominância. O fato de suas resoluções vincularem, de acordo com o Artigo 24 da Carta das Nações Unidas, em nome dos demais países membros, é primordial no entendimento da legitimidade do Conselho de Segurança. Como mostra Caron (1993), ao agir de acordo com os princípios normativos da Carta o Conselho fortalece sua legitimidade, afirmando que se o Organismo falha em cumprir com autoridade sua finalidade legal, ele tende a ser visto como ilegítimo. Ao enfatizar os procedimentos como fonte de legitimação, como Bobbio<sup>2</sup> aponta, ao caracterizar a relação entre legitimidade e legalidade, que a aceitação intrínseca deve se manter à lógica da razão legal, justa e eficaz que é base da Instituição. Assim, como um mecanismo de poder e uma manifestação de autoridade, uma resolução internacional se torna um objeto plausível a ser analisado para se pesquisar sobre as relações entre legalidade e legitimidade a nível internacional.

Ao se reproduzir a ideia de legitimidade para o cenário internacional, deve-se primeiramente definir os limites de uma jurisdição internacional, ou seja o limite da legalidade das normas internacionais. Muitas vezes as duas ideias se confundem, porém, separar-se-á legalidade como noção proveniente do Direito Internacional Público, e legitimidade noção ideológica emanada pela comunidade internacional. Pode-se adicionar que se o poder é legal e legítimo ele emana autoridade e competência no lugar da dominação, segundo o entendimento de administração pública correlacionada à Autoridade<sup>3</sup>, como definido por Bobbio, que pressupõe um juízo de valor positivo na relação entre autoridade e

---

<sup>1</sup> David D. Caron. "The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council" *AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW* 87 (1993): 552-588. Accused em: [http://works.bepress.com/david\\_caron/13](http://works.bepress.com/david_caron/13)

<sup>2</sup> "Embora nem sempre se faça distinção, no uso comum e muitas vezes até no uso técnico, entre Legalidade e legitimidade, costuma-se falar em Legalidade quando se trata do exercício do poder e em legitimidade quando se trata de sua qualidade legal: o poder legítimo é um poder cuja titulação se encontra alicerçada juridicamente;" BOBBIO, Norberto, 1909- *Dicionário de política I Norberto Bobbio*, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1 la ed., 1998. Vol. 1: 674 p. (total: 1.330 p.)

<sup>3</sup> "O conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum[...]" e "[...]A ação administrativa foi regulamentada quanto aos interesses e metas a perseguir e também quanto ao âmbito das suas possibilidades de intervenção, particularmente as do tipo unilateral e autoritário" BOBBIO, Norberto *op.cit.* p.10-13

poder, ponderando certo grau de obediência (e/ou competência) estável, assegurando um sentido legal ao funcionamento burocrático no limiar de ações políticas.

Partindo do pressuposto de que uma sanção tende a determinar um comportamento, poder ser entendida como resultado de uma ação inaceitável por um determinado sujeito, ou seja, uma quebra do dever legal que rompe com o direito daquele afetado pela ação<sup>4</sup>. Aprofundando-se na ideia de sanção podemos obter diferentes concepções de ações inaceitáveis dentro de diversos paradigmas culturais, morais e legais a serem observados de forma separada. No plano internacional, o choque entre paradigmas é inevitável, já que as culturas soberanas dos Estados nacionais não realizam as reações de consequência às ações inaceitáveis, de acordo com a mesma perspectiva cultural, moral e legal, o que afeta a legitimidade em questão. Mesmo assim, não se pode evitar a necessidade de uma repreensão ao delito, ou ao comportamento prejudicial à sociedade, que se caracteriza pela vontade geral expressa na legislação e condiciona uma sanção em termos normativos (KELSEN, 1945), uma vez que, a lei, para cumprir com seu objetivo de regulamentar as relações sociais, tendendo a alcançar um padrão moral para a comunidade, deve ter natureza coercitiva.

Dentro dos limites da jurisdição internacional<sup>5</sup>, procura-se então estudar mais precisamente a manifestação da legitimidade do Conselho de Segurança como autoridade da comunidade internacional. Como coloca Ian Hurd (1999), o Direito Internacional Público fornece a uma saída à problemática da ausência de um poder central para executar as regras, sendo o dever de obedecer pautado em um sistema estruturado de normas como fonte de legitimidade do poder da autoridade institucional. Assim, de acordo com Franck (1990), devido à ausência de governo centralizado no sistema internacional, é possível se observar a ordem normativa social em sua forma pura. Essa ordem encontra sua autoridade, como observado por Hurd (1999), na legitimação e internalização de uma norma internacional por um Estado soberano, colocando-se em debate a questão sobre o sistema anárquico internacional. Mesmo se desenvolvido um “método inteligente” para se construir empiricamente as motivações do Estado para a aceitação e internalização da norma, ainda

---

<sup>4</sup> KELSEN, Hans, *1881-1973 Teoria Geral do direito e do Estado*; trad. Luis Carlos Borges - 3a ed. São Paulo : Martins Fontes 1998 p. 33

<sup>5</sup> Definida no decorrer do estudo como o conjunto de normas jurídicas que permeiam o escopo da ação institucional junto à comunidade internacional - de forma não excludente aos seus próprios regimentos burocráticos. visto sua essencialidade para o funcionamento para o sistema jurisdicional internacional.

pode ser demonstrado que a soberania existe sobre fundação do controle social da legitimidade interna e externa. A monografia traz a possibilidade de compreender a prática internacional da legitimidade através da abordagem sistêmica no tocante à relação entre o Direito Internacional Público e a legitimidade. Dessa maneira, a questão a ser obtida a partir desse estudo é se, dado o entendimento dos processos burocráticos, e sua coerência com a racionalidade legal da instituição, que motiva o funcionamento e o respeito às decisões das resoluções internacionais, existe o controle legítimo da autoridade internacional, também avaliando como tal autoridade pode ter se manifestado no caso escolhido. Aponta-se que essa manifestação se deu por mostrar uma dependência, por parte do Conselho de Segurança, com as normas e princípios do Direito Internacional e da Carta das Nações Unidas, acabando por justificar as ações tomadas quanto a lógica do julgamento político, à favor da razão pública<sup>6</sup>.

Erik Voeten<sup>7</sup> coloca que o sentido da legitimidade das decisões do Conselho de Segurança é feito por julgamentos políticos, não sendo a legalidade ou a moralidade as fontes de legitimidade institucional, principalmente em um mundo unipolar, no qual o dilema cooperativo é ainda maior. Assim o autor assume, em debate com o que propõe Ian Hurd (1999), que o controle social manejado pelo Conselho de Segurança é proveniente do interesse próprio do ator, controlado pela distribuição de incentivos. Mesmo assim, como será visto à frente, esse interesse próprio, por parte dos Estados envolvidos na formulação das resoluções do Conselho de Segurança, se dá justamente por perceberem as oportunidades que surgem ao se ter delegada a autoridade (e o poder simbólico) da instituição. Sendo assim, diferentemente do que era cogitado como objetivo inicial da pesquisa, foi percebido que para melhor avaliar o caso se faria necessária a busca por alternativas que trouxessem algo a mais para o campo de Relações Internacionais. A hipótese criada a partir dessa busca traz uma possível explicação para se entender de uma nova maneira a autoridade das instituições internacionais. Dessa forma, mesmo que a autoridade internacional do Conselho de Segurança não tenha sido provado da forma que se esperava, a pesquisa sistematizou, a luz da teoria de sistemas de Niklas Luhmann e a descrição conceitual de Max Weber, uma estrutura hipotética

---

<sup>6</sup> “Given that the Security Council is increasingly exercising its political authority away from areas clearly accepted and recognized as being concerned with international peace and security, the articulation of public reason is necessary if the Council is not to find its authority increasingly challenged within the international legal community.” *op. cit.* p. 551.

<sup>7</sup> VOETEN, Erik; *The Political Origins of the UN Security Council's Ability to Legitimize the Use of Force*; International Organization, Vol. 59, No. 3 (Summer, 2005), pp. 527-557.

que traz um novo entendimento ao recorrente debate do campo sobre a promessa das instituições internacionais em evitar o conflito entre Estados. Sumariamente, a monografia traz uma nova perspectiva para o entendimento da manifestação social da autoridade internacionalmente, avaliando a relação de sua legitimidade com a dominação racional-legal executada pela instituição do Conselho de Segurança.

Essa perspectiva se dará através da explicação acerca da lógica comunicativa que existe em todos os aspectos do conhecimento e da prática social. Ela será descrita através da utilização de argumentos e conceitos do pensamento sistêmico que colocam em tela a capacidade de se trabalhar a reprodução de símbolos e de conhecimento. Portanto, a análise através dessa lógica cria uma oportunidade de se ampliar o estudo do funcionamento das instituições internacionais, e do próprio campo de Relações Internacionais, ao se explicar como se comunicam os seus agentes e suas estruturas.

Todos os debates e discussões compreendidos no trabalho tem como objetivo buscar um maior conhecimento sobre funcionamento do Conselho de Segurança. De forma a fazer com que, a pesquisa possibilite contribuir para verificar, através do entendimento teórico analisado no caso da resolução S/1483/2003, uma nova abordagem à questão. A seção a seguir é determinada pela necessidade de se colocar, mais claramente, o debate teórico, que ilustra todo o estudo proposto, através das respostas à teoria Realista das Relações Internacionais. Propondo um relacionamento essencial entre a ação das instituições dentro do sistema internacional e suas características particulares.

## 2 A PERSPECTIVA DA LEGITIMIDADE DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NA COMUNIDADE INTERNACIONAL

Para responder ao questionamento proposto na pesquisa, o trabalho desenvolverá sua argumentação sob a óptica existente no debate pautado nos artigos acerca das instituições internacionais, proposto inicialmente por John J. Mearsheimer<sup>8</sup>. Dessa maneira, com a finalidade de se avaliar as diferentes perspectivas, para, enfim, qualificar uma hipótese teórica. Sendo assim, a partir de agora, analisar-se-á a evolução do debate através das respostas sob diferentes perspectivas das teorias de Relações Internacionais, essas que servirão para ilustrar, de acordo com a conclusão do estudo, como podem ser explicados os fenômenos decorrentes da ação da resolução S/1483/2003.

Ao introduzir seu questionamento sobre a promessa das instituições internacionais em afastar Estados da Guerra e promover a paz, o autor assume que os sistemas conceituais usados pelas três principais vertentes que se opõe à corrente Realista somente existem como respostas diretamente dependentes de sua existência. Assim, as percepções decorrentes das vertentes estudadas são somente variáveis discordantes sobre os efeitos das instituições sobre a estabilidade internacional. Sendo assim, ao explicar a lógica realista o autor propõe um efeito marginal das instituições supondo que essas são somente reflexos da distribuição de poder no mundo, baseadas no interesse individual de cada ator estatal.

O autor pergunta-se, então, como definir as instituições internacionais. O conceito é colocado em questão de forma que, por apresentar uma grande abrangência conceitual, não pode ser compreendida com significado preciso. Resume-se, a instituição como conjunto de regras que estabelece como os Estados podem competir ou cooperar entre si, ou seja, são formas aceitáveis de comportamento<sup>9</sup>. Como o autor coloca, “ não são as instituições em si que fazem os Estados obedecer às regras, uma vez que a instituição só existe pelo ato voluntário dos que irão moldar as regras sobre sua interação ” (MEARSHEIMER, 1994/95 - Tradução livre do autor). Assim, as instituições são interpretadas como um exemplo de cooperação descentralizada de estados soberanos, sem mecanismo de comando efetivo.

---

<sup>8</sup> MEARSHEIMER, John J.; *The False Promise of International Institutions*; International Security, Winter 1994/95, Vol. 19 No.3 p. 5-49

<sup>9</sup> MEARSHEIMER, John J. *op.cit.* p. 8

Para dar embasamento teórico a sua interpretação o autor faz um breve levantamento sobre o sistema conceitual realista. Deixa-se claro cinco pontos conceituais para a visão constante de competição fornecida pela óptica do realismo, como incentivos à agressão. Brevemente são eles: O Sistema internacional é uma anarquia, no sentido de que a soberania é inerente aos Estados, ou seja, não existe uma forma superior de governo; Estados detêm a capacidade militar de se destruírem, sendo atores unitários concisos; Estados não têm certeza sobre as intenções dos demais atores no sistema; Os Estados se guiam pela vontade de sobreviver, ou em termos realistas, de manter sua soberania; Estados pensam estrategicamente como sobreviver, sendo instrumentalmente racionais. Assim, a manutenção no sistema se dá por uma balança feita pelos próprios Estados com o intuito de não permitir que ninguém, além de si mesmo, consiga mais vantagens relativas. Se levarmos esse entendimento ao Conselho de Segurança é simples de assemelhar o poder de veto dos membros permanentes (EUA, Reino Unido, França, China e Rússia) ao mecanismo de auto-balanceamento descrito por Mearsheimer. A lógica realista simplifica o funcionamento do Conselho de Segurança sistematizando, e objetivando, a categoria de análise, ainda, supondo o contínuo interesse do Estado em se preservar da maneira mais racional utilitária possível.

A partir dessa lógica são criados os dois desafios da cooperação segundo a visão Realista: A preocupação com ganhos relativos e com a trapaça. Devido as duas problemáticas, tem-se uma visão que somente aceita instituições como reflexos das arenas da ação das relações de poder. A teoria liberal-institucionalista assume as instituições internacionais como chave para solucionar os desafios da cooperação internacional. Nesse sentido, a função de uma instituição seria "convencer o outro (ator) de que eles têm um interesse coletivo comum em fazer o que aparenta ser sacrifício em curto prazo, para a realização de benefícios em longo prazo." (MEARSHEIMER, 1994/95 - Tradução livre do autor). Assim, as instituições devem deter a trapaça e proteger as vítimas, subvertendo a ideia dos ganhos relativos, se colocando como arranjos sistêmicos de interação através da comunicação de informação, segundo a hipótese da monografia.

No artigo de Robert O. Keohane e Lisa L. Martin<sup>10</sup>, são construídos argumentos que questionam os posicionamentos Realistas acerca das instituições internacionais e seu papel no

---

<sup>10</sup> KEOHANE, Robert O., MARTIN, Lisa L.; *The Promise of Institutional Theory*; International Security, Vol. 20, No. 1 (Summer, 1995), pp. 39-51

sistema. Evidencia-se que uma das motivações do estudo feito pelos autores são os grandes investimentos e a ênfase feita pelos principais governos em instituições internacionais. A explicação teórica apresentada para entender essa anomalia dentro da teoria Realista é a crítica central feita pelos autores. Primeiramente, Robert O. Keohane e Lisa L. Martin colocam que, por não basearem sua visão em ganhos relativos, as instituições são capazes de evitar análises de situação do pior caso ao oferecerem informação. Assim, vemos que se a informação for tratada como inteligência, em termos de segurança como entendido pela teoria Realista, as instituições são capazes de maximizar ainda mais a utilidade da política escolhida pelo Estado, revertendo o cálculo racional da lógica Realista. Em segundo lugar, verifica-se a questão dos conflitos em termos de distribuição de benefícios. Robert O. Keohane e Lisa L. Martin propõem que conflitos sobre a distribuição de benefícios tornam instituições ainda mais importantes. Isso se deve às instituições serem capazes de coordenarem ações entre os atores para se alcançar um foco cooperativo, assim utilizando informação para aliviar, além do medo da trapaça, a insegurança de que Estados ganharão mais do que outros ou se sacrificarão mais do que os outros, retomando a base da reciprocidade. Então, a informação é a principal ferramenta institucional para alterar o comportamento do Estado. Contudo, o trabalho irá debater acerca da complementação da informação, no que diz respeito a sua criação e interação a partir da ação institucional a nível legal, tendo em vista a legitimidade gerada internacionalmente. Ao final da monografia quer se verificar se existiu, em alguma medida, tal a capacidade do Conselho de Segurança em cumprir com sua promessa em termos práticos, durante a análise do caso da resolução S/1483/2003.

Para se aprofundar no entendimento teórico estabelecido para o trabalho deve ser retomado o entendimento de Mearsheimer (1994/95) acerca dos movimentos políticos favoráveis aos regimes institucionais. Nesse momento será proposta uma outra perspectiva levando em consideração as ideias de Mearsheimer sobre a teoria crítica e as respostas elaboradas por John G. Ruggie<sup>11</sup> e Alexander Wendt<sup>12</sup>. Dessa maneira, a crítica se deve ao fato dessa teoria analisar as ideias como formadoras do funcionamento da política internacional. Portanto, a melhor maneira de se ajustar o comportamento dos Estados é

---

<sup>11</sup> RUGGIE, John G.; *The False Promise of Realism*; *International Security*, Vol. 20, No. 1 (Summer, 1995), pp. 62-70

<sup>12</sup> WENDT, Alexander; *Constructing International Politics*; *International Security*, Vol. 20, No. 1. (Summer, 1995), pp. 71-81

remodelando a forma de pensar política. Ou seja, as ideias são a força que dirige a história, sendo assim a teoria crítica busca alterar a maneira como se vê a identidade do Estado, em termos de entendimentos e expectativas moldados de forma inter subjetiva. Em síntese, o caráter específico da teoria crítica se pauta em propor uma visão diferente de maneira ontológica e com uma nova ideia para epistemologia usada para se ater às ideias. Ou seja, o mundo Realista é objetivo, sendo observado de forma afastada pelo indivíduo com o intuito de promover a distância entre o objeto estudado e quem lhe estuda. Enquanto isso, para a teoria crítica, o mundo histórico formado de forma recíproca e contínua, a realidade é a variável da interpretação, à medida em que a interpretação só existe, pois existe um fato observável. (RUGGIE, 1995).

O principal questionamento de Mearsheimer (1994/95) acerca das ideias da teoria crítica diz respeito ao motivo pelo qual um discurso se sobrepõe sobre outro, ou seja, o que determina qual ideia teórica irá prevalecer, na determinação da ontologia e da epistemologia. Sendo assim, o autor sugere que, como proposto pelos teóricos críticos, mudanças em capacidades materiais motivam mudanças no discurso das ideias. Isso demonstra uma contradição que reside no uso de argumentos objetivos para explicar mudanças que são vistas como subjetivas pelos teóricos críticos, ou seja, o discurso crítico aparenta ser somente um reflexo dos desenvolvimentos do mundo objetivo<sup>13</sup>. A ideia crítica é particularmente interessante para se trabalhar sobre o que se entende quanto a percepção da legitimidade do Conselho de Segurança pela comunidade internacional. Pode-se explorá-la para se definir como será entendida a manifestação da relação estabelecida para o problema a ser pesquisado no trabalho.

Para auxiliar nesse entendimento Wendt (1995) define três determinantes para a verificação da estrutura social internacional: Conhecimento compartilhado, recursos materiais e práticas (ações). Conhecimento compartilhado constitui os atores em seu estado natural de relacionamento entre si. Diferente do dilema da segurança, proposto por Realistas, se os atores estiverem unidos sob um discurso mutuamente formado de segurança comunitária, suas expectativas, dada a formação do conhecimento intersubjetivo, serão de confiança um com os outros. O mesmo se aplica às capacidades materiais presentes na estrutura que somente adquirem significado ao serem adicionadas ao conhecimento compartilhado presente na

---

<sup>13</sup> MEARSHEIMER, John J. op.cit. p. 42



estrutura, ou seja, serão relações sociais entre os atores e que serão por eles interpretadas. A estrutura que se altera pode ser evidenciada pelas práticas que se movimentam dentro de um processo histórico. Assim estruturas sociais são objetivas e reais, contudo, dependem dos três aspectos sociais do conhecimento compartilhado.

A discussão acerca da importância do funcionamento das instituições internacionais, aqui levantada, serve para que seja possível ilustrar um possível desenvolvimento para a problemática proposta sobre a relação da conduta processual burocrática e a legitimidade por ela gerada, tendo em vista a ação da racionalidade legal nesse processo. A ideia aqui é verificar que a prática de ações respeitando a dominação legal irá desenvolver confiança, por termos técnicos, com ações a serem tomadas. Assim, se fornecerá autoridade à instituição responsável pela tomada de decisão, de acordo com sua dominação legal. Desse modo, garantindo a legitimidade pela concordância com a ação a ser tomada realizada junto pela instituição, agregando confiança ao arranjo cooperativo no qual se pauta a instituição. Ou seja, o estudo procura concluir que a confiança entre os Estados pode ser uma manifestação da relação entre os mecanismos institucionais burocratizados – um tipo de dominação racional e legal – e a legitimidade como autoridade. Tal legitimidade se dá através dos atores que cooperam entre si para formar a ordem vigente, punindo coletivamente o rompimento com a confiança da comunidade. A questão que se coloca é qual seria a extensão dessa ação coletiva? Caberia a ela legitimar uma ação que foi tomada previamente fora do consentimento da comunidade, através da transferência de sua autoridade à uma entidade que fosse capaz, e responsável, o suficiente para recebê-la?

Hipoteticamente, todo esse aparato conceitual utilizado como mecanismo ocorreria dada a manifestação da relação existente entre o respeito à conduta burocrática-legal e a legitimidade gerada em nome do Conselho de Segurança. Isso permitiria à instituição agir como autoridade no caso, sendo até capaz promover o novo entendimento acerca da legitimidade de uma ação que fugiu ao seu controle institucional. Para clarificar a hipótese sugerida, deve-se elaborar mais sobre alguns dos conceitos usados. É pertinente à lógica hipotética usada, o relacionamento entre os estudos sociológicos políticos e o desenvolvimento da matéria de Relações Internacionais. Sendo assim, verificar-se-á os conceitos e as condições necessários para a verificação hipotética, através das ideias

conceituais de Max Weber<sup>14</sup>. Vale ressaltar que expectativa pautada na materialidade não é vista por Weber como ação social. No sentido institucional a ação social pode ser determinada de modo racional referente à fins – se assemelha a perspectiva realista no qual se espera um comportamento calculado o utilizando para interesse próprio. Ou pode ser referente a valores que são inerentes ao comportamento, como em uma perspectiva institucionalista. Assim, quando se é observada uma reciprocidade no comportamento de agentes que respondem a uma ação seguindo ao mesmo sentido no seu comportamento, existe uma compreensão das idéias e/ou discursos com uma interpretação que leva a uma expectativa, dentro de uma relação social. Como descrito por Weber<sup>15</sup>, a existência de uma ordem legítima em uma relação social pode ser orientada, por seus participantes, pela representação. Tem-se que, a legitimidade, gera na ordem que move os agentes uma expectativa. Um dos reflexos da legitimidade no que diz respeito às instituições, é seu caráter de dominação. Tal caráter pode ser encontrado na obediência à ordens específicas, principalmente, pela obediência ser uma das razões para se ter uma relação autêntica de dominação. Para a discussão do trabalho, colocar-se-á que o processo burocrático, ou um quadro administrativo com regras de funcionamento e determinado segundo o mérito, irá agir para que possam ser tomadas as ações dentro da ordem existente, garantindo a legitimidade, e permitindo à autoridade o sentido de dominação racional-legal legítima. As definições mostradas segundo Weber servem para auxiliar na observação das diretrizes que baseiam o funcionamento de uma instituição internacional, dessa forma o trabalho as leva em consideração para analisar a criação de todo o seu aparato legal. Dessa maneira, a lógica apresentada acima servirá de apoio para o estudo das estruturas que dão forma aos mecanismos de funcionamento do Conselho de Segurança, para posteriormente averiguá-los em sua relação coma legitimidade da instituição.

O processo a ser seguido agora é verificar a possibilidade, e as condições, para estudar como se manifesta essa relação entre legalidade, legitimidade e autoridade na comunidade internacional. Testar-se-á o significado do valor de uma instituição internacional, ou uma administração burocrática, que detém autoridade por dominar em virtude da inteligência, caracterizada pela racionalidade técnica legal no seu funcionamento. Questionando se os

---

<sup>14</sup>WEBER, Max; *Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva Vol. 1. 4ª ed.*; Trad. De Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; rev. tec. De Gabriel Cohn; Editora Universidade de Brasília, 1998;

<sup>15</sup> WEBER, Max *op.cit.*

reflexos da legitimidade gerada por seus mecanismos de apoio definidos previamente, podem a definir como autoridade internacional em alguma medida. Vale atribuir agora a análise da construção conceitual teórica acerca da aplicação do funcionamento do Conselho de Segurança da ONU, dentro do posicionamento aqui proposto. É assim colocado a seguir as definições que serão usadas no estudo do caso da resolução S/1483/2003 sobre a República do Iraque.

O capítulo busca estabelecer um padrão a ser seguido na interpretação do caso escolhido, levando-se em consideração o tratamento dado ao problema de pesquisa pela vertente teórica institucionalista, como previamente apresentada. Contudo, para a análise do caso prático percebe-se a necessidade de se promover um trabalho de síntese entre as teorias apresentadas, principalmente, para o desenvolvimento de uma hipótese que permita trabalhar a promessa institucional tendendo a fugir, em certa medida, da lógica da relatividade do poder. A avaliação da questão no caso escolhido, a resolução S/1483/2003, será feita através da verificação da percepção da legitimidade, dada por um sistema legal, dentro do entendimento do direito internacional. Dessa maneira, no decorrer dos próximos capítulos será explicado o modelo conceitual que permita realizar tal verificação. Posteriormente, serão melhor apresentadas manifestações que abordam a questão da legitimidade, no Conselho de Segurança das Nações Unidas, que culminaram na resolução estudada. Para que seja questionada a percepção da legitimidade do organismo, nesses diferentes momentos, em que a manifestação de autoridade se fez presente, busca-se verificar a existência da influência da dominação legal adotada sobre essa percepção da legitimidade da ação do organismo. Para isso, serão utilizados os mesmos conceitos elaborados neste primeiro capítulo, inspirados pelo modelo conceitual de autoria de Thomas Franck (1988)<sup>16</sup>, em seu estudo realizado acerca da legitimidade no sistema internacional. Juntamente com a perspectiva das Relações Internacionais trazidas por Thomas Franck, se buscará dialogar com as ideias de Max Weber<sup>17</sup> no que toca o funcionamento institucional, inspirado no aparato burocrático do Estado Nacional Moderno. Sendo assim, questiona-se o que pode ser trazido dos conceitos de Weber

---

<sup>16</sup> FRANCK, Thomas. *Legitimacy in the International System*; The American Journal of International Law, Vol. 82, No. 4 (Oct., 1988), pp. 705-759

<sup>17</sup> WEBER, Max; op.cit.

para as instituições internacionais, principalmente para o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.

Primeiramente, antes de se montar o modelo conceitual para o estudo sobre o caso, é interessante observar o que pode ser extraído, acerca da explicação da legitimidade do Conselho de Segurança inserido no sistema internacional, do debate teórico escolhido para suportar a monografia. Uma das principais questões no que toca a legitimidade do Organismo é a questão do poder de veto pertinente somente aos membros permanentes do Conselho, Estados Unidos da América, Reino Unido, França, Rússia e China. Levando em consideração o que foi analisado por Ian Hurd (1999)<sup>18</sup>, é possível observar que, em termos de distribuição de poder, pode-se comparar um reflexo das capacidades de cada umas das potências assim representadas no Conselho. Porém, tal reflexo está inserido nas definições da burocracia estabelecida pelas normas da organização, dessa maneira, o dever do Conselho como regulador está prescrito legalmente, limitando e balanceando as ações dos Estados membros. Essa observação abre a possibilidade para se analisar uma nova definição da base das relações de poder no sistema. Ainda ampliando as atribuições dos novos atores do sistema, sendo definidos tanto pelos países membros não permanentes com menor capacidade de influência internacional, e também pelas organizações internacionais, devido a seu peso na tomada de ações unilaterais dos atores no sistema. Essa nova definição no sistema é em grande parte interessante para o estudo da legitimidade, uma vez que, nos leva a questionar, sobre os efeitos da sua variação sobre a capacidade de influência de uma determinada organização internacional. Para fins de estudo, é válido averiguar a capacidade que a legitimidade tem na influência sobre a política internacional, principalmente se cogitarmos a possibilidade de uma autoridade internacional.

Dessa maneira, Inis L. Claude Jr. (1966)<sup>19</sup> traz ao estudo sobre a validade da influência das ações da Organização das Nações Unidas a idéia de legitimidade coletiva, concluindo que, o estigma da aprovação pela instituição, importa para a tomada de decisões dos atores. Isso se deve em parte ao compromisso feito, por parte dos Estados, aos ideais presentes nas

---

<sup>18</sup> HURD, Ian “*Legitimacy and authority in International Politics*”; International Organization, Vol. 53, No. 2 (Spring, 1999), pp. 379-408 Published by: [The MIT Press](http://www.mitpress.com) acessado em: <http://www.jstor.org/stable/2601393>

<sup>19</sup> CLAUDE JR, I.L. “*Legitimization as a Political Function of the United Nations*”; International Organization Vol. 20, No. 3 (Summer, 1966), pp. 367-379 Published by: University of Wisconsin Press; acessado em: <http://www.jstor.org/stable/2705629>

normas da instituição no sentido de pautar suas ações sobre tais para assegurar a aceitação coletiva proveniente da aprovação da organização. Contudo, o autor mostra também uma alternativa negativa ao se agir em nome da legitimidade coletiva - afirma-se que não se pode ter garantia sobre a finalidade para qual ela será utilizada, podendo pender tanto para a utilidade internacional comunitária, quanto para a defesa de um interesse nacional individual disfarçado. Mesmo assim, é lembrado que a legitimidade coletiva age diretamente sobre a percepção do direito internacional, e que a Organização das Nações Unidas tem seu desenvolvimento fortemente pautado nesse fenômeno político. Particularmente, o estudo do caso da resolução S/1483/2003 ao Iraque, é feito com intuito de averiguar o desenvolvimento da capacidade da Organização das Nações Unidas em legitimar uma ação que a princípio não foi percebida em conformidade com o que se queria majoritariamente na comunidade internacional.

Ainda em referência à ideia de legitimidade coletiva, Alexander Thompson (2006)<sup>20</sup> discorda, apontando características que mostram a incapacidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas em legitimar ações estatais individuais. O autor aponta que, além da diversidade global dos membros, presentes dentro da instituição, as normas processuais mal estabelecidas, e a falta de percepção da ação democrática e transparente, como evidências de que a instituição somente importa para a ação estatal, ao servir como informante à comunidade internacional. Dessa maneira, o autor aponta uma alternativa a hipótese que se busca evidenciar nesse estudo de caso acerca das resoluções ao governo do Iraque. Isso nos faz lembrar o debate teórico elaborado para introduzir a reflexão quanto a “promessa das instituições internacionais”, no sentido de questionar a relatividade quanto condicionante da ação estatal. Cabe-se, assim, averiguar a possível resposta institucional a tal questão ao sistematizar o funcionamento de sua autoridade.

## **2.1 O sentido da promessa institucional para a legitimidade da autoridade internacional**

Para se analisar mais profundamente o entendimento acerca da capacidade das instituições internacionais, em mostrar uma ação como legítima no sistema, deve ser

---

<sup>20</sup> THOMPSON, Alexander "Coercion through IOs: The Security Council and the Logic of Information Transmission"; International Organization Vol. 60 n.1 Jan. 2006 p. 1-34

lembrado o caráter vinculante dado às resoluções definidas pelo Conselho aos demais países membros. Como estipulado nos artigos 24 e 25 da Carta constituinte da Organização das Nações Unidas, que definem as atribuições do conselho e a obrigatoriedade da execução de suas decisões pelos demais membros da organização. Também sobre esse entendimento, Thomas Franck (1988) coloca que em uma comunidade organizada por regras, a obediência é minimamente definida pela legitimidade daqueles que definiram o processo burocrático legal<sup>21</sup>. Ou seja, a obediência às decisões está condicionada à presença, tanto na decisão da ação em si, quanto no processo que levou à tal, dos elementos da legitimidade definidos pelo autor – Determinação textual, validade simbólica, coerência e aderência. Se pensada a relatividade da ação estatal, a presença dessas características respondem à crítica de Thompson porque atacam diretamente a questão da informação que pode, e tende, a redefinir o peso da relatividade na ação estatal. Não obstante, os elementos da legitimidade propostos por Thomas Franck fazem mais sentido se explorados se utilizarmos os conceitos de Max Weber para definirmos o Conselho de Segurança, visando buscar evidências de que tal instituição pode ser categorizada como autoridade dentro das ideias de Weber, além de ser entendida como uma burocracia funcional do sistema internacional.

Nesse sentido, cabe aqui mostrar que o Conselho, como já evidenciado pelos artigos 24 e 25 da Carta das Nações Unidas, exerce dominação sobre a comunidade política existente sob a guarda da organização. Isso pode ser esclarecido ao se perceber as ações da comunidade internacional, que compõe a Organização das Nações Unidas, como reservadas aos limites da relação social definida pela vinculação das resoluções do seu Conselho de Segurança. Dessa forma, os elementos estudados por Thomas Franck, e aqui utilizados para categorizar os acontecimentos para o estudo de caso, são parâmetros que se aprofundam na ação social do Conselho de Segurança. Observa-se também que a ação social dentro da comunidade política diz respeito a relação racional de finalidade. Desse entendimento, se torna possível compreender o Conselho de Segurança através de sua relação com as decisões da instituição, como capaz de influenciar e até mesmo legitimar a ação estatal, ou seja, extrapolando sua aplicação como agente informativo.

---

<sup>21</sup> FRANCK, Thomas. Legitimacy in the International System; *The American Journal of International Law*, Vol. 82, No. 4 (Oct., 1988), pp. 705-759

Levanta-se assim, a questão acerca da razão da obediência pelos atores do Conselho de Segurança. Isso se dá principalmente se considerarmos o alinhamento da política nacional, como analisado por John G. Ikenberry(1996)<sup>22</sup>, com a política internacional. Esse alinhamento é condizente com a ideia da hipótese elaborada para explicar como se manifestou a autoridade do Conselho de Segurança no caso escolhido, principalmente no sentido de ser um elemento de ligação entre a ação comunicativa do Estado e da instituição. Levando em consideração alinhamentos internacionais legais para a obediência internacional mostrados por Oscar Schachter (1968)<sup>23</sup> a fim de assegurar a cooperação entre Estados. Dessa forma, propondo a legitimidade como aspecto de segurança para execução de tais ações. Portanto, umas das questões a ser levantada no trabalho é a reflexão acerca da influência da legitimidade no sistema internacional, principalmente no que tange o que envolve nas sanções aplicadas a República do Iraque em 2003. Vale a pena ser lembrada a história de formação do Conselho de Segurança, no que toca a busca pela solução que apresentasse a cooperação institucionalmente legítima entre as potências vencedoras após a Segunda Guerra Mundial. O fato é que por atos internacionais voluntários assegurados pelas políticas externas dos atores, criadas segundo o processo decisório legal nacional, foi decidido cooperar pelo balanceamento do poder nas decisões de cunho global. Ou seja, ao invés de manejar o cálculo racional do interesse Estatal por ganhos relativos, aproveitando a oportunidade para se buscar a hegemonia no sistema, se optou por determinar uma autoridade no sistema de forma cooperativa, pelo menos até certo ponto assegurando a "promessa das instituições". Isso foi possível justamente por oferecer uma oportunidade para o alinhamento comunicativo das partes com maior poder, dado aquele contexto histórico.

Assim, assegura-se um modelo em que todos os atores pudessem obter ganhos absolutos dos mecanismos de cooperação com segurança institucional. O simples entendimento deste aspecto da formação do Conselho de Segurança permite verificar como a percepção da legitimidade pela comunidade internacional interfere na ação do ator no sistema internacional. Contudo, deve ser lembrado que na monografia o aspecto que sustenta a

---

<sup>22</sup> IKENBERRY, John G. *"The Intertwining of domestic and international Politics"*; Polity Vol. 29, No. 2 (Winter, 1996), pp. 293-298 Published by: Palgrave Macmillan Journals acessado em: <http://www.jstor.org/stable/3235304>

<sup>23</sup> SCHACHTER, Oscar. *"Towards a Theory of International Obligation"*; 8 Va. J. Int'l L. 300 (1967-1968)

legitimidade se refere à dominação racional-legal da burocracia que permite as ações da instituição – ou que permitiu sua criação – apesar de ter ciência que a percepção da legitimidade não é dependente somente do processo que levou à ação. Ou seja, a instituição também pode ser sustentada por sua capacidade de manejar informações e expectativas, como aponta Thompson.

Um dos aspectos mais relevantes para a compreensão da legitimidade da instituição, diz respeito a avaliação pelos membros na segurança da ação, ou seja na expectativa acerca da possibilidade de falha na cooperação institucional. Esse aspecto remete a uma funcionalidade específica das instituições internacionais, o seu caráter informativo e técnico, justamente porque, esta função, pode auxiliar a mitigar as expectativas quanto a falha da ação de cooperação. A dificuldade que existe em se perceber essa função institucional técnica no Conselho de Segurança existe ao passo que muitas vezes não há facilidade no alinhamento político dentro da temática, devido à confusão de interesses interiores ao Estado e interesses de política externa, impossibilitando o consenso quanto ação - facilmente entendida, e já argumentada, pela lógica da relatividade da ação estatal. Nesse sentido, a percepção da legitimidade pelos demais membros que deverão seguir o curso de ação determinado pela instituição do Conselho de Segurança é influenciada negativamente. Isso ocorrerá uma vez que será notado, no processo, que a instituição não está sendo usada para a sua finalidade inicialmente, e legalmente instituída, divergindo por interesses políticos distintos.

Sendo assim, um atributo sobre percepção da legitimidade, ainda sobre as distorções nos conflitos de interesse, que pode favorecer o funcionamento da instituição é a reformulação do cálculo da ação estatal, através de informação legítima, dada pela especificidade técnica da instituição. Dada, a ação estatal motivada por uma razão utilitarista pode-se pensar que a instituição pode influenciá-la através da inserção da comunicação da informação que fornecerá ao Estado inteligência para decidir sua ação. Desta maneira, é de competência da instituição, a fim de garantir sua legitimidade perante seus membros, a disseminação da informação de forma justa e comum, de acordo com as normas que regem sua ação, também pautado em princípios morais que incrementam sua ação na comunidade internacional. Mais uma vez, seria útil ao Conselho de Segurança expandir seu alcance informativo aos membros da Organização das Nações Unidas que o suportam, de modo a se mostrar um organismo neutro, técnico e transparente em si, através do fornecimento de um



maior entendimento sobre seu funcionamento como burocracia, porém, dependente do debate político que permeia sua ação.

Nesse sentido, a concepção do estudo difere de Alexander Thompson dado que, para avaliar a relação entre o respeito à legalidade, e a legitimidade por ele gerada, se colocará a capacidade informativa do Conselho de Segurança como complementar ao seu principal foco de legitimidade: sua dominação racional-legal. Ou seja, com o intuito de focar o estudo do caso na instituição, as informações relevantes serão limitadas àquelas que dizem respeito ao funcionamento operacional para se determinar a sanção, não aos posicionamento políticos dos membros do Conselho.

Um terceiro aspecto remete à segurança que a instituição pode promover, em prol de sua ação legítima coletiva, é a coação e a coerção contra membros infratores das regras da instituição. As ações que afetam de forma negativa membros devem ser muito bem esclarecidas no sentido da percepção da legitimidade do seu uso pela instituição visto que a ação necessita do apoio da comunidade da instituição contra um menor número de infratores. Ou seja, pode-se facilmente prever choques de interesses nesse tipo de ação política que podem prejudicar a capacidade de ação da instituição dentro de seus limites de legitimidade. Assim, a pior consequência para um membro infrator está na perda de seus benefícios como membro legal, e dessa maneira legítimo, dentro da instituição. Essa consequência leva ao isolamento do membro dentro da comunidade política internacional, dificultado seu acesso às relações internacionais uma vez que o membro infrator passará a ser visto como fator de insegurança nas expectativas dos demais membros.

Sendo assim, o trabalho realizado por Thomas Franck (1988) remete a três idéias principais no tocante à apreciação da legitimidade. São idéias que remetem ao estudo da ciência política, e o autor demonstra como seus critérios são úteis para indicar características que afetam a probabilidade de obediência ao comando de uma regra. Ou seja, em uma comunidade organizadas por regras a obediência é dada pela percepção, daqueles que estão sobre o poder da regra, de que ela é legítima. A proposta é que existem três critérios que moldam as características que influenciam na probabilidade de aceitação da regra: validade do discurso como proposto por Habermas; a igualdade, justiça e integridade no governo das leis como coloca Dworkin; e a burocracia segundo Weber. Entretanto, apesar de válidas as proposições dos demais autores, o trabalho – como já foi definido – irá se pautar

principalmente nas ideias de Weber acerca da dominação legal de uma burocracia no que toca a formulação de uma regra, aplicada ao sistema estruturado para a análise do caso, feito pela leitura da teoria do pensamento sistêmico atribuído às relações internacionais. Deve ser ressaltado que, a noção de regra, será vista dentro do escopo de uma resolução internacional emitida pelo Conselho de Segurança. Dessa maneira, quando se pensa em comunidade organizada por regras normativas, refere-se ao conjuntos das interações dos membros de uma instituição internacional que tem uma carta constituinte que define sua ação para com seus membros, que são também o que estão sobre o poder das definições da instituição, feitas em conjunto com a comunidade que a compõe. Sobre isso pode-se citar Weber, para caracterizar esse sistema funcional burocrático quando é afirmado que:

Quanto mais a ação de comunidade política se desenvolve de uma simples ação ocasional, em caso de ameaça direta, para uma relação associativa contínua, com caráter de instituição, coincidindo, então, a natureza drástica e a eficácia de seus meios de coação com a possibilidade de uma ordenação racional casuística de sua aplicação, tanto mais se transforma na imaginação dos participantes a posição especial puramente quantitativa da ordem política numa posição especial qualitativa. (WEBER, 1998, p. 157).

Ou seja, a formação de uma instituição consolidada está diretamente relacionado ao engajamento político decorrente de sua utilidade para uma finalidade, que pode culminar na qualidade de autoridade. No caso do Conselho de Segurança, tal utilidade se dá para assegurar a paz internacional como prescrito na Carta das Nações Unidas, sendo que para a hipótese será visto como essa utilidade se deu de uma forma extraordinária, criando a necessidade da burocracia institucional se adaptar ao ambiente internacional criado.

## **2.2 A dominação legal e sua ação na legitimidade**

Tendo sido esclarecido o enquadramento dado pelo trabalho às proposições levantadas por Thomas Franck, pode-se agora entender como essas se relacionam ao sentido da dominação legal como formulado por Weber, e o modo como elas são atribuídas a percepção da legitimidade, no que se refere à probabilidade de obediência. Portanto, tem-se que o fato de uma regra ser legítima diz respeito à qualidade da regra como proveniente do processo correto da burocracia. Ou seja, em referência às ideias de Max Weber, como a explicação de Franck nos diz, uma regra é legítima quando está de acordo com um conjunto secundário de regras

sobre como, e por quem, as regras serão feitas e interpretadas. Assim, a validade do comando da regra é percebido com obrigatoriedade porque está previamente definido dentro de um modelo que é vinculante, no sentido de que as ações, para se formular uma regra, tem de ser feitas sobre esses parâmetros para que exista legitimidade no comando da regra, no exercício da dominação legal.

As características das regras, como previamente mencionado acima, dizem respeito, justamente, a percepção da obrigatoriedade do comando da regra, alterando a probabilidade de aceitação dessa obrigação. É válido frisar que, em um contexto interno a um Estado, pode-se mencionar que essa relação seria clara e fortemente influenciada pela coerção ao delito, à medida em que se infringe a lei. Porém, como o próprio Max Weber define, essa possibilidade de coerção ao delito só é possível graças ao monopólio do uso da violência detido pelo Estado Nacional, diferentemente do que ocorre internacionalmente. Dessa maneira, como Thomas Franck também relembra, o contexto internacional é um ambiente propício ao exame do funcionamento da legitimidade, devido ao seu caráter anárquico e sistêmico. Isso favorece a importância da percepção da legitimidade na manutenção do direito internacional no sistema, de forma que ela pode vir a se tornar um elemento decisório implícito nas relações internacionais, principalmente, no que toca os aspectos já mencionados sobre o caráter técnico e informativo das instituições de direito internacional, e sua influência sobre os Estados. Dessa maneira, exemplifica-se a ideia de Weber sobre a relação entre administração e dominação fortemente explorada nesse estudo. Nesse sentido, o caráter das questões levadas em consideração pelo Conselho de Segurança faz com que sua eficácia e a eficiência necessárias para lidar com tais questões garantem ao seletivo grupo de membros o poder dominante sobre a comunidade política organizada pelas Nações Unidas. Como Weber coloca, esse é um tipo de dominação estruturado racionalmente para satisfazer uma necessidade do usufruto do poder decisório político, a auto justificação. A sua estrutura decisória, então, pode ser determinada pelo conjunto secundário de normas que estabelecem a os parâmetros de ação da organização no exercício do poder de dominação.

Ao se comparar a estrutura estudada por Weber para ilustrar uma dominação legal de uma burocracia, é possível perceber semelhanças com a perspectiva teórica acerca do funcionalismo nas relações internacionais. Sendo assim, é possível observar que os elementos nos quais se manifestam o funcionalismo moderno estudado por Weber podem também ser

levados em consideração no funcionamento institucional internacional, como descrito previamente. Dessa maneira, para aprofundar as evidências que sustentam a instituição do Conselho de Segurança como órgão de autoridade, no sentido de exercer dominância legal legítima, seguem os pontos elencados por Max Weber sobre o funcionamento da burocracia moderna no que tocam os fenômenos observáveis de sua existência:

[...] rege o princípio das competências oficiais fixas, ordenadas, de forma geral, mediante regras: leis ou regulamentos administrativos, isto é: 1) existe uma distribuição fixa das atividades regularmente necessárias para realizar os fins do complexo burocraticamente dominado, como deveres oficiais; 2) os poderes de mando, necessários para cumprir estes deveres, estão também fixamente distribuídos, e os meios coativos (físicos, sacros ou outros) que eventualmente podem empregar estão também fixamente delimitados por regras; 3) para o cumprimento regular e contínuo dos deveres assim distribuídos e o exercício dos direitos correspondentes criam-se providências planejadas, contratando pessoas com qualificação regulamentada de forma geral. (WEBER, 1998, p. 198)<sup>24</sup>.

Dessa forma, Weber assegura que a presença desses três fatores permite a existência de uma autoridade burocrática<sup>25</sup>. Consequentemente, a análise sobre tais se torna essencial para concretizar o estudo de caso acerca da participação do Conselho de Segurança e a influência de sua resolução no sentido de legitimar a ação estatal. Apesar de já se ter determinado a importância da base estrutural da instituição para o exercício de sua autoridade, o estudo aqui reflete também sobre a importância da percepção da legitimidade da instituição para a comunidade, que permite a ela exercer suas atividades como dominante, por isso, será visada a observação sobre a probabilidade de aceitação da regra - no caso da resolução como consequência da ação estatal para a mostrar como legítima.

Sendo assim, dada a grande importância da percepção da legitimidade no sistema internacional, pode-se entender o porquê e de onde surgem as características adotadas por Thomas Franck, principalmente quando vemos que os elementos de dominação burocrática estudado por Weber fornecem a base para se levar a diante a análise da legitimidade internacional. Sendo assim, temos que as quatro características fundamentais que podem ser

---

<sup>24</sup> Características institucionais da ONU que se assemelham à burocracia, como definida por Weber, podem ser relacionados, respectivamente, as responsabilidades fixas, e diferenciadas, entre os programas e escritórios da Organização; as responsabilidades da Organização como conjunto de burocracias menores, correspondentes ao dever maior estabelecido pela Comunidade de membros; e, por fim, o caráter técnico informativo que advém do processo seletivo para emprego como funcionário público internacional, pela ONU; Uma soma de todas essas características pode ser observada na resolução S/1500/2003, que estabelece a Missão de Assistência da Organização das Nações Unidas para o Iraque (UNAMI)

<sup>25</sup> No sentido da dominação baseada no direito público, aqui no caso sob o cuidado das normas e princípios do Direito Internacional Público, em referência à Carta das Nações Unidas;

usadas para se avaliar a probabilidade de aceitação de uma regra são: Determinação textual, Validade simbólica, Coerência e Aderência. Na monografia tais características, dentro do escopo teórico já mencionado, serão vistas como as variáveis que motivarão a análise do caso escolhido, como também da instituição do Conselho de Segurança em si. Portanto agora aprofunda-se a explicação acerca de cada uma, principalmente no sentido que cada uma se aplica à manifestação da legitimidade no Conselho de Segurança.

A Determinação textual é a característica que remete à capacidade do texto da regra em emitir uma mensagem claramente identificável, ou seja, é a medida do entendimento entre o texto do comando e seu significado real. Para clarificar a explicação, pode-se dizer que um texto pouco determinado aumenta a facilidade de se justificar a desobediência, através de lacunas que facilitam a trapaça. Além disso, a falta de determinação no texto faz com que seja mais difícil de se saber o que é esperado daqueles que devem obedecê-lo.

A tendência aqui é relacionar a capacidade técnica da instituição em se auto justificar aos seus “súditos”, Weber mostra dois pontos a serem assimilados a essa perspectiva do funcionamento da instituição internacional. Diz respeito à hierarquia dos cargos<sup>26</sup> e aos quadros de funcionários<sup>27</sup>, esses que são aspectos que devem ser entendidos no caso como próprios da capacidade técnica da instituição, se relacionarmos a teoria institucional funcionalista do campo das Relações Internacionais com as ideias de Weber sobre as estruturas de dominação burocrática.

Ainda sobre a determinação do texto da é válido observar que essa característica tem certa influência no aspecto político de uma regra. Como o trabalho lida com as peculiaridades do direito internacional, as mudanças políticas trazidas por uma resolução internacional são de uma importância ainda maior. Com isso deve ser observado que, dadas tais especificações, vê-se como a clareza da regra influencia as escolhas políticas dos Estados no escopo de uma instituição internacional. Isso ocorre devido a existência do interesse do próprio Estado em ver a regra fortalecida por sua obediência. Ou seja, retoma-se a lógica de ganhos absolutos a

---

<sup>26</sup> “[...]um sistema fixamente regulamentado de mando e subordinação das autoridades, com fiscalização das inferiores pelas superiores.” WEBER, *op.cit.* p. 199

<sup>27</sup> “O conjunto dos funcionários que trabalham numa instituição administrativa e também o aparato correspondente de objetos e documentos constituem um “escritório”. A moderna organização administrativa separa, por princípio, o escritório da moradia privada, distinguindo em geral a atividade oficial, como área especial, da esfera da vida privada.” *Ibidem*, p. 199

longo prazo, de modo que o Estado abdica de seus ganhos de curto prazo para que possa ter no futuro a possibilidade de invocar a mesma regra a qual ele ajudou a defender. Isso é facilitado pela clareza da regra, desde que nela estejam claramente determinadas as expectativas para o padrão de comportamento a ser criado, na medida em que também estejam claros os benefícios de sua obediência podem ser alcançados no futuro. Visto que a legitimidade, da regra no sistema internacional, irá garantir a sua força de execução a favor do interesse da comunidade de Estados, que teve o interesse de fortalecer a regra para garantir seus benefícios, contra o Estado que optou pela desobediência. Deve ser esclarecido que é mantido constante a necessidade e/ou interesse do Estado, que optou por infringir a regra, de manter suas relações internacionais, sendo prejudicial seu isolamento no sistema. Nesse sentido, tal característica é relevante dada a finalidade de verificar a probabilidade de aceitação da regra. Isso se dá à medida em que, quanto maior a capacidade da regra de ser corretamente comunicada em sua forma escrita, maior será a probabilidade dos Estados membros da instituição, a qual a regra comanda, a aceitarem e a legitimarem, garantindo sua execução tendo em vista os benefícios que a regra pode acarretar.

Entretanto, existe uma problemática a ser estudada dentro da determinação no texto da regra. O problema está ligado à questão da complexidade do contexto da regra, no sentido da dificuldade de se por de forma escrita o entendimento total causalidade que ela pode acarretar. Ou seja, ao se fazer uma regra que seja objetiva ao máximo – no sentido de determinar seu significado da forma explícita possível – pode se causar um efeito simplista a regra, o que daria margem a interpretações que variam daquela que se pretendia ter definido. Contudo, para se evitar o excesso nas determinações do texto, o que causaria inaplicabilidade da regra, o problema da ambiguidade deve ser solucionado através da escolha de um fórum legalmente legitimado para responder pela interpretação durante a execução da regra. Ou seja, desde que o fórum e/ou organização seja visto pelas partes atingidas pela regra como representante da dominação legal da administração burocrática, no sentido de agir dentro de seus propósitos pré definidos em sua carta formalizada por seus membros.

Entendida a dimensão da linguagem do texto de uma regra como uma das características que definem as suas chances de ser aceita, e obedecida, será agora explicada a dimensão cultural do regra. Isso diz respeito ao modelo conceitual de significados que o comando da regra carrega em si, à medida em que é interpretada por aqueles que deverão

seguí-lo. Nesse aspecto, essa característica influencia a legitimidade da regra de acordo com o valor cultural presente no momento em que seu comando é interpretado. O que se tem aqui é uma complicação funcional, de uma relação social que exige interpretação para que exista reação. Como é explicado por Thomas Franck, a autoridade do comando está em grande parte na interpretação do valor cultural da regra que está ligado com sua validade em termos dos antecedentes históricos. Ou seja, regras cuja autoridade vêm de costumes praticados anteriormente por Estados ou grupos de Estados têm relativamente mais chance de se mostrarem eficazes em conseguir concordância. O mesmo se aplica se a regra, se for produzida por uma entidade que já esteja pautada nos costumes dos Estados de forma legítima.

Nesse sentido, Weber mostra ao se estudar o desenvolvimento do progresso da burocratização que a estrutura do poder tem a capacidade de influenciar a cultura<sup>28</sup>, ou seja, a recorrência de eventos que provém a capacidade da burocracia amplia sua intensidade e sua qualidade, em termos de percepção pela comunidade. Contudo, questiona-se se internacionalmente isso pode ser aplicado à percepção da legitimidade da instituição internacional, no caso do Conselho de Segurança.

Essa validade histórica tem um valor ainda mais importante no que toca a aceitação da dominação por trás da formação das regras – o padrão da forma de se criar um comando. O processo correto, por fornecer o modelo e o padrão para novas regras, é muitas vezes pautado por seus precedentes históricos – se *pedigree* como define Thomas Franck, no sentido de sua constante presença na utilização repetitiva pelos Estados. Assim, já que o processo que irá fortalecer a concordância das regras que surgirão a partir dele, suas regras devem ser mais perenes e estáveis. Isso permite que as novas regras emanadas através de suas regras detenham em si o valor da autoridade legítima do processo, facilitando aos Estados a aceitarem e incorporarem seu o uso.

Mais uma vez para melhor compreender a aplicação do valor cultural e histórico nas regras do direito internacional, pode-se avaliar a especificidade técnica dos organismos internacionais. O caráter neutro e de transparência acumulado durante os anos de ação e influência sobre o funcionamento das relações internacionais, como também a incorporação de forma multilateral englobando igualmente a participação de uma diversidade de membros

---

<sup>28</sup> Ibidem p. 211

agrega ao organismo, e as suas ações, um significado moralmente correto. Esse fato fortalece a organização, por trazer uma simbologia que remete ao funcionamento da comunidade de Estados, fortalecendo a ligação entre os seus atores beneficiando e facilitando a aceitação das regras criadas pela instituição. Assim, a legitimidade se dá pela simbologia de integração, no sentido de fazer parte de uma comunidade de forma participativa. Quanto ao Conselho de Segurança, é observável que seu significado, como desejado em sua criação segundo sua finalidade prescrita, ainda não é totalmente entendido pela comunidade internacional, afetando sua ação nas relações internacionais.

Contudo, como colocado por Franck, a dificuldade no entendimento da validade simbólica, como uma barreira ao seu funcionamento em uma regra está na concepção acerca de sua origem. Devido a origem costumeira desse fator muitas vezes não é coerente sua origem forçada por atores, a simbologia se forma pelo seu uso contínuo durante o tempo. Um costume pode virar regra, mas dificilmente uma regra recém criada será entendida como costume. Sendo assim, como os Estados estão inseridos de forma anárquica no sistema internacional, a ausência de uma soberania supra nacional capaz de executar a coerção no caso da regra ser infligida faz com que a validade simbólica da regra seja essencial para a legitimação da regra, no sentido de que será necessário que ela seja suficiente para motivar a aceitação dos Estados.

A terceira característica, que afeta a probabilidade de aceitação de uma regra, se relaciona diretamente com a validade simbólica, a coerência se refere ao reconhecimento da aplicação da regra de modo a criar direitos e deveres semelhantes a toda a comunidade que responde ao seu comando. Dessa maneira, a coerência se dá pelo cumprimento dos parâmetros e padrões descritos pelo processo de forma completa e constante, ou seja, para que exista a validação simbólica da regra no sentido da reprodução do costume, o que tenderá a ser transformado em uma dominação tradicional (patriarcal)<sup>29</sup>, exemplificada pela formalidade estrutural do sistema de direito internacional. Trazendo em si um valor histórico que fortalece tanto a regra, quanto o progresso, ela deve estar nos padrões das regras que a suportam, no caso as regras do processo. O problema da coerência surge quando não existe uma aplicabilidade geral dos parâmetros previstos no processo. Isso quer dizer que eles

---

<sup>29</sup> “Estas normas, no caso da dominação burocrática, são racionalmente criadas, apelam ao senso da legalidade abstrata e baseiam-se em instrução técnica; na dominação patriarcal, ao contrário, fundamentam-se na “tradição”; na crença na inviolabilidade daquilo que foi assim desde sempre.” *Ibidem*. p. 238



devem ser exigidos de mesma forma a todos os semelhantes na comunidade, não havendo tratamento especial a qualquer indivíduo. Isso vai além da possibilidade de interpretação dos parâmetros apresentados pelo processo na formulação da regra. Assim, quando existe uma falha na validação simbólica da regra existirá uma divergência entre o significado que a regra tem, e o que ela deveria ter dentro da comunidade, no que diz respeito a sua percepção como legítima, enfraquecendo suas chances de ser aceita e executada. A incoerência na aplicação de uma regra, ou um processo de formulação de uma regra, traz em si três consequências para a sua legitimidade. A nulidade de atos provenientes de sua aplicação; o dano à capacidade do processo em garantir a percepção de legitimidade em novas regras; e influência de forma negativa a legitimidade do próprio fórum/organização que é responsável por sua validade como regra legítima. O aspecto fundamental da coerência é a razão lógica que permite a igualdade de tratamento na aplicação da lei para todos aqueles similares, inseridos no sistema ao qual a regra está aplicada. Ou seja, o compromisso que a regra prevê deve estar de certa forma conectado por um princípio racional que clarifica e justifica a razão pelo qual o compromisso deve ser seguido.

Weber diz que, como uma instituição, que tem sua dominância pautada na racionalidade burocrática, a tecnicidade que permite o tratamento objetivo à matéria. Nesse sentido a coerência, dentro do Conselho de Segurança, está em xeque, uma vez que, como já foi mostrado, a configuração política das ações de seus “funcionários” (Estados membros permanentes) impede uma resolução totalmente objetiva dos assuntos. Contudo, no que toca o sistema internacional pode se falar que os “funcionários” do Conselho seriam os mais capazes a agir tecnicamente na matéria específica de paz e segurança internacional, visto que carregam em si o maior entendimento e capacidade no tocante à matéria em questão. Tal percepção abre margem para discussão sobre a própria coerência da formação do Conselho de Segurança, no que diz respeito a sua reforma. Mesmo assim, o estudo de caso levará em consideração que no momento histórico do caso escolhido aqueles “funcionários” seriam os mais capazes, em um sistema meritocrático, de operar o aparato de autoridade do Conselho de Segurança nas matérias que cabem os seus cuidados.

Feita essa observação, o que deve ser trazido de Weber para a prática coerente das ações de uma instituição internacional, pelo uso de suas atribuições técnicas, diz respeito às

regras calculáveis<sup>30</sup> dentro de seu campo de ação. Isso pode ser assimilado a uma noção de jurisprudência em resoluções internacionais iniciada principalmente pela conformidade pelos princípios sob os quais se pauta a ação da instituição, desde que tais sejam vistos como fontes que definem o que é ser técnico nos parâmetros da sua organização.

### **2.3 A autoridade do Conselho de Segurança**

O estudo levará em consideração esse modelo para dar coerência à dominação legal da instituição do Conselho de Segurança, para que possa existir a possibilidade empírica de se verificar a relação, entre a legalidade e a legitimidade, a ser gerada. Sendo assim, na atual conjuntura do sistema internacional, três princípios expressam esse princípio geral no qual está pautada a coerência da legitimidade da regra: O direito a auto-determinação; a equidade entre Estados e o a noção do Estado mais favorecido. Para que a legitimidade seja claramente percebida o princípio geral deve estar muito bem esclarecido, tanto no sentido de sua determinação textual, quanto em sua validade simbólica, mostrando assim como as características da regra, como descritas por Thomas Franck, se relacionam entre si. Contudo, a última característica mencionada pelo autor apresenta uma relação diferente das demais, ao invés de se manifestar de forma horizontal no sentido da concordância na relação entre os membros e a instituição, no sentido de uma comunidade social, a aderência a regra diz respeito ao caráter hierárquico nessa relação.

Dessa maneira, a aderência, como Thomas Franck, explica é uma característica normativa hierárquica, ou seja, fala-se em um regra superior as demais que proverá o embasamento para criação das demais regras sendo uma parâmetro para sua validade, ou uma regra de harmonização de reconhecimento. Cabe aqui perceber a criação de uma ligação comunicativa essencial para a hipótese, no sentido da percepção da dominação autoritária, tendo em vista a possibilidade de sistematizar o acervo normativo que permeou as decisões que levaram a resolução S/1483/2003. Uma das principais críticas ao funcionamento do direito internacional diz respeito à falta dessa regra estruturante, que valida as demais regras

---

<sup>30</sup> "[...] a estrutura burocrática oferece numa combinação favorável. Sobretudo é só ela que costuma criar para a jurisdição o fundamento para a realização de um direito conceitualmente sistematizado e racional, na base de "leis" [...]" WEBER op.cit, p. 213;

que são por ela prescritas, isso desafia fortemente a hipótese ao passo em que se avalia a dominação racional-legal que ocorre de forma sistêmica internacionalmente. Mesmo assim, a aderência significa a confecção entre a regra primária de obrigação com uma regra secundária de caráter processual – como o próprio autor coloca tal hierarquia na sobreposição na prescrição das regras será descrita como uma pirâmide, assim como proposto por Hans Kelsen<sup>31</sup>. Dessa forma, caso esse nexos entre as regras não exista, pode-se dizer que existirá uma diminuição na probabilidade da regra ser aceita pelos membros da comunidade, já que será entendida como um arranjo *ad hoc*, logo, perdendo parte de sua percepção como legítima, já que foge à lógica hierárquica da burocracia da instituição.

Para exemplificar, o autor reflete sobre a obrigatoriedade de tratados internacionais, no sentido de verificar se é observável a aderência no funcionamento das relações internacionais. A conclusão a que chega é que a base para obediência dos Estados vai além de sua autonomia de vontade emanada por sua soberania, ela diz respeito mais especificamente ao status que o Estado recebe ao fazer parte da comunidade de Estados. Ou seja, o fator da reciprocidade no relacionamento internacional, baseado nas expectativas dentro de um padrão de ação, é o que mantém o reconhecimento do Estado como tal dentro da comunidade, e dessa forma vincula sua obediência quando é feito algum acordo com seus semelhantes. Nesse sentido, pode se observar que os Estados membros de uma instituição internacional se vêem como “participantes de um processo estruturado de interação contínua que é governado por regras secundárias do processo” (FRANCK, 1988). Sendo assim, ao se pensar no topo da pirâmide da hierarquia das regras, Thomas Franck nota que a regra última, no topo da pirâmide, define não somente as demais regras da comunidade, mas como também, a comunidade em si. Contudo, também é notado que tal regra não existe em forma escrita no direito internacional. Porém, ao relacionar o funcionamento da supremacia parlamentar britânica que mesmo sem possuir uma regra de reconhecimento superior a todas as demais exerce suas funções com legitimidade, o autor traz uma proposta para o entendimento do funcionamento da aderência para a comunidade internacional. Visto que, a regra de reconhecimento suprema, define o status para integrar a comunidade ela opera com a capacidade de legitimar todas as demais regras, tanto do processo quanto de obrigações, já que os membros desejam fazer parte dessa

---

<sup>31</sup> KELSEN, Hans, 1881-1973. *Teoria pura do direito*; [tradução João Baptista Machado]. 6a ed. - São Paulo : Martins Fontes, 1998. – (Ensino Superior)

comunidade. Observa-se que a dominação tradicional, no sentido de direito consuetudinário, cabe como efeito da reprodução da aderência, sendo que é evidenciado na lógica do funcionamento do direito internacional público em sua estrutura formal. Tal estrutura é desafiada pelo caráter extracotidiano do sentido político dado à resolução S/1483/2003, sendo hipoteticamente explicado sobre a lógica do pensamento sistêmico.

O autor, ao dizer que faz parte da natureza da comunidade dar poder de autoridade, através da regra suprema de reconhecimento, nos permite assegurar a possibilidade de que, o modelo demonstrado acima, sirva como muito mais que inspiração para se definir os parâmetros funcionais técnicos da instituição. Isso se dá no sentido que uma das razões, que afeta a criação de tais princípios, está relacionado ao caráter técnico para o posterior funcionamento organizacional das regras que serão embasadas pela regra suprema. No caso, os princípios que regem toda e qualquer ação da instituição. Dessa forma, é possível observar uma manifestação da relação entre a legitimidade de uma regra dentro de uma instituição, e, como Thomas Franck coloca, de uma comunidade. Ou seja, a dominação legal emana da regra superior a todas as demais, interior à instituição, para que seja criado um sistema de autoridade para essa instituição.

Mesmo assim, nesse sentido pode-se falar, de forma hipotética, na autoridade do Conselho de Segurança, visto que suas ações estão pautadas na Carta das Nações Unidas, a regra de reconhecimento suprema da comunidade de Estados que pertence à Organização das Nações Unidas. Isso se daria uma vez que, suas capacidades, vinculariam por um sistema normativo dentro da instituição, e todos os membros semelhantes da Organização devem seguir seus comandos, visto sua expertise técnica que molda suas decisões. Essas regras de obediência acarretam em si as demais características que possibilitam o aumento da probabilidade da aceitação pelos demais membros. Essa lógica só é possível tendo em vista a sistematização conceitual que se apresenta como ferramenta analítica, que permite diminuir a complexidade do objeto de estudo, no caso, as relações entre legalidade e legitimidade. Dessa forma, os conceitos teóricos do campo de Relações Internacionais utilizados para a pesquisa são complementados através de outras disciplinas, como a sociologia, ou seja, o pensamento sistêmico é a base para se entender como é possível se trabalhar uma síntese multidisciplinar no estudo do problema prático. Não obstante, dada abrangência da teoria do pensamento sistêmico e sua lógica é possível perceber que existe a possibilidade de se entender como

teorias distintas, de campos do conhecimento diferentes, dialogam entre si de forma coesa e coerente.

A seguir se buscará observar essa manifestação da relação entre a legitimidade gerada por essas características nas decisões do Conselho de Segurança, no exercício da dominação legal em diferentes aspectos, que servirão para formular as ligações estruturais da lógica sistêmica que permeará a hipótese a ser analisada. Assim, se tem o estudo básico do ambiente da jurisdição institucional como demonstrado aqui, sobretudo, para que posteriormente se possa estudar as definições legais que estavam por trás da decisão, que serão bases para o estudo do caso da Resolução S/1483/2003.

### **3 A MANIFESTAÇÃO DA LEGITIMIDADE DA AUTORIDADE DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS**

Por que o regime de sanções ao Iraque vale a pena ser objeto de avaliação? Esse capítulo deve começar com essa questão para estabelecer o que é requerido para realizar o estudo do caso da resolução S/1483/2003. É conveniente lembrar que a noção que existia, à época, sobre um curso de ação contra o Iraque, era de que só seria executada caso obtida aprovação pelo Conselho de Segurança. O que se quer demonstrar é que não é somente poder em seu sentido restritamente material que importa para a manutenção da paz internacional, a legitimidade na autoridade permite ordenar as atribuições do poder permitindo que se possa agir sobre o sistema anárquico Internacional. Ian Hurd utiliza os mesmos princípios de Weber afirmando que a legitimidade é manifestada por parte daqueles que estão afiliados à comunidade – A monografia tratará sobre o aspecto empírico da legitimidade, em relação ao seu aspecto jurídico normativo; já que a problemática a ser estudada diz respeito ao relacionamento desses dois aspectos na manifestação da legitimidade da autoridade do Conselho de Segurança. Sobre o caso do Iraque, o aspecto jurídico das decisões tomadas dizem respeito não somente a forma como se deu a oposição dos Estados membros do Conselho, mas também à instituição que executa o que está prescrito em sua carta - a sua regra de reconhecimento suprema. Sendo assim, a autoridade legal, e legitimidade gerada, está representada nesse aspecto por meio da execução de suas normas, ou seja, agindo de acordo com seus princípios na proteção dos direitos humanos, como Bruce Cronin (2008, p. 3)<sup>32</sup> coloca: “sendo moralmente justificada por sua tentativa de fazer, aplicar, e executar as regras gerais”. Cabe evidenciar a questão em tela, a eficácia política do processo legal que envolve a elaboração das resoluções do Conselho de Segurança.

Este capítulo se pautará na análise conceitual das atribuições da legitimidade do Conselho de Segurança para verificar como será desenvolvida a relação entre o aspecto normativo – a legalidade que leva a decisão de uma resolução, e o seu efeito na autoridade da

---

<sup>32</sup> CRONIN, Bruce; HURD Ian; *The UN Security Council and the Politics of International Authority*; 2008, Vol. 1 Ed. Routledge; (tradução do autor).

instituição – como sugerido por Ian Hurd<sup>33</sup>. Contudo, sua autoridade não é necessariamente centralizada, sendo mais uma vez trazida à atenção a especialização temática, necessária para a ordem da instituição ter valor na comunidade internacional, a exemplo, mesmo que o Conselho de Segurança seja o principal organismo internacional para questões de paz mundial, não terá autoridade sobre temas que fogem sua especialidade e inteligência técnica<sup>34</sup>, como temas do sistema monetário internacional, que serão tratados pelo Fundo Monetário Internacional com maior contundência e eficiência. Isso demonstra que a transferência de um fenômeno da administração pública para a administração institucional do sistema internacional, permitindo que a “produtividade” dentro das ações políticas seja maior, dadas capacidades específicas de cada entidade. Isso pode ocorrer até mesmo dentro da própria Organização das Nações Unidas, por exemplo, a maior representatividade pode ser favorável na tomada de decisões acerca de tratados multilaterais dado que as especificações características técnicas desse tipo de tratado para que ele tenha valor relativo à comunidade internacional.

Diretamente ligada à autoridade da instituição está a responsabilidade da instituição em agir sobre as problemáticas que dizem respeito à sua especificidade. Ou seja, à medida em que a instituição é vista como autoridade em determinado tema, cria-se a expectativa de que ela irá agir quando o tema esteja em questão, para que dessa forma ela mantenha sua legitimidade como autoridade. Dessa maneira, a responsabilidade permite que se faça uma breve nota sobre a relação entre o aspecto normativo e empírico acerca da legitimidade da autoridade. Já que a especificidade da instituição está diretamente ligada com sua prescrição normativa – ou seja, com a definição dos seus propósitos e seus princípios em sua carta constituinte, sobre os quais ela deverá agir – tem-se que a legitimação, da autoridade de suas ações, dependerá de seus membros e sua vigilância sobre as ações da instituição para a comunidade. Dado que eles devem perceber a ação, que ocorre por parte da instituição, em cumprimento com seus princípios legais e normativos, para que, assim, ela seja legitimada por estar cumprindo com sua responsabilidade decorrente de sua autoridade. Será vista a

---

<sup>33</sup> HURD, Ian; *The UN Security Council and the Politics of International Authority*, 2008, Vol.1 Ed. Routledge; Cap. 2 - *Theories and tests of international authority*.

<sup>34</sup> Tal especialidade se confunde com o que será definido como ligação estrutural da dominação racional-legal, com valor simbólico adquirido.

essencialidade desse argumento da responsabilidade adiante, quando for verificada o mecanismo de transferência da autoridade, relacionada diretamente com a responsabilidade.

O argumento do capítulo se restringe em buscar demonstrar a autoridade do Conselho de Segurança sobre os temas que o pertencem, observada sua relação entre o seu funcionamento legal, e a aceitação do público quanto à suas decisões, verificando a qual extensão se dá a possível legitimidade gerada. Como mencionado, no capítulo anterior, a partir de agora as características da percepção da legitimidade, que foram analisadas previamente, serão relacionadas às análises sobre as manifestações da dominação legal da instituição e seu efeito sobre a percepção da autoridade, na ação do Conselho de Segurança. Primeiramente, serão utilizadas ideias de Ian Hurd<sup>35</sup> para que sejam fornecidas as bases para relacionar as características na identificação de evidências que apontem para a existência de autoridade na comunidade internacional. Depois será utilizado o texto de Erik Voeten<sup>36</sup> sobre a delegação de poder ao Conselho de Segurança, por parte de seus membros, no sentido de que, mesmo organismo não detendo em si capacidade de poder material, o fato, de seus membros a deterem, permite que o Conselho apresente certa autoridade. Veremos em que medida as características, como estipuladas no primeiro capítulo, permitem entender o porquê dessa manifestação de autoridade, e como ela afeta diretamente a lógica da hipótese criada sobre a transferência dessa autoridade. Feito isso serão usados os textos de Bruce Cronin<sup>37</sup> e Ian Johnstone<sup>38</sup> para elaborar sobre a participação da responsabilidade do Conselho de Segurança como manifestação de sua legitimidade. Sendo que é através da responsabilidade que pode se ver os impactos da dominação racional legal na formação do acervo normativo da instituição. Verifica-se que a legitimidade da sua autoridade se justifica normativamente, assim, incluindo os direitos de seus membros em fazer cumprir a responsabilidade assumida pela intuição da melhor maneira possível. Dessa forma, veremos como estão presentes as

---

<sup>35</sup> HURD, Ian; *The UN Security Council and the Politics of International Authority*, 2008, Vol.1 Ed. Routledge; Cap. 2 - *Theories and tests of international authority*;

<sup>36</sup> VOETEN, Erik; *The UN Security Council and the Politics of International Authority*, 2008, Vol.1 Ed. Routledge; Cap. 3 - *Delegation and the nature of Security Council authority*

<sup>37</sup> CRONIN, Bruce; *The UN Security Council and the Politics of International Authority*, 2008, Vol.1 Ed. Routledge; Cap. 4 - *International consensus and the changing legal authority of the UN Security Council*

<sup>38</sup> JOHNSTONE, Ian; *The UN Security Council and the Politics of International Authority*, 2008, Vol.1 Ed. Routledge; Cap.5 - *The Security Council as legislature*;



características de percepção da legitimidade na participação normativa, de acordo com o aumento da responsabilidade do Conselho de Segurança na comunidade internacional. Para finalizar a aproximação conceitual ao caso, e promover a coesão da análise, as ideias expostas serão embasadas na aplicação do conhecimento da teoria do pensamento sistêmico de Niklas Luhmann.

### **3.1 Ian Hurd: os testes para a autoridade internacional**

Para começar a discussão proposta no capítulo é interessante primeiramente ver a definição de autoridade que será usada por Ian Hurd. Como o próprio autor menciona, o debate tradicional das teorias de Relações Internacionais, entre realismo e liberalismo, somente faz menção a questão da autoridade quando diz respeito ao contra ponto da anarquia sistemática definida pelas teorias, um dado constante no estudo feito por elas. Entretanto, ao se buscar estudar a autoridade internacional três perspectivas da definição da ciência política são incorporadas à concepção das Relações Internacionais sobre a autoridade: uma relação de subordinação; o reconhecimento mútuo; e a legitimidade. Nesse sentido, o que teremos será uma hierarquia legítima, que se pauta na obediência, sem a necessidade da utilização de métodos coercitivos ou de convencimento racional, sendo assim produto da socialização, não de consentimento<sup>39</sup>. Ou seja, quando falamos em comunidade internacional pode se pensar que todos os membros estão socializados sob um escopo de obediência à uma mesma autoridade, que será garantida pela percepção dos membros quanto sua legitimidade, cedendo os próprios julgamentos à decisão autoritária. Dessa maneira, se hipoteticamente dissermos que tal autoridade tem seu poder legitimado de forma legal, uma das ferramentas de legitimidade do poder classificadas por Weber, poderemos aplicar as características de Thomas Franck à justificativa para a socialização que produz a relação de autoridade. Sendo assim, se for possível entender a Organização das Nações Unidas como uma comunidade internacional, e levarmos a obediência ao artigo 24 de sua carta em consideração, no que diz respeito à vinculação das decisões do Conselho de Segurança, é possível dizer que os membros estarão socializados, já que obedecem a hierarquia das decisões do órgão com

---

<sup>39</sup> HURD, Ian; 2008 op.cit p. 25

autoridade. Um exemplo claro disso é, já mencionada, responsabilidade gerada como efeito da legitimidade de uma autoridade, a expectativa quanto a ação da autoridade é também um fenômeno dessa socialização dentro da comunidade, ou seja, os seus membros esperarão a ação da autoridade visto que ela deverá agir para reforçar a sua legitimidade constantemente.

Por trás dessa argumentação estão as características estudadas no primeiro capítulo, elas são as bases para demonstrar autoridade sobre uma comunidade pautada na legitimidade do poder legal. A perspectiva trabalhada quanto a legitimidade condiz com a dominação legal exercida pelo Conselho de Segurança, as suas características são causas para os efeitos das ações sociais que delas decorrem, como apontados nos argumentos acima. Isso vai além da delegação de poder por parte de seus membros feita a partir da ratificação da Carta das Nações Unidas, não se limitando à formalidade da instituição, nem ao direito soberano do Estado de consentir ou não com as obrigações quanto à participação nos instrumentos legais da mesma. Sendo assim, acredita-se na possibilidade de ser verificado no caso selecionado um relacionamento mais direto entre as duas categorias de análise que Ian Hurd propõe, a sociológica e a legal, no sentido do que será visto adiante, quanto a transferência legítima da autoridade do Conselho de Segurança. As características, elaboradas por Franck, serão então a ligação entre a percepção da legitimidade da autoridade do Conselho, no sentido sociológico de autoridade – uma hierarquia legítima pela dominação legal, da burocracia, que permite sua existência. Sendo assim, para concluir a observação, no estudo do caso proposto será analisada se essa ligação garantida pelo domínio legal e suas características, como colocado por Thomas Franck, permite que a autoridade do Conselho de Segurança seja mais do que uma delegação de poder por parte da soberania dos Estados, observando o comportamento deles perante o órgão, como sugere o próprio Ian Hurd. O sentido que se propõe para autoridade apresenta uma constante interdependência com aqueles que a obedecem, permitindo-os agir no cumprimento de suas responsabilidades.

É considerado que, no que toca o processo de decisão dos Estados quanto a autoridade do Conselho de Segurança, “é insensato pensar que pensamento estratégico e o cumprimento de regras socializadas são mutualmente exclusivos [...]”<sup>40</sup>. Ou seja, não se pode pensar em evidências causadas de forma exclusiva por um ou por outro aspecto do processo de decisão, tanto o cálculo racional soberano do Estado quanto a obediências às regras sociais

---

<sup>40</sup> HURD, Ian; 2008 op.cit p. 33 (Tradução Livre)

da comunidade influenciam no processo. Isso ocorre já que os efeitos de ambos aspectos sobre o processo de decisão são interativos, por exemplo, a percepção da comunidade, reputação e status do Estado, que está a decidir sua ação política entrará em seu cálculo racional. Dessa maneira, para se buscar evidências dessa interdependência serão utilizadas possíveis efeitos da autoridade legal da instituição legitimada pelo comportamento estatal. Para isso, deve ser analisado se a autoridade do Conselho de Segurança foi internalizada ao processo de decisão dos Estados, ou seja, eles devem adicionar ao cálculo da ação os efeitos do órgão sobre as consequências de suas ações, segundo o princípio de validade do sistema social extraída de Weber<sup>41</sup>. Tem-se que os efeitos da autoridade sobre o processo de decisão dos Estados tende a ser mais provável caso sejam apresentadas as características previamente definidas e já apresentadas. Sendo assim, a justificação dos Estados, através da jurisdição legal do Conselho de Segurança, para responder por seus atos, demonstra evidencia da inserção da autoridade do instituição ao cálculo racional do Estado.

A análise diz respeito à internalização da influência das responsabilidades do Conselho de Segurança, como o autor coloca, ao evidenciar que os Estados sentem a necessidade de justificar sua ação sobre os padrões legais da instituição, tem-se uma manifestação da autoridade da mesma<sup>42</sup>. Sendo assim, o foco sobre o discurso utilizado pelos Estados para justificar sua ação, pode ser relacionado às características que Thomas Franck aponta, tendo em vista a importância do entendimento entre os padrões aceitáveis pelo Conselho de Segurança, segundo tais características. A conexão se faz presente à medida em que é necessário um entendimento quanto a interpretação legal entre as partes que participam da ação, ou seja, é necessário um padrão para o entendimento determinado pelas definições dentro da escrita formal descritiva da ação. As práticas do direito internacional determinadas pela instituição e a obediência por parte dos Estados para com as práticas, significa então uma evidência da autoridade, visto que os Estados justificam a sua ação dentro de tais práticas.

Contudo, um aspecto deixa a desejar quanto aos métodos apresentados, é improvável conseguir ter certeza quanto as verdadeiras intenções dos Estados ao se comportarem de tal

---

<sup>41</sup> Mesmo que determinado Estado não aceite a legitimidade da autoridade ele não possui a possibilidade de não considerar o efeito da autoridade do órgão, visto que a maior parte da comunidade o considera válido como autoritário e agirá sobre suas decisões

<sup>42</sup> Como já mencionado no capítulo anterior se utilizando das ideias de Weber, a legitimidade é capaz de satisfazer uma das necessidades para o exercício do poder: a auto justificação

maneira, uma vez que podem estar pautando sua ação, não à autoridade da instituição, mas usando sua legitimidade na comunidade para garantir seus objetivos estratégicos no sistema internacional. Dessa forma, a partir de agora irá se buscar o diálogo com as idéias acerca da delegação de poder para as instituições mencionadas por Erik Voeten. Para o caso do Iraque isso é essencial, para avaliar como se deu a manifestação da relação entre as características, elaboradas por Thomas Franck, e a autoridade do Conselho de Segurança no que toca as decisões discursadas pelos Estados durante o caso estudado.

### **3.2 Erik Voeten: delegação de poder para o Conselho de Segurança**

Para definir sua abordagem quanto a temática do Conselho de Segurança Erik Voeten se pauta na teoria do agente principal, ou seja, acredita-se que um conjunto de agentes irá delegar a um único agente alguma tarefa específica baseado em suas capacidades determinadas. Nesse momento, pode-se pensar no que foi trazido à análise quando se observou a especificidade do caráter informativo e técnico das instituições internacionais, à exemplo do Conselho de Segurança, pode-se pensar em suas atribuições que o permitem ser o gerenciador de controvérsias relativas à paz e segurança mundial. Erik Voeten nos dirá que não é a burocracia em si que define a argumentação quanto o porquê da delegação de poder por parte dos Estados, contudo é dito que tal delegação se dá devido à regra do processo de decisão<sup>43</sup>. Ou seja, são as características que permeiam a regra de tomada de decisão, da dominação legal do Conselho de Segurança, que permitem ser manifestada a legitimidade da autoridade legal do órgão? No estudo de caso, será respondida, através da busca, de forma mais conclusivamente empírica, no discurso justificativo dos Estados que participaram da delegação de poder e, na influência no cálculo estratégico dos Estados, no sentido de entender como se procedeu para se à resolução S/1483/2003.

Ao verificar a importância da cooperação entre agentes para que as decisões dentro do Conselho possam ser obtidas e executadas, as características, explicadas por Thomas Franck, cabem aqui como a ligação que facilitará esse entendimento colaborativo entre as partes que formam o órgão. Contudo, Voeten faz questão de frisar em seu texto que as preferências acerca dos interesses políticos influenciam de forma determinante na autoridade do Conselho.

---

<sup>43</sup> VOETEN, 2008, *op. cit.* p. 43

Diz-se assim que é preferível agir sob a proteção do Conselho de Segurança para que a ação seja fortalecida, através de uma ação mais ampla coletivamente, porém, visto que a esfera de ação do Conselho de Segurança não age de forma absoluta contra a soberania estatal, na temática específica que lhe é cabida, ou seja, a paz e a segurança internacional, sempre existindo a possibilidade de ações através de mecanismos que são exteriores ao órgão. Então, o papel da legitimidade do Conselho é vista, por Erik Voeten, mais como um facilitador para o engajamento entre as partes que anseiam cooperar dentro da temática, isso por estar estabelecido de acordo com as características da dominação racional legal, e as expertises do Conselho, e principalmente no que diz respeito à validade simbólica de suas ações, como em um arranjo de segurança coletiva. Sendo assim, uma das manifestações da relação entre as características da dominação, e a legitimidade da autoridade por ela gerada pode ser entendida no modelo assumido para formar o “contrato” que garante as regras de formulação de decisões. Contudo, Erik Voeten vai dizer que o sentido de legitimidade será um pouco mais limitado do que o proposto por Ian Hurd, sendo somente a percepção de que a decisão deve ser obedecida, sem garantia de nexo de absoluta hierarquia. Ele faz tal observação ao dizer perceber que a instituição ao agir como facilitador de bens públicos (a paz e a segurança internacional) tem que ao mesmo tempo, para manter sua autoridade legítima, agir manejando interesses privados, os direitos de autodefesa de seus membros. Assim, cabe à instituição balancear sua ação para que não sejam buscados meios exteriores ao seu controle para solucionar os conflitos dentro do seu tema específico.

Devido a este balanço de deveres, o caso da resolução S/1483/2003 apresenta uma bifurcação para a execução da ação do Conselho de Segurança<sup>44</sup>. As características que fortalecem a dominação racional legal são essenciais para manter essa delegação de poder ao Conselho, elas devem provar que tal balanceamento será mantido constante para que a instituição também mantenha a legitimidade da sua autoridade em suas ações. Pode-se remeter esse fato, também, ao que já foi mencionado referente à manutenção das responsabilidades da instituição, nesse caso, balancear as garantias de bens públicos e interesses privados é uma das responsabilidades do Conselho de Segurança. Dessa maneira, a própria delegação de poder é entendida no estudo como uma das formas de autoridade do órgão, que depende da relação entre o respeito a essas características, e a legitimidade que

---

<sup>44</sup> MALONE, David M. (2005) *op. cit.* Cap. 7: *Sidelined: From 9/11 to August 19, 2003.*

será gerada por tal. Para o estudo do caso do Iraque, quer verificar se o Conselho conseguiu manter tal balanceamento dentro de suas responsabilidades. No tocante à essa responsabilidade, será observado, em sequência, como ela se encaixa para implicar a transferência legal de autoridade.

### **3.3 Bruce Cronin e Ian Johnstone: a manifestação da legitimidade da autoridade legal do Conselho de Segurança**

A partir de agora, levar-se-á o problema de pesquisa a formação da autoridade do Conselho de Segurança através da responsabilidade legal, na comunidade internacional. Ou seja, a análise dos argumentos de Bruce Cronin e Ian Johnstone mostra como se dá a relação das características da dominação legal, na manifestação da legitimidade da autoridade do Conselho de Segurança, de acordo com seus deveres perante sua comunidade. O autor observa o aumento da amplitude da ação do Conselho de Segurança no cenário internacional, que se deu mesmo sem uma modificação nas capacidades atribuídas ao órgão normativamente. Ou seja, mesmo sem mudanças explícitas na Carta das Nações Unidas o Conselho de Segurança tem aumentado a sua capacidade de ação nos problemas de paz e segurança internacional, no sentido de ter obtido novas atribuições pelas quais se tornou responsável na década de 90. O autor diz que tal fenômeno foi causado pelo consenso político de seus membros através da concordância com a legalidade das ações que vêm sendo tomadas.

Como Bruce Cronin aponta, esse aumento nas capacidades de ação do Conselho de Segurança interfere diretamente no entendimento e na prática do Direito Internacional público, já que é percebido que em áreas específicas e bem determinadas. Dessa forma, os Estados estão aumentando o reconhecimento da autoridade de decisões legais consensuais na comunidade. Isso no sentido de substituir, aos poucos, o consentimento individual legalmente, e formalmente, expresso de cada Estado, por um consenso institucional internacional. De forma correlata, o que Ian Johnstone aplica ao conceito de legitimidade, que vem da noção de Democracia deliberativa, sendo argumentado que em um sistema legal internacional descentralizado, a lei será regida por um processo pautado no discurso justificativo por parte dos Estados. Sobre esse, Bruce Cronin escreve, “[...] assim como no sistema jurídico

definido por Ian Johnstone, o consenso será determinado, dentro de áreas específicas previamente determinadas legal e formalmente, através de um processo político aceito como legítimo e autoritário<sup>45</sup>. Ao se reconhecer o Conselho de Segurança como ator no Direito Internacional, como Ian Johnstone irá colocar, que ele foi percebido dessa forma ao elaborar as resoluções 1373<sup>46</sup> e 1540<sup>47</sup>, já que elas vincularam obrigações aos membros da comunidade internacional que não se relacionam a nenhuma crise internacional particular, extrapolando a autoridade inicialmente estipulada na Carta das Nações Unidas. Vemos que, as definições da dominação racional legal, são essenciais para ação legislativa do Conselho de Segurança. Tendo em vista a importância do jogo político dentro da instituição, a hipótese elaborada apresenta uma solução para se entender melhor como se deu, legalmente, a percepção da legitimidade da autoridade do Conselho de Segurança, no entendimento acerca das justificativas fornecidas pelos Estados para agir. Bruce Cronin aponta um resultado empírico que permite assumir essa posição, que mostra uma maior preocupação, por parte dos Estados, com o cumprimento das normas legais internacionais:

Em virtualmente todos os casos de ação do Conselho de Segurança os cinco membros permanentes se esforçaram para legitimar suas ações de acordo com o Direito Internacional e a Carta das Nações Unidas. Por essa razão, virtualmente todas as resoluções do Conselho de Segurança citam provisões específicas da Carta e utilizam argumentos a partir do Direito internacional para justificar suas ações. (CRONIN, 2008, p. 59 - Tradução Livre).

A análise aqui vai além da vinculação formalmente legalizada por tratados, como o art. 24 da Carta das Nações Unidas, buscam-se explicações que vão além do que está explícito no texto da lei. Nesse sentido, o autor traz duas possíveis explicações, que podem demonstrar a aplicação das características, como definidas por Thomas Franck: a reinterpretção dos poderes do Conselho descritos nos capítulos VI e VII da Carta, e/ou invocando o direito

---

<sup>45</sup> CRONIN, Bruce. 2008 *op.cit.* p. 58

<sup>46</sup> “*on the suppression of financing and support for terrorists acts*” CRONIN, Bruce; HURD, Ian; (2008) *op. cit.* p. 19

<sup>47</sup> “*designed to prevent weapons of mass destruction from falling into the hands of terrorists*” CRONIN, Bruce; HURD; *idem.*

consuetudinário<sup>48</sup>. No primeiro caso, é importância do que é definido por Thomas Franck como determinação textual, no sentido de se fazer entender perfeitamente as aplicações da lei sem que seja exageradamente detalhada não permitindo o seu emprego corretamente. Com essa idéia, Bruce Cronin, nos mostra que existe certo espaço para se trabalhar com o que está definido no Capítulo VI e VII, por: “desenvolver novos entendimentos sobre o significado dos termos utilizados à luz das circunstâncias contemporâneas; examinando novamente as intenções dos criadores da Carta; e reinterpretando os poderes específicos dentro dos objetivos da ONU”. Esse espaço é garantido pela determinação textual, e vai garantir legitimidade da autoridade à medida em que não cria um bloqueio às ações de responsabilidade do Conselho, mesmo que elas não estejam formalmente estipuladas. Porém, como o autor relembra, tal explicação remete ao caráter *ad hoc* da explicação. Para evidenciar a explicação da questão, pode-se pensar na relação formada entre as próprias características da dominação racional legal, ou seja, a formação de um costume de forte valor simbólico agregado ao direito internacional pela execução prática contínua das ações do conselho dotadas de coerência e aderência repetida por parte dos membros. Será, assim, aplicada a invocação do direito consuetudinário para que possa ser evidenciada a manifestação da dominação legal na legitimidade da autoridade, quando explicada como norma de costume feita pelo Conselho de Segurança. Esse mecanismo de autoridade, via legitimidade da dominação legal consuetudinária, infere diretamente em um dos argumentos utilizados no decorrer de regime de sanções ao Iraque, principalmente no que toca a invocação dos objetivos estabelecidos por resoluções anteriores para justificar a ação que deu origem à resolução S/1483/2003.

Nesse sentido, a prática exercida pelo Conselho de Segurança, ou por outro ator, mesmo de maneira política, somente será capaz de estabelecer parâmetros para ser reconhecida legítima, se estiver regida por leis processuais esclarecidas pelas características já apresentadas. Verifica-se que para que a legitimidade, da prática autoritária do Conselho, seja alcançada, é necessário o fundo técnico da burocracia presente dentro da dominação legal no exercício da decisão política. Isso evita que as ações sejam tomadas de forma arbitrária, garantindo segurança jurídica às resoluções do Conselho, a repetição das ações justificadas e

---

<sup>48</sup> Foi sugerido no primeiro capítulo a percepção de uma jurisdição internacional, no que toca o Conselho das Nações Unidas, pautada em na jurisprudência, de forma a se assemelhar ao sentido observado pela *Common Law*.



pautadas dessa maneira agregam legitimidade à autoridade do órgão, de acordo com o cumprimento da legalidade, que facilita a garantia da cooperação política, para que se possa ter uma autoridade legal atrelada ao órgão. Tal fato é colocado por Bruce Cronin da seguinte maneira: “[...] a legitimidade do Conselho de Segurança para articular princípios de normas internacionais criadas a partir do consenso se encontra na sua estrutura interna e seu relacionamento com os membros gerais da ONU” (CRONIN, 2008, p.70).

Cabe, então, ao órgão utilizar-se da dominação legal, justificando a ação preferencialmente sobre aspectos legais, racionais e técnicos, para garantir a legitimidade da ação. A conclusão de Bruce Cronin permite avançar no estudo de caso no sentido de evidenciar a percepção de autoridade, no sentido de representatividade e responsabilidade, essenciais para a hipótese elaborada. Como o autor coloca:

Desde que o Conselho continue agindo de acordo com o consenso da lei internacional e com os procedimentos da ONU, ele pode expandir seu escopo de autoridade refletindo mudanças nas crenças do que constitui uma obrigação legal. (CRONIN, 2008, p .71).

Tem-se evidências que permite associar, a legitimidade das diferentes aplicações da autoridade do Conselho de Segurança, às características da dominação legal da instituição. Dessa maneira, elas levantam parâmetros a serem buscados, ao se analisar a hipótese lógica elaborada sobre os membros que buscaram justificar legalmente a ação contra o Iraque. Se questionará, também, de forma mais conceitual, qual foi o efeito dessa ação do Conselho de Segurança sobre a invasão realizada sem sua aprovação, imagina-se que tal resolução possa ter tido um objetivo fortemente político no sentido de legitimar de maneira alternativa a ação executada de forma exterior ao conselho, evitando perder parte de autoridade socializada na comunidade internacional.

Além de levantar parâmetros para o estudo de caso em si, as referências utilizadas até agora visam estabelecer, e esclarecer, qual será o tratamento conceitual referente ao estudo das relações internacionais apresentadas. Nesse sentido, ao se ampliar o alcance das ideias trazidas para o estudo procura-se convergir para um entrelaçamento entre vertentes teóricas, que sejam capaz de categorizar os fatos levantados pelo estudo de caso. A complexidade das relações e conexões internacionais que remetem ao caso da resolução S/1483/2003, nos termos dos tópicos, os quais se tem interesse em debater durante a análise, possibilita à

medida em que é necessário a aproximação e complementação teórica. Sendo assim em forma de síntese, as ideias relacionadas entre as correntes teóricas construtivista e neoliberal, sendo observadas pela ótica do pensamento sistêmico, podem ser usadas hipoteticamente para retratar as mudanças de paradigma acerca da perspectiva quanto o Conselho de Segurança, contrapondo em certa medida a lógica da relatividade do poder. Ou seja, no tocante à visão do governo dos Estados Unidos da América sobre a autoridade da instituição, o que permitiu uma mudança de percepção? Nesse sentido, o que fez com que o Conselho de Segurança tivesse sua autoridade alterada sobre as ações da liderança da coalizão internacional no caso do Iraque? Essas questões podem ser respondidas através da apropriação das ideias de Niklas Luhmann<sup>49</sup> para os conceitos descritos acima, juntamente com o que propõe Ian Hurd sobre a simbologia presente nas ações do Conselho de Segurança<sup>50</sup>.

### **3.4 A simbologia da legitimidade do Conselho de Segurança**

Claramente, pode ser lembrado aqui a validade simbólica que influencia a percepção da legitimidade da ação. Ian Hurd, concorda fortemente nesse sentido com Thomas Franck<sup>51</sup>, quando explica o poder e a autoridade do Conselho de Segurança utilizando a simbologia sociológica. Sobre essa afirmação, pode ser extraído da explicação de Hurd que a delegação de poder, por meio de símbolos está atrelada ao exercício de atividades, que não seriam alcançadas de outra maneira. Praticamente, essa simbologia incorporada às ações dadas pelo instituto do Conselho de Segurança é função de sua dominação racional legal, principalmente no sentido da determinação textual que permite que sejam estabelecidos mecanismos para o funcionamento da delegação legítima de poder. Não obstante, os procedimentos burocráticos e legais são, em si, justamente um símbolo, que transmitem legitimidade à instituição em uma relação interativa contínua, no sentido de um acordo intersubjetivo de interpretação conectado ao sistema social da comunidade internacional. É a luz de tal razão que o estudo da autoridade

---

<sup>49</sup> MATTHEIS, Clemens, "The System Theory of Niklas Luhmann and the Constitutionalization of the World Society". Goettingen Journal of International Law 4 (2012) 2 p.627

<sup>50</sup> HURD, Ian (2002) "Legitimacy, Power, and the Symbolic Life of the UN Security Council" Global Governance, Vol. 8, No. 1 (Jan.–Mar. 2002), p. 35-51

<sup>51</sup> FRANCK, Thomas(1998) *op.cit.*

se faz possível, ao identificar no poder político a conquista da utilização dos símbolos do sistema cultural da sociedade ao seu favor. Como Hurd coloca, as percepções da legitimidade criam as instituições autoritárias da sociedade e assim seus símbolos, dizendo ainda que essas são as bases para se estudar o poder prático do Conselho de Segurança<sup>52</sup>. Sendo assim, símbolos estão diretamente ligados com a delegação de poder e com a transferência da legitimidade, seguindo a categorização de Thomas Franck, no que toca a percepção da legitimidade sob o aspecto da validade histórica, da coerência e aderência de uma ação. Isso se dá, principalmente, se remetermos ao que supõe Erik Voeten, sobre a teoria do agente principal durante a delegação de poder ao Conselho de Segurança e às evidências de autoridade baseados em recursos justificativos estipulados por Ian Hurd.

O valor simbólico da instituição está assegurada pelo relacionamento entre a sua prática e os propósitos que os guiam. Facilmente, pode-se observar que o reflexo desse relacionamento está intrínseco ao sentido dado à legitimidade, quando se fala em respeito à dominação racional-legal, que garante o funcionamento da ação coletiva legítima, como fator determinante para a delegação de poder. Ruth Wedgwood traz que essa ideia de legitimidade, por respeito a prática processual, pode ser adicionalmente um substituto para o que pode ser entendido por *realpolitik*, inserido ao funcionamento da tomada de decisão do Conselho de Segurança<sup>53</sup>. Teorizando sobre o assunto, a autora diz que para que exista essa variação na interpretação, para aplicação de novos métodos de ação, existirá, por causalidade, uma necessidade moral por ação na comunidade internacional, como as mudanças que ocorriam no ambiente internacional após os ataques terroristas de 11/09/2001.

Assim, cria-se uma base para o entendimento do porquê do relacionamento entre o respeito a jurisdição normativa, expressa em forma da legalidade, e a legitimidade, e sua interferência direta na autoridade internacional do Conselho de Segurança. A fim de definir o sentido dado a uma delegação legítima de poder, principalmente, verifica-se que a delegação para a coalizão serviu para cumprir o seu dever de coibir ações que iriam contra paz internacional. Entretanto, existe uma lacuna quanto aspecto sociológico da autoridade internacional. Avançando essa relação com o aspecto legal da formação da autoridade,

---

<sup>52</sup> HURD, Ian (2002) *op. cit* p. 38

<sup>53</sup> WEDGWOOD, Ruth (2003) “*The fall of Saddam Hussein: Security Council mandates and preemptive self-defense*” *The American Journal of International Law*, Vol. 97, No. 3 (Jul., 2003), pp. 576-588

levantado por Bruce Cronin e Ian Johnstone, juntamente com o que foi brevemente esclarecido acima por Ruth Wedgwood, observamos a existência de um sistema social que tem como agentes o Conselho de Segurança e a comunidade internacional.

### 3.5 O pensamento sistêmico por trás do Conselho de Segurança

Nesse contexto, as idéias de Niklas Luhmann, como interpretadas por Clemens Mattheis, para o entendimento da sociedade mundial são básicas para que se possa desenvolver mais sobre o relacionamento entre a legalidade e a legitimidade do Conselho de Segurança. Para se apropriar da definição básica por Luhmann, como traduzida por Mattheis:

According to Luhmann, each (national) society is divided into various autopoietic and separated (sub)systems, such as the legal system, the political system, the educational, the scientific or the economic system. Social (sub)systems are structures, which “maintain in an overly complex environment a less complex, meaningful context invariant and are thus able to orientate actions<sup>54</sup>. (Mattheis, p. 628).

Assim, a aproximação tomada pelo trabalho se dá devido à sua utilidade para o estudo de legitimidade e legalidade que se é proposto, possibilitando o exercício de análise dessas temáticas por uma nova maneira de compreendê-las no campo das Relações Internacionais. Ao se dividir a comunidade internacional em diversos (sub)sistemas intrinsecamente coesos e coerentes, devido ao fato de possuírem uma lógica de comunicação própria que faz com que tais tenham a capacidade de se reproduzir de forma independente, define-se uma observação autopoietica das relações internacionais.

A noção primordial do entendimento, levado em consideração por essa análise do caso do Iraque, diz respeito ao entendimento da Organização das Nações Unidas sob a ótica da teoria do pensamento sistêmico, de Niklas Luhmann. Será dito que a ONU, como qualquer outra organização internacional, pode ser entendida como uma arena de debate político internacional, logo, como um sistema que se encontra no ambiente internacional. Sua estrutura é determinada pela interação de seus (sub)sistemas, no estudo prevalecerá o (sub)sistema legal (a Carta das Nações Unidas e todos os regimentos internos da instituição).

---

<sup>54</sup> MATTHEIS *op. cit. apud.* N. Luhmann, *Soziologische Aufklärung 1: Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme*, 8th ed. (2009), 226 (tradução pelo autor) [Luhmann, *Aufklärung*].

Porém, como seu funcionamento é determinado pela comunicação entre o (sub)sistema legal e outros (sub)sistemas autopoieticos (Estados), esses também farão parte da análise. Através dessa comunicação se dá qualquer simbologia incorporado ao seu funcionamento. Dessa maneira, a delegação da autoridade se daria assim por uma mutação no entendimento intersistemático dessa comunicação - ou seja uma nova leitura na carta e nos procedimentos da dominação racional legal, consistente com o que Ruth Wedgwood coloca como a *Common law* da ONU<sup>55</sup>. Seguindo esse mesmo tratamento, como será visto, a legitimidade simbólica adquirida pela “*Coalition of Willing*”, legalmente condicionada pela resolução S/1483/2003, condiz com uma comunicação coesa sistemática, que permitiu que tal fato acontecesse, de acordo com características como validade histórica e a coerência.

Assim, um sistema é composto por uma infinidade de ações significativas de comunicação que se reproduzem, e por isso são a unidade básica de análise para relações sociais, já que buscam sempre diminuir a complexidade do objeto de análise. Essencialmente, a justaposição contínua dessas operações, ou como Mattheis as chama “comunicação de comunicações”, faz com que os sistemas sociais não sejam constantes e estagnados em um eventual momento histórico, sendo assim de fácil variação, mesmo sem se comunicarem diretamente com o ambiente no qual estão inseridos<sup>56</sup>. Se os próprios sistemas sociais, formados a partir da cognição sobre a comunicação intersistemática, são passíveis de mudanças, seus símbolos também podem ser transformados, ou, como no caso, transferidos através de uma nova reprodução da comunicação (ou um novo método de ação manejado por uma instituição como o Conselho de Segurança). Ou seja, para a proposta trabalhada na monografia, o sistema, concebido a partir de agora como o sistema ONU, se comunica, intrinsecamente, com seus (sub)sistemas quanto os problemas do ambiente internacional, ou seja, os fenômenos diversos do mundo global em suas várias temáticas. Porém, mesmo não interferindo diretamente com as problemáticas, o sistema ONU somente os observa e age dentro de seus limites em correspondência com as manifestações do ambiente.

Ao se aprofundar um pouco mais na conceitualização feita pela teoria sistêmica de Luhmann, é possível categorizar o sistema ONU, como descrito acima, como um sistema autopoietico: sendo um sistema fechado e diferenciado devido à sua comunicação (simbologia)

---

<sup>55</sup> WEDGWOOD, Ruth. (2003), *op.cit.* p. 577

<sup>56</sup> MATTHEIS, Clemens (2012) *op.cit.* p. 628-629

própria; e concretamente formado por uma estrutura que, apesar de limitar a sua operação, não o torna menos passível de evoluções no decorrer da sua auto reprodução comunicativa. Por esse motivo, é correto afirmar que o sistema ONU comporta dentro de si (sub)sistemas independentes (Estados Soberanos) e (sub)sistemas estruturais (normas, regimentos internos e princípios vinculantes). Contudo, tanto o sistema ONU, quanto os Estados que o compõem, existem devido a reprodução de sua própria comunicação dentro de si, isso os identifica como únicos. Ou seja, cada um terá sua própria simbologia. Mesmo que os Estados, por mais que fechados em si em sua própria comunicação e reprodução, eles vêm uns outros como componentes do ambiente no qual coexistem. Nesse sentido, os Estados que servem como (sub)sistemas para o sistema ONU se comunicam entre si, como parte estruturante do que ao fim seria o próprio sistema ONU, que seria visto por esses (sub)sistemas como um ambiente não sistemático<sup>57</sup>.

Para concluir a explicação, deve ser esclarecido o critério para se estabelecer como se dá a comunicação no sistema ONU entre seus (sub)sistemas. O instrumento conceitual, criado por Luhmann, para descrever essa interação comunicativa entre sistemas é descrito por uma ligação estrutural<sup>58</sup>. Essa ligação seria até certo ponto entendida como mecanismos estruturais compartilhados pelos sistemas, por exemplo, o vínculo criado através do reconhecimento da Soberania de um Estado pela ONU. Apesar do Estado continuar sendo um sistema independente (e soberano) em si, sua ligação com o sistema ONU faz com que o (sub)sistema Estado tenha que responder à causalidades iniciadas acima de sua estrutura no sistema ONU, devido ao fato de compartilharem esse símbolo social, político e legal em sua estrutura comunicativa. Dessa forma, assim como o exemplo da soberania segue-se que, para o caso, a legitimidade é uma ligação estrutural do sistema político internacional e nacional devido ao compartilhamento de um mesmo significado lógico, reproduzido na comunicação interna dos sistemas. Além disso, a dominação racional legal da instituição diz respeito à estrutura de seus (sub)sistemas político e legal, de forma a integrá-los com os (sub)sistemas dos Estados que a compõem. Como próprio Mattheis menciona, a ligação estrutural entre sistemas permitem que

---

<sup>57</sup> *Idem.* p. 629

<sup>58</sup> *Ibidem.* p. 631

eles existam separadamente, mas fornece uma condição de aumento mútuo de interdependência<sup>59</sup>.

A proposta desse trabalho é focar em estabelecer a Organização das Nações Unidas como o sistema singular em si, sendo que a percepção daqueles (sub)sistemas que a compõem será do sistema ONU como o ambiente do qual faz parte, mesmo que ela seja categorizada pela análise como um sistema<sup>60</sup>. Assim, como comentado pelo autor, a estabilização de expectativas levantada pelo caráter recursivo das justificativas são garantias da qualidade legal para o ambiente internacional, já que permitem uma comunicação sistemática global dada a validade simbólica que acarreta. O autor diz ainda que essa validade simbólica pode ser explicitada não somente pela linguagem codificada do direito entre legal e ilegal, mas pelas qualidades que a ela se dá devido às expressões da política mundial<sup>61</sup>. Como evidência analítica, esse sentido do sistema legal internacional é útil para o entendimento da delegação a autoridade e mutação do método de ação do Conselho de Segurança, uma vez que, seja racionalmente e recursivamente justificado, é possível que ocorra de forma legítima. Ou seja, a justificação recursiva, como vista em um processo jurídico, é essencial para a análise do caso, visto que é uma evidência de autoridade. Nesse sentido, a dominação racional-legal do Conselho de Segurança, como demonstrado previamente, sustenta a tese de que a coalizão buscava a autoridade delegada, dada as diversas reuniões, comitês e relatórios que servem como controle recursivo ao longo de toda a crise do Iraque e até mesmo após a resolução 1483<sup>62</sup>.

Essa tese se torna ainda mais palpável dada a ligação estrutural entre o subsistema legal e o subsistema político dentro do sistema ONU, visto que ela proporciona um grau de interdependência entre todos os (sub)sistemas que se estruturam com esse sistemas. Ou seja, é

---

<sup>59</sup> *Ibidem.* p. 632, *apud* N. Luhmann, *Das Recht der Gesellschaft*, p. 441

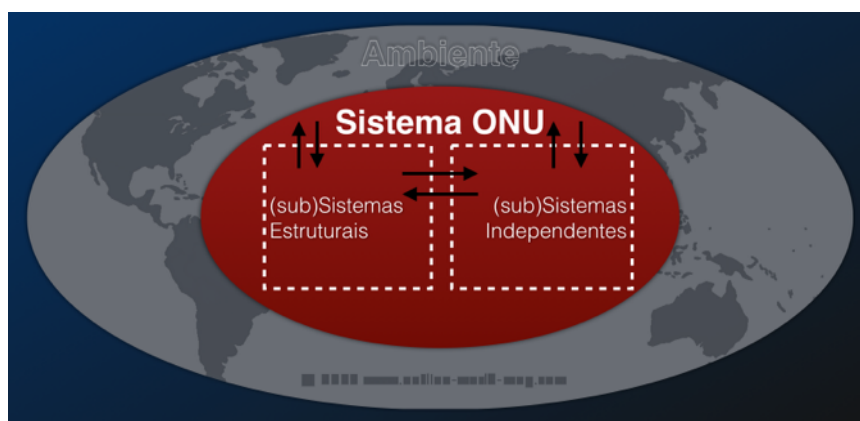
<sup>60</sup> Uma observação final quanto essa proposta de entendimento diz respeito à própria linguagem teórica das Relações Internacionais, que permeia o estudo. Ao se estabelecer como será abordada a teoria que ilustra a imagem que temos do objeto de estudo, está também se colocando como suplementação essa estrutura conceitual demonstrada acima de sistemas e (sub)sistemas, ou seja, o sentido por trás do estudo está estruturado por uma explicação, conceitualmente, institucionalista através de uma lógica sociológica para a comunidade internacional.

<sup>61</sup> *Ibidem.* p. 640-641

<sup>62</sup> Em novembro de 2003 a resolução S/RES/1518 estabelece a formação do comitê de acompanhamento, reafirmando o proposto pela resolução S/RES/1483, logo reafirmando a delegação de autoridade. Além disso historicamente podem ser observados diversos outros tipos de controle recursivo no que toca as resoluções que afetam o governo do Iraque.

impossível se isolar nesse estudo da legitimidade tais sistemas, porque os Estados nacionais são elementos da estrutura do sistema ONU, e nesses sistemas estatais estão contidas as ligações entre as estruturas compartilhadas do sistema político e legal. A própria Carta das Nações Unidas sugere essa relação intersistemática, sendo uma ligação estrutural entre os seus símbolos sociais, políticos e legais. Seguindo esse raciocínio, pode-se falar na primazia da lei como a plataforma de comunicação entre todos esses sistemas estudados nessa análise, vis-à-vis a dominação racional-legal da instituição. No sentido dessa influência da plataforma de comunicação da legalidade na reprodução dos (sub)sistemas, nota-se a uma manifestação da relação da dominação legal e a percepção da legitimidade de uma ação de autoridade internacional, como elemento de comunicação estrutural. Então, a comunicação, como o mecanismo de transferência de autoridade, aconteceria caso a coalizão apresentasse a capacidade de atender todos os propósitos do estabelecidos pela primazia da lei sobre as ações do Conselho de Segurança, estabelecendo, como já evidenciado, uma noção de responsabilidade correlata à legitimidade. De igual e essencial importância para a lógica empírica realizada para essa análise, são as já citadas características de percepção de legitimidade, que também devem ser mantidas para que entenda-se a comunicação, mantendo o diálogo legítimo quanto a transferência de autoridade entre os subsistemas autopoieticos. Mattheis confirma a possibilidade de existência dessa lógica ao afirmar que, através de um pensamento sistêmico a luz das ideias de Luhmann, existe, até certo ponto, uma ligação estrutural entre os (sub)sistemas presentes no ambiente internacional, segundo ele, dando sentido ao se pensar em uma constitucionalização Internacional<sup>63</sup>.

Figura 1 - O Sistema Autopoietico da Organização das Nações Unidas



Fonte: Elaboração do autor

<sup>63</sup> *Idem*, p. 647



Justamente sobre esse sentido de uma constituição internacional podem ser pensadas as atribuições da formalidade do direito internacional, como um dos elementos de ligação estrutural que mais se faz presente na lógica de comunicação dos (sub)sistemas do ambiente internacional. Dessa forma, sua manifestação se dá como a formatação padrão das estruturas sistêmicas, contudo, o que se observa no caso é uma situação que escapa da ação normal da burocracia da instituição. Isso produz é produzido por uma anomalia no ambiente internacional que afeta todos seus (sub)sistemas, redefinindo suas ligações estruturais para o funcionamento mais adequado. Essa lógica de adaptação pode ser também ilustrada pelo sentido dado por Weber na alternância das justificações internas da dominação, no qual fala-se na existência da liderança carismática com caráter extracotidiano em detrimento do costume<sup>64</sup>.

Então, para que seja possível concluir essa seção do trabalho é interessante frisar que a problemática da pesquisa diz respeito à manifestação do fenômeno social da autoridade internacional quanto a sua relação com a dominação racional legal da instituição do Conselho de Segurança, e a legitimidade que esse acarreta perante à comunidade internacional, particularmente, como essa relação se deu no peculiar caso da resolução S/1483/2003. Dessa forma, os artigos evidenciados, as análises e as conclusões sobre as ideias absorvidas no decorrer do trabalho serviram para se realizar uma lógica geral de pesquisa para o estudo de caso. Sendo assim, a partir do próximo capítulo, o foco será na narrativa que permeará a aplicação dos conceitos ilustrados acima.

---

<sup>64</sup> WEBER, Max; *Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva Vol. 1. 4ª ed.; Trad. De Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; rev. tec. De Gabriel Cohn; Editora Universidade de Brasília, 1998; p. 530.*

#### 4 O CASO DO IRAQUE, A RESOLUÇÃO S/RES/1483 (2003) E A PRÁTICA DA LEGITIMIDADE INTERNACIONAL

Baseado no estudo de David M. Malone<sup>65</sup>, pode ser feita uma breve verificação histórica ao analisar os fatos históricos que culminaram no período entre 11/9/2001 e 19/03/2003, ou seja, o contexto no qual se chegou a resolução S/1483/2003. Fala-se na nova ameaça do terrorismo transnacional<sup>66</sup>. Nesse contexto, o mais importante para se ter em mente nessa análise é o receio que se tinha quanto a insegurança gerada por essa nova ameaça. Quanto ao Iraque, isso refletia diretamente na discussão quanto a presença de Armas de Destruição em Massa (*WMD*), e sua possível relação com organizações terroristas, como a *Al-Qaeda*<sup>67</sup>. Dessa maneira, entende-se a ação unilateral da *Coalition of the Willing*, liderada pelo EUA e o Reino Unido, esgotando os canais multilaterais de ação tradicionais do Conselho de Segurança, através de inspeções adicionadas de sanções, e dando lugar a um novo cálculo estratégico que priorizava a ação preventiva. Malone coloca, assim, que existiam dois impulsos à ação que estavam em conflito: a favor do fortalecimento institucional, e a favor da ação unilateral. Mesmo assim, esses dois entendimentos tratavam o Conselho de Segurança como instrumento, logo, a hipótese desenvolvida pelo estudo está de acordo com o que o autor observa. Como observado por Malone: “ The unique features of UN legitimacy, including its alignment with international legality, were no doubt understood in Washington; but in the end, if the UN did not offer the path of least resistance for the achievement of US foreign policy goals, the United States could dispense with it.” (MALONE, 2005. p.212). Contudo, dada essa análise, é visado verificar a relação da legitimidade, criada pela autoridade legal instrumental do Conselho de Segurança.

---

<sup>65</sup> MALONE, David M. (2005); *op.cit.* p. 208-212.

<sup>66</sup> “ The diffuse and asymmetric nature of terrorism calls for a different kind of international policing than the UN has traditionally been able to supply, with a greater focus on cooperative regulation and enforcement by states (as demanded by SCR 1373 and SCR 1540)” (MALONE, 2005. p. 210)

<sup>67</sup> “Several days later, at US initiative, the Council unanimously adopted sweeping provisions under Chapter VII of the Charter, binding on all Member States, against the financing of terrorism and the provision of safe haven for terrorists, establishing a subsidiary body, the Counter-Terrorism Committee (CTC), to monitor compliance” (MALONE, 2005. p. 186 sobre a resolução S/1373/2001). e, também, “ The United States alleged that the advent of transnational terrorism transformed the strategic threat posed by a tyrannical regime with WMD aspirations, and sought authorization from the Council to use force to pre-empt the conjunction of these threats” (MALONE, 2005, p. 210)

Sendo assim, nas duas opções para a instrumentalização é viável pensar na legitimidade da autoridade da instituição, através da dominação racional legal, exercida por um processo jurídico: 1) Mais claramente, o consenso entre o P-5 pode ser entendido pelas manifestações já observadas no capítulo 2, e sua aproximação com as características legais da tomada de decisão que aumentariam a probabilidade da percepção da legitimidade; 2) Menos claramente, e como é explicado pela hipótese da monografia: a responsabilidade pela paz e segurança internacional é intrínseca à legitimidade do Conselho de Segurança, buscou-se por meio legalizado assegurar a continuidade de sua autoridade legítima, devido ao seu detrimento pela ação unilateral da Coalizão. Isso se deu através de uma resposta burocrática à ação da Coalizão, que visava fazer com que o Conselho de Segurança fosse percebido como o ambiente da dominação racional-legal, autorizando a ação naquele momento. O intuito foi preservar a legitimidade da sua autoridade como instituição internacional tendo em vista suas responsabilidades com a comunidade internacional, priorizando a eficácia da legitimidade cumprindo com suas responsabilidades. Mesmo o uso instrumental do Conselho de Segurança, que se é permitido observar no caso da resolução 1483, ainda se mostra útil para verificar como a capacidade da autoridade legal (e burocrática) da instituição está fortemente inserida no cálculo estratégico do Estado. Isso, claramente, não se dá de maneira polarizada (ou hegemônica) se opondo a ação unilateral, mas estando disponível para aquele que for a utilizar, dado que sejam seguidas suas normas de utilização - ou seja, seus princípios normativos que regem sua burocracia, estão estruturalmente ligados à ação instrumental da instituição, já que são percebidos como legítimos pela comunidade internacional. Cabe, a análise a seguir, discutir como é possível se pensar nessa hipótese descrita acima na narrativa conhecida sobre o caso.

Para que se possa esboçar melhor o problema de pesquisa que foi apresentado, foi escolhida a resolução S/1483/2003 do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas dentre todas as demais do regime de sanções ao Iraque. A escolha tem em vista a aplicabilidade dos precedentes que esta resolução abriu para ação coletiva, contra indivíduos e entidades iraquianos, que prestavam serviços ao regime que foi derrubado pela coalizão liderada pelos EUA. O que interessa é que essa resolução explicita o que Ruth Wedgwood descreve, ao mencionar que a abstenção do Conselho de Segurança, quanto a intervenção

militar, não significa que suas atividades se mantiveram irrelevantes para a temática<sup>68</sup>. Isso é observado principalmente quando se é lembrada a falta de complacência do Iraque com resoluções que previam, entre outras coisas, medidas de desarmamento<sup>69</sup>. Seguindo essa lógica, se entende que devido à uma notificação pública pela missão Francesa e Russa na Organização das Nações Unidas quanto ao intuito de vetar qualquer resolução militar sob os efeitos da crise no Iraque<sup>70</sup>, percebeu-se que o Conselho de Segurança teria que buscar uma medida alternativa para exprimir legalidade e legitimidade à ação, que era a princípio de sua responsabilidade. Ou seja, percebe-se um conflito prático na execução dos deveres da instituição.

Ao se analisar a medida tomada pelo Conselho de Segurança, em decorrência do caso do Iraque, poderemos ver posteriormente que ela pode ser entendida sob a ótica da delegação de poder como proposta por Erik Voeten, devidamente explicada no capítulo anterior. Dessa forma, como foi dito previamente, quer se verificar evidências de autoridade, como descritos por Ian Hurd, aplicados de forma coerente ao caso, e à hipótese, para se clarificar a possibilidade de instrumentalização do Conselho de Segurança, para o cumprimento de suas responsabilidades, garantindo legitimidade à ação. Sendo que, então, se provada a delegação da autoridade legítima por uma via legal (institucionalmente burocratizada) poderá se comprovar a existência da autoridade internacional do Conselho de Segurança. A principal referência a tal hipótese se encontra no preâmbulo da própria resolução S/RES/1483 que declara:

Noting the letter of 8 May 2003 from the Permanent Representatives of the United States of America and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the President of the Security Council (S/2003/538) and recognizing the specific authorities, responsibilities, and obligations under applicable international law of these states as occupying powers under unified command (the “Authority”),  
Noting further that other States that are not occupying powers are working now or in the future may work under the Authority<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> WEDGWOOD, Ruth (2003) “*The fall of Saddam Hussein: Security Council mandates and preemptive self-defense*” *The American Journal of International Law*, Vol. 97, No. 3 (Jul., 2003), pp. 576-588

<sup>69</sup> WEDGWOOD, Ruth. (2003), *op.cit.*; No caso se remete à resolução 1441 (2002) do Conselho de Segurança.

<sup>70</sup> *Idem.* p. 577

<sup>71</sup> Texto da resolução S/RES/1483, disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/368/53/PDF/N0336853.pdf?OpenElement>

Dessa forma, a justificativa se inverte no sentido de reconhecimento da autoridade da liderança da coalizão de forma “retroativa”. Ou seja, existe evidência explícita de que a autoridade existe e foi transferida, agora cabe ainda se questionar se isso pode em alguma maneira ser visto como um mecanismo legal legítimo, dada a autoridade legal instrumentalizada.

Como já foi visto, a pesquisa busca achar dentro dos acontecimentos que permeiam o contexto histórico, que levou à resolução analisada, evidências da autoridade legal entre o Conselho de Segurança e a liderança da coalizão, que realizou o teatro militar ao Iraque. Isso será feito para que se possa demonstrar que a legitimidade só pode ser transferida com parcimônia, dada a legalidade intrínseca ao respeito à responsabilidade da jurisdição da instituição, como também, a capacidade de recepção da autoridade de forma legítima por parte da coalizão (como já foi dito, a essa manifestação se dará o sentido da instrumentalidade da autoridade legal). Como se pode ver, esses dois pontos estão diretamente ligados aos aspectos, respectivamente, normativos e sociais como apresentados no capítulo anterior por Cronin e Johnstone, que se complementam para lidar com a problemática estudada. Nesse sentido, Ian Hurd argumenta que a delegação de poder ao Conselho de Segurança, legalmente assegurada pela Carta das Nações Unidas, só se dá pela percepção da legitimidade do Conselho em si, como também das suas ações. Sendo que é demonstrada pelo voluntarismo dos Estados em cooperar, com sanções e missões de *peacekeeping* e assistência e/ou acompanhamento - isso coloca o Conselho de Segurança como um ator social dentro de um sistema maior da comunidade internacional que, por isso, depende de capital social para manejar suas ações políticas<sup>72</sup>.

#### **4.1 O Sentido da Liderança Americana**

A luz da teoria sistêmica, segue a contextualização quanto os motivos possíveis que levariam, não só a delegação de poder, mas a aceitação da instrumentalização da autoridade legal, de acordo com manifestações do subsistema Estados Unidos da América, que afetariam

---

<sup>72</sup> HURD, Ian (2002). *op.cit* p. 35-38

o sistema Organização das Nações Unidas. Para isso irá se contrapor as ideias de Ikenberry<sup>73</sup>, sobre o propósito da liderança americana no contexto da guerra ao terrorismo, às ideias que favorecem um entendimento negativo à posição tomada durante aquele evento histórico<sup>74 75</sup>. A grande questão aqui são os limites das ligações estruturais, que permearam o que culminou na resolução S/RES/1483, e, qual foi o sentido da percepção dada à legitimidade da autoridade do Conselho de Segurança no caso, mais particularmente, no que toca sua relação como liderança internacional, seguindo a hipótese de uma autoridade legal instrumentalizada. Sendo assim, a percepção correta, quanto a transferência da autoridade simbólica internacional do Sistema ONU para o Sistema reproduzido pela Coalizão, seria modelada segundo ligações estruturais, e por isso seria possível, dentro das condições excepcionais que tomaram parte no caso da resolução S/RES/1483.

O conceito de Liderança, trazido por Ikenberry ao elaborar seu argumento, é bastante interessante para o desenvolver da proposta dessa análise, ao estabelecer uma nova percepção sobre a liderança ao fim da Guerra Fria. Em termos sistemáticos, pode ser colocado que houve uma mutação no significado simbólico da Liderança no contexto, esse valor simbólico (assim como a legitimidade) é comunicado através as ligações estruturais entre os diversos sistemas do ambiente internacional, enfim, incorporado a suas estrutura autopoietica. No caso, o argumento do autor é que a liderança americana se daria, à época, na habilidade de fomentar a cooperação e o sentido de um propósito social comum entre os Estados. Essa liderança ficaria evidenciada através dos fundamentos das instituições e hábitos do Estados Unidos da América, que serviram como as bases para se estabelecer os processos, normas e instituições que hoje são mecanismos institucionais de fomento de cooperação, e/ou do exercício da liderança internacional. O autor menciona que isso se deu através do exercício de uma liderança tradicional americana pós Segunda Guerra Mundial, Realisticamente (em termos de poder) estipulada, que manejou a criação do que hoje é o exercício da sua liderança<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> IKENBERRY, G. John; *"The Future of International Leadership"*. Political Science Quarterly, Vol. 111, No. 3 (Autumn, 1996) p. 385-402

<sup>74</sup> LOPEZ, George A., CORTRIGHT, David; *"Containing Iraq: Sanctions Worked"*. Foreign Affairs, Vol. 83, No. 4 (Jul. - Aug., 2004), p. 90-103

<sup>75</sup> LOBEL, Jules; RATNER, Michael; *"Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease-Fires and the Iraqi Inspection Regime"*. The American Journal of International Law, Vol. 93, No. 1 (Jan., 1999), pp. 124-154

<sup>76</sup> IKENBERRY, G. John (1996) *op. cit.* p. 385 - 386.

Sistemicamente, esse exercício se encontra implicitamente nas ligações estruturais concebidas através desse sistema macropolítico<sup>77</sup>, previamente estabelecido. Isso é uma evidência da manifestação da existência de uma relação sistemática legal e política<sup>78</sup>, que permite elaborar a delegação de poder como um mecanismo processual legal coerente para o caso da resolução S/RES/1483, que contou com a liderança americana para justificar o sentido instrumental dado à autoridade, e com o consenso dos membros para justificar a necessidade moral da ação<sup>79</sup>.

Ainda sobre o conceito de liderança trazido por Ikenberry, pode-se falar em dois elementos essenciais para sua concepção na análise proposta: o poder e o propósito. Como será visto, a liderança será exercida ao provocar nos (sub)sistemas uma reação diferente daquela que teria ocorrido caso nenhuma ação fosse cometida<sup>80</sup>, no sentido de projeção de ideias e objetivos materiais de forma coordenada<sup>81</sup>. O próprio conceito de Weber, quanto autoridade, sugere sua proximidade com a liderança, como mencionado previamente nesse estudo. O convencimento que guia ações coordenadas de sobreposição de interesses, e objetivos, por novas maneiras é extremamente correlato com a legitimidade, a qual deve ser percebida para que as medidas de liderança tenham eficácia em sua execução. Uma coalizão, como a montada para assumir a responsabilidade de segurança internacional contra a ameaça do Iraque, cabe perfeitamente nessa descrição de liderança. Já que, quanto ao propósito da liderança, pode se falar na delegação de responsabilidades da autoridade de intervenção, uma vez que, a coalizão, executa suas ações sob o escopo do dever que era a principio próprio do sistema ONU, fazendo através da construção de uma ligação estrutural.

Ao se complementar esse raciocínio categórico, e evidenciar ainda mais como faz sentido se pensar na capacidade da liderança americana em assumir o poder e o propósito, através da delegação da autoridade do Conselho de Segurança, será trazido para análise os três níveis de liderança elencados por Ikenberry, que serão entendidos como ligações

---

<sup>77</sup> *Idem* p.387

<sup>78</sup> E também sociológico se entendido pelo seu estudo categórico de percepção de legitimidade.

<sup>79</sup> Como visto em: <http://www.un.org/press/en/2003/sc7765.doc.htm>

<sup>80</sup> Aqui não se remete diretamente à coibir uma ação hipotética mas a um tratamento político e social que a direciona segundo a autoridade da liderança por novos meios de se chegar aos mesmo fins.

<sup>81</sup> IKENBERRY, G. John (1996) *op. cit.* p. 388

estruturais na análise. Então, os três níveis de liderança estabelecidos são: estrutural, institucional e situacional<sup>82</sup>. Quanto à aplicação na análise do caso do Iraque, esses níveis de análise ajudam a justificar os processos que foram reflexos da relação da autoridade internacional com a dominação racional-legal exercida, e a percepção da sua legitimidade. Estruturalmente, o justifica-se a liderança americana devido ao poder material, mais particularmente bélico, que os EUA comportavam ao ponto de suportar o conflito a fim de manter a estabilidade através de uma ação política coletiva<sup>83</sup>. Institucionalmente, o autor denomina os EUA como um ponto focal de fomento à coordenação da ordem política mundial, devido à exportação dos valores democráticos e liberais americanos para as instituições normativas internacionais. Isso se dá de forma que a abertura, e a extensiva descentralização do (sub)sistema americano, é uma ligação estrutural intersistemática, que assegura o acesso aos demais (sub)sistemas nos processos decisórios da política americana, assim de certa forma orienta a coordenação da ação conjunta<sup>84</sup>.

No contexto da liderança institucional, é possível lembrar da segurança coletiva como razão institucional, ou seja, aproximação de estados semelhantes com interesses paralelo. Sistemicamente, formando um sistema autopoietico, no qual os Estados que o compõe são subsistemas se comunicando entre si, de forma que todos compartilham ligações estruturais de interesses semelhantes, e utilizando os mesmos símbolos para dialogar. Politicamente, falando isso legitima a ordem do sistema superior aos Estados. Para o caso isso significa que, como o sistema ONU e o sistema da coalizão, como correspondente aos valores e ideais democráticos liberais americanos, seguem os mesmos símbolos e/ou detém o mesmo meio de comunicação intrasistemática, pode ser evidenciada a aplicabilidade da delegação de poder. Isso seria possível conforme a passagem da liderança *ad hoc* seguindo a Common Law processual da ONU<sup>85</sup>, e a correspondência de deveres, entre o Conselho de Segurança e a

---

<sup>82</sup> Citando o autor, em um nível estrutural a liderança é referente à distribuição de capacidades materiais dos Estados; já em um nível institucional a liderança representa as regras de conduta que guiam as ações e as expectativas por elas geradas que coordenam as ações conjuntas; já a liderança situacional diz a respeito da tomada de ações individuais, a partir de oportunidades contextuais, para reorientar a ordem política em concordância com aquela ação tomada em primeiro lugar. *Idem. p. 389-395*

<sup>83</sup> É notado pelo autor que baseado em estudo do Banco Mundial no quesito de liderança estrutural não existirá nenhuma ameaça eminente capaz de a desestabilizar.

<sup>84</sup> IKENBERRY, G. John (1996) *op. cit. p. 395*

<sup>85</sup> WEDGWOOD, Ruth. (2003), *op.cit.p. 578*



Coalizão. Sendo assim, por essa lógica, prova-se que na resolução a autoridade do foi corretamente delegada, através de uma ligação estrutural com um sistema digno e capaz de recebê-la, já que existe um compartilhamento comunicativo e simbólico nessa ligação. A partir das características de percepção da legitimidade decorre a facilidade da percepção da legitimidade, principalmente no que toca a determinação textual favorecendo a interpretação, por aspectos linguísticos ou simbólicos, dessa ligação.

O último entendimento essencial quanto as justificativas possíveis para se entender os motivos por trás da delegação de poder suportada pela liderança americana proposta nessa análise é a perspectiva situacional, presente no contexto do processo da resolução S/RES/1483. Nesse caso, pode se falar no aproveitamento do momento contra o terrorismo internacional, iniciado nos casos de 11/09/2001, para finalmente poder se dar um fim ao impedimento do Iraque em cooperar conjuntamente com as deliberações internacionais. Ou seja, mesmo que as provas mostradas de forma *ad hoc* para aprovação de uma intervenção via procedimentos tradicionais do Conselho de Segurança fossem barradas pelo poder de veto, a validade histórica da ação ainda apresentava um sentido legítimo de ação, se seguido o novo caminho de ação idealizado pela liderança americana. O novo caminho imaginado pelo conjunto político americano se deu justamente com a criação do conceito do Eixo do Mal. Deve ser lembrado que o tratamento dado pela análise o qual se cuida no estudo é totalmente tocante à pesquisa quanto o funcionamento de uma manifestação das relações políticas internacionais. Ou seja, procura-se fugir de debates quanto valores ou benefícios individuais a partir da utilização maquiavélica dos instrumentos aqui estudados.

Ainda sobre o novo caminho sugerido, cita-se Ikenberry para demonstrar como a concepção de uma coalizão internacional condiz com o que se propõe nessa análise<sup>86</sup>. O autor clarifica quão coerente é a proposta da delegação da autoridade via sobreposição da liderança, no sentido de uma ligação estrutural quando diz que: “One constraint on the exercise of power is that even a big and powerful state has an incentive to organize and manage a political order that is considered legitimate by the other states.” (IKENBERRY, G. John *op.cit* p.396). Dessa forma, pode ser ilustrado que esse é o início das políticas externas dos EUA para exportação da democracia e contenção de ameaças terroristas. Por essa razão, seria necessário incorporar

---

<sup>86</sup> Ao se relembrar qual é o sentido dado à liderança: "It also involves the ability to project a set of common goals or principles that allow a group of states to define and pursue their interests in concerted or congenial way [...]" (IKENBERRY, G. John. 1996 p. 396).

às ações da coalizão os símbolos do Sistema ONU, para isso serviram as resoluções 1441 e 1483<sup>87</sup>, que auxiliam no exercício das funções da coalizão, que em sua parte condizem com as normas e a responsabilidade dos símbolos do sistema ONU. Acaba-se gerando na percepção da legitimidade, um sentido coerente e validado simbolicamente, possibilitado pela formação de ligações estruturais entre os sistemas. Afirma-se que a legitimidade emerge a partir do compromisso de demais Estados em seguir, sob a unidade de princípio, a ordem política trazida pela liderança<sup>88</sup>, trazida pela utilização da dominação racional-legal do Conselho de Segurança, tendo em vista as resoluções acima. Isso é concebido como o que foi descrito previamente por Bruce Cronin e Ian Johnstone, por aspectos sociológicos e normativos, que sistemicamente são modelos de ligações estruturais, o que condiz com que Ikenberry chama de arquitetura da ordem política<sup>89</sup>.

A guerra ao terrorismo foi a tomada dessa oportunidade para aumentar ainda mais o alcance do subsistema americano ao nível do ambiente global, ou, em termos sistêmicos, facilitar sua comunicação com os demais subsistemas. Isso foi feito pela utilização da liderança para barganhar, através de diferentes grupos e questões, construindo coalizões, e concretizando oportunidades de acordo<sup>90</sup>, o que descreve precisamente a ação dos EUA no decorrer do caso do Iraque<sup>91</sup>. Outro exemplo de uma descrição condizente, tanto com a lógica do argumento da análise, quanto com as ideias de Ikenberry, está nas funções desempenhadas no decorrer da história entre o Iraque e o Conselho de Segurança, mais especificamente no que foi visto como multilateralismo instrumental<sup>92</sup>, no sentido da autoridade legal da instituição. Entretanto, apesar dessa análise tratar a favor de uma lógica que determine mais

---

<sup>87</sup> Tal argumento pode ser evidenciado no texto de ambas resoluções, facilmente percebido no preâmbulo da Resolução S/RES/1441 que relembra citando resoluções passadas o emprego de qualquer meio para manter a paz na região: "*Recalling that its resolution 678 (1990) authorized Member States to use all necessary means to uphold and implement its resolution 660 (1990) of 2 August 1990 and all relevant resolutions subsequent to resolution 660 (1990) and to restore international peace and security in the area,*". Disponível em: <http://www.un.org/Depts/unmovic/documents/1441.pdf>

<sup>88</sup> IKENBERRY, G. John *op.cit* p.396

<sup>89</sup> *Idem.* p. 397

<sup>90</sup> *Ibidem.* p. 402

<sup>91</sup> "The unilateralist realism symbolized by his son's [George W. Bush] opportunistic treatment of the 'UN route' reflects an appreciation of the Security Council as one coalition formation among many available to the Great Powers to achieve foreign policy objectives"(MALONE, 2005. p.211)

<sup>92</sup> MALONE, David M. "*The international struggle over Iraq: Politics in the UN Security Council 1980-2005*" (Oxford: Oxford University Press, 2006) p. 266-267

claramente o como, e o porquê, dos fatos que se sucederam nos processos que levaram à resolução S/RES/1483, e suas consequências para a Instituição do Conselho de Segurança, as ideias sobre a narrativa histórica do caso demonstram uma variação e um contraponto à lógica que vem sendo trilhada até aqui.

#### **4.2 A história da relação do Conselho de Segurança com o Iraque**

A década iniciada com a Guerra entre Iraque e Kuwait é essencial para entender as diferenças contextuais, e a evolução da problemática do Iraque que culminou no caso da resolução 1483. Seguindo a descrição precisa de Malone, é interessante notar que em ambos os casos de intervenção militar ao Iraque, o ambiente internacional passava por uma mudança contextual, no primeiro, o fim da Guerra Fria, e no segundo, os ataques terroristas de 11/9. Sendo assim, após os acontecimentos da Guerra entre Irã e Iraque, no dia 02 de Agosto de 1990, o Iraque buscou tomar vantagem sobre a fronteira do Kuwait. Diferentemente dos acontecimentos mais recentes, a postura dos EUA enviesava uma mobilização completa e eficiente do Conselho de Segurança, determinando a violação à paz internacional, e agindo, sob o escopo do Capítulo 7, para institucionalizar a inspeção da execução das sanções, através de comitês da Organização das Nações Unidas<sup>93</sup>. Essa tomada da via diplomática e/ou institucional é evidenciada até mesmo no discurso da administração de George H.W. Bush, juntamente, com a participação soviética, para promover a retirada iraquiana, impondo um forte regime de sanções<sup>94</sup>. Porém, sem sucesso, sobrou-se o último recurso, a utilização da força, nesse sentido, aponta-se uma forte aproximação entre os acontecimentos de 1990 e 2003, no tocante a argumentação quanto a necessidade de uma resolução feita, exclusivamente, para autorizar a ação militar, dada a validade de resoluções previamente estabelecidas. No contexto do suporte de uma votação consensual na Assembléia Geral da ONU<sup>95</sup>, foi votada a resolução 678 do Conselho de Segurança, que garantia a utilização dos

---

<sup>93</sup> MALONE, D. *op. cit.* p. 59-61.

<sup>94</sup> “while I was prepared to deal with this crisis unilaterally if necessary, I wanted the United Nations involved as part of our first response, starting with a strong condemnation of Iraq’s attack on a fellow member. Decisive UN action would be important in rallying international opposition to the invasion and reversing it” (MALONE, *op.cit* p.64-65 *apud. Bush and Scowcroft, A World Transformed, 303.*)

<sup>95</sup> MALONE, D. *apud. UN General Assembly resolution 45/49, November 28, 1990*

meios necessários para garantir a obediência do Iraque com o regime sancionado anteriormente. Entretanto, dado o contexto histórico diferente de 2003, é observado que mesmo com o gatilho pronto para a incursão militar, o governo dos EUA continuou oferecendo saídas não beligerantes ao conflito, sendo que, somente em Janeiro de 1991, foi iniciada a ação da coalizão militar.

O sucesso da ação militar dá início ao novo regime do Conselho de Segurança sobre o Iraque, embasado pelo disposto na resolução 687, que aponta mecanismos que demonstram, fortemente a inserção da sua ligação estrutural como autoridade legal, no sistema ONU. Dentre todas as medidas do novo regime destaca-se a criação da UNSCOM (Comitê especial da Nações Unidas), o qual estava incumbido de acompanhar o que viria a se tornar o programa *Oil-for-food*, explicitando a ação da autoridade legal do Conselho de Segurança, por uma burocracia própria, sobre a soberania do Iraque, como também visto pela UNIKOM, claramente alterando o papel do sistema ONU nesse novo contexto que surgia<sup>96</sup>. Malone sugere, coerentemente com o que tem sido dito sobre a liderança americana, que: “The UN’s centrality as a geostrategic resource in this new era was clear in numerous ways. Perhaps most importantly, the United States understood that a UN Security Council mandate would harness international legitimacy to its military power”. Porém, essa preponderância na percepção do sistema ONU, foi desafiada nos desenvolvimentos posteriores à resolução 687 (principalmente quando é observada a permanência de Saddam Hussein no governo), que por fim acabaram redefinir mais uma vez o seu papel, através da mudança de contexto que leva à resolução 1483.

Acredita-se que a maior parte desse desafio decorrente da operação militar tenha vindo das dúvidas quanto a execução dos mandatos, juntamente com um grande leque de problemas como: crises humanitárias e violações de direitos humanos; problemas com terrorismo e a proliferação de Armas de Destruição em Massa (WMD). Nesse ambiente de preocupação humanitária e insegurança que surgiu, se iniciou o que Malone aponta como uma oportunidade para o unilateralismo ocidental do Conselho de Segurança<sup>97</sup>, que pode ser visto por essa análise como o início da instrumentalização da autoridade legal da instituição. Tanto

---

<sup>96</sup> *Idem* p. 74-76. United Nations Iraq-Kuwait Observation Mission, criada pela resolução 689 do Conselho de Segurança que serviu como operação de *peacekeeping*, para assegurar a zonas desmilitarizadas fronteiriças estabelecidas pela resolução 687. (grifo nosso)

<sup>97</sup> MALONE, D. *op.cit* Cap. 4 - Creeping Unilateralism. p. 101-103

a operação *Provide Comfort*, quanto as zonas de restrição aéreas elaborados sobre essa perspectiva, foram acobertadas pelas preocupações humanitárias, o que facilitou a influência política ocidental no Conselho de segurança promovendo a complacência do que deveria ter sido a oposição Russa e Chinesa. Além disso, o problema relacionado ao regime de sanções econômicas atrapalhava o sucesso na reestruturação do Iraque, visto que seu fim era indeterminado, e fortalecia o poderio de Saddam Hussein através do mercado negro por trás dos embargos, e desfavorecia o desenvolvimento social no país.

Nesse sentido, se deu início o programa *Oil-for-food* (OFF), “[...]the Council established an elaborate program allowing Iraq to export a quota of oil and to use the resulting export revenues to purchase humanitarian supplies, all under the controlling eye of the UN.”. O intuito era evitar um grande e mundial desentendimento, sobre a continuidade do regime, que prejudicaria o Conselho<sup>98</sup>. Apesar de ter sido brevemente recusada pelo Iraque, o programa tomou forma ao fim de 1996, sob a resolução 986 com algumas alterações. Esse gigantesco projeto institucional, apesar de ter sido alvo de investigações em casos de corrupção (como o Volker Report), colaborou para o alívio humanitário no Iraque, através do fortalecimento institucional, criando uma ligação estrutural contínua dada pela presença de burocracias do sistema ONU para o acompanhamento do programa (UNMOVIC). Entretanto, com o aumento do programa, gerou-se uma preocupação sobre as importações do governo iraquiano, que tinha apoio da liderança americana para levar a uma mudança no governo do Iraque, à luz do desarmamento do Iraque e das necessidades humanitárias<sup>99</sup>. Sendo assim, em Junho de 2001, preocupados com a proliferação de WMDs, os EUA e o Reino Unido iniciaram o regime de *smart sanctions* ao Iraque, buscando uma troca entre o controle de recursos militares e uma maior liberdade comercial para a sociedade civil. Toda a oposição feita, liderada pela França, se tornou obsoleta após os atentados de 11/9, que transformaram o paradigma que permeava o Conselho de Segurança, sendo assim, o novo regime de sanções foi estipulado na resolução 1382, com o banimento de diversos itens da pauta de importação iraquiana.

---

<sup>98</sup> MALONE, D. *op.cit* Cap. 5 - Sanctions Enforcer p. 116 *apud*. UN SCR 706, August 15, 1991, and UN SCR 712, September 19, 1991; e “If it refuses to implement this resolution, it will be clear for all to see—and especially to the Iraqi people—that the blame for the suffering of the people of Iraq rests not with the Security Council but with the government in Baghdad.” *apud*. Albright, ‘A Humanitarian Exception’.

<sup>99</sup> MALONE, D. *op. cit.* p. 119-122

Além de todo o aparato legal do regime de sanções econômicas, outro aspecto é relevante para que seja observado o conflito institucional que se moldou ao longo do caso do Iraque. Desde a formulação da resolução 687, o ponto central tinha sido o desarmamento do Iraque, através da ação institucionalizada e da ameaça do uso da força. No decorrer dos anos, e das missões de inspeção observava-se que a lógica da resolução estava acontecendo de maneira invertida, ou seja, sem a cooperação do Iraque para apresentar evidências de seu desarmamento. Por essa razão, até certo ponto, o desarmamento do Iraque só se deu devido ao conjunto de proteção coercitiva, de inspeções e sanções. Porém, essa lógica causava a incerteza que acabava por dividir o Conselho de Segurança, entre satisfeitos e insatisfeitos, com o desenvolvimento das atividades, fazendo com que os primeiros quisessem trabalhar à favor do alívio do regime, e os últimos contra qualquer favorecimento ao Iraque. Interessantemente, Malone aponta um fator comum entre os membros do P-5, todos utilizavam o regime de inspeções e sanções como instrumento, fosse para espionagem engatilhando a ação militar, ou, se beneficiando economicamente, mas isso não criava abertura para a convergência de interesses<sup>100</sup>. Sendo assim, observa-se uma má gestão do aparato institucional no qual se pauta a dominação racional-legal do Conselho de Segurança, já que as resoluções criam ambiguidade para a tomada de decisões, que dão margem à interpretação, e, enfim, instrumentalização. Esse conflito institucional, que vinha se criando, é o que culminaria no problema da execução prática do Conselho de Segurança no tocante à sua instrumentalização, ou, como Malone coloca, o conflito entre o Conselho empoderado pela lei e o Conselho regido pelo poder<sup>101</sup>.

Sendo assim, os principais argumentos que são colocados a luz da narrativa dizem respeito à maneira pela qual é vista a ação dos EUA, em relação ao Conselho de Segurança em agir impetuosamente, e até desrespeitosamente enfraquecendo a própria instituição. Contudo, a defesa do argumento dessa análise irá dizer que não houve prejuízo fatal ao Conselho, mesmo tendo sido usado instrumentalmente através do mecanismo de delegação de poder, e não tendo sido colocado de lado por uma ação ilegítima dos EUA. Assim, visto que o governo americano tinha o intuito de patrocinar uma ação contra falta de complacência iraquiana, desde os conflitos da década de 70, ao perceber a oportunidade criada pelo ambiente, se

---

<sup>100</sup> MALONE, D. *op.cit* Cap. 5 - Weapons Inspector. p. 170-171

<sup>101</sup> MALONE, D. *op.cit* Cap. 4 - Creeping Unilateralism. p. 104

comunicou através do sistema ONU. Seu objetivo era legitimar suas ações, e cumprir seus objetivos, argumentando sempre a favor do bem comum, sendo suportado por uma gama de Estados, que se alistaram na coalizão, e na guerra contra o terrorismo. Politicamente a análise sobre a manifestação da autoridade internacional continua válida e consistente.

Nesse contexto, as ideias de George A. Lopez e David Cortright, quanto a política dos EUA que concebeu com irrelevância das sanções impostas ao Iraque, e, portanto, agiu unilateralmente debatem a noção de propósito social internacional, no sentido de liderança americana. Apesar dessa observação, uma coisa pode ser absorvida para entender melhor o processo da resolução, como os autores colocam, as sanções ao Iraque trouxeram uma sinergia única ao funcionamento do Conselho, que serviu para diminuir o poderio militar do Iraque, segundo os autores até capaz de conter totalmente a ameaça<sup>102</sup>. Mesmo assim, essa afirmação aponta que há sinergia não só dentro do sistema ONU, como também uma forte comunicação com o subsistema dos Estados Unidos, devido ao compartilhamento de símbolos. Portanto, no momento em que a instituição é impedida, devido à sua comunicação simbólica intrasistemática, cabe repassar a autoridade para aquele que a lhe cedeu em primeiro lugar, de forma legítima, pela sua ação por métodos alternativos, para auxiliar a intervenção, como tem feito desde a primeira guerra do Golfo, como visto nos regimes de resoluções para o *Oil for Food*.<sup>103</sup> A ação americana se justifica como o único conjunto de medidas capaz de por fim à bata'ha, que a instituição lutava a tantos anos de forma responsável, a favor do bem comum. Isso se deu no momento mais propício e que, de forma eficiente, permitiu que a ordem política dos EUA retomasse mais evidentemente seu lugar na liderança internacional, no sentido da Guerra ao Terrorismo Internacional, comunicado sistemicamente, do modo mais claro possível a todos os subsistemas ligados estruturalmente ao sistema ONU. Quando o Lopez e Cortright citam:

[...] many critics of sanctions have asserted that the system was beginning to break down, the "smart" sanctions reform of 2001 and 2002 in fact laid the foundation for a technically feasible and politically sustainable long-term embargo that furthered U.S. strategic and political goals. (LOPEZ *et. al* 2004).

---

<sup>102</sup> LOPEZ, George A., CORTRIGHT, David; "*Containing Iraq: Sanctions Worked*". Foreign Affairs, Vol. 83, No. 4 (Jul. - Aug., 2004), p. 91

<sup>103</sup> Iniciada através da resolução S/687/1991, que foi utilizada para elencar a necessidade da ação da Coalizão no Iraque, e conseqüentemente como fato essencial para se elaborar a resolução S/1483/2003.

É possível verificar que foi estabelecida um ordem política baseada na liderança americana, que comprovadamente segundo a lógica da análise sistêmica não foi somente um ato unilateral. Ou seja, aqui fica claro que a ONU atuava com autoridade sobre o governo iraquiano, e coube ao governo americano tomar proveito da situação a favor do bem coletivo, exterminando a ameaça de uma vez por todas. Mesmo que impopular, as medidas tomadas, que depois receberam a autoridade simbólica do Conselho de Segurança, foram legítimas. O maior exemplo disso está na resolução 1483, já explicitada acima que mesmo após a invasão de março de 2003, ainda reconheceu a validade da intervenção e suportou a total retirada do antigo regime iraquiano, através de sanções econômicas de congelamento de recursos e embargos<sup>104</sup>, além de ser à favor de desenvolvimento social e econômico do Iraque, comprovando a delegação do cumprimento das responsabilidades do sistema ONU.

Como pode se ver, muito diferente do que chegaria perto de ser uma ação dos EUA, que ignora os efeitos de qualquer resolução, tal ação, concebida como liderança, não pode ser categorizada como ilegal, principalmente quando defendida a hipótese de que a instituição do Conselho de Segurança estava-se agindo como instrumento de autoridade legal, que exportara sua responsabilidade. De modo que, exercida sobre a autoridade do Conselho de Segurança, a invasão militar foi feita espertamente extrapolando o uso de tal autoridade, tradicionalmente entendida. Para lançar liderança global americana, com o intuito de exportar cada vez mais sua rede sistemática de comunicação, pelo ambiente internacional. Outra prova à favor desse argumento se encontra também no texto de Lopez et. al ao dizer que ao mencionar o regime das *smart sanctions* ao Iraque, o autor diz que as divergências que empacavam a ação no Conselho de Segurança na matéria, ao final dos anos 90, deu lugar a um consenso a partir de 2002<sup>105</sup>, dada a mudança de contexto no ambiente internacional. Aqui, foi feita a criação do aparato legal que garantiria a legitimidade da delegação da autoridade do Conselho de Segurança para a liderança dos EUA, seguindo a lógica da sobreposição simbólica, via ligações estruturais sistemáticas, que buscava o melhor momento para se lançar a liderança

---

<sup>104</sup> Isso se confirma quando levanta-se o que David M. Malone explica sobre a resolução 1483: “ The text reflects a compromise between the United States and United Kingdom, who sought an omnibus blessing recalling SCR 687, and the French, Russians, and Chinese, who were eager to avoid repeating the post facto validation[...]” (MALONE, 2005. p. 205), além de, também, afirmar que o real significado da resolução era político, com o intuito de assegurar a administração das atividades, logo a autoridade das ações, para o EUA e o Reino Unido, garantindo ainda seu direito sobre a redefinição e reestruturação política do Iraque, pós conflito.

<sup>105</sup> LOPEZ, George A., CORTRIGHT, David; *op. cit.* p. 100



internacional americana contra o terrorismo internacional em prol da segurança comum. O regime de *smart sanctions*, diz respeito diretamente ao primeiro caminho tomado, pela iniciativa do EUA, pela rota multilateral, que também instrumentalizaria a autoridade do Conselho de Segurança, porém a legitimidade desse caminho seria percebida com mais facilidade.

A seguir, o texto de Lobel e Ratner insere um debate acerca do processo de autorização das resoluções no Conselho de Segurança, principalmente no que toca seu caráter explícito e implícito. Particularmente, o segundo traz perspectivas interessantes para a análise. Os autores constataam que, no caso, o processo que levou a campanha militar no Iraque aconteceu por uma interpretação que supostamente autorizava a ação<sup>106</sup>. Isso pode ser entendido no sentido que a coalizão sempre esteve atrás da autorização para agir contra a ameaça, e com a impossibilidade de ser autorizado, dentro dos parâmetros tradicionais do processo de decisão do Conselho de Segurança, tendo em vista o momento propício, a melhor opção de ação seria conseguir a delegação de poder, para retomar sua liderança internacional, e favorecendo a segurança internacional. Também é dito que existem dois princípios que permeiam qualquer autorização de ação do Conselho de Segurança, segundo os autores são eles: que os meios pacíficos foram empregados para resolver disputas, e que a força só seja empregada sob o interesse e o controle da comunidade internacional<sup>107</sup>.

O interessante é que, seguindo a lógica argumentada, por essa análise, em nenhum momento a resolução rompe com esses princípios, mas na verdade acarreta sua aplicação através da liderança americana. Através da delegação da autoridade do Conselho de Segurança, todos os princípios e normas também são, portanto, a coalizão tem que segui-las para manter a percepção de ação legítima, devido à sua ligação estrutural nos sistemas políticos e normativos com o sistema ONU, de quem a autoridade advém. A questão avaliada nesse estudo sobre o Iraque se assemelha com um dos argumentos de Lobel *et. al*, quanto a linguagem utilizada no texto das resoluções, que permitia uma abrangência de ação dependente de interpretação<sup>108</sup>. Dessa forma, um problema claro de determinação textual que permitiu que a liderança americana o usasse ao seu favor, conseguindo assegurar, tanto a

---

<sup>106</sup> LOBEL, Jules; RATNER, Michael; *op. cit.* p. 125

<sup>107</sup> *Idem*

<sup>108</sup> *Ibidem.* p. 126

legitimidade, quanto a autoridade legal do Sistema ONU. Mesmo teoricamente, o estudo das Relações Internacionais desse caso, não pode excluir totalmente o sentido da autoridade da Instituição, visto que, ao delegar sua autoridade, ela acarreta ponderação ao cálculo estatal, e mais importante, seus ideais à ação daquele que recebe suas responsabilidades. Argumentando em cima da linguagem simbólica compartilhada através de ligações estruturas entre o sistema ONU, e os (sub)sistemas estatais, pode se falar que isso gera uma nova rede de comunicação formando uma ligação estrutural no sentido da delegação de poder à coalizão, ou seja, mantém-se a legitimidade.

Esse tipo de prática e entendimento acaba por prejudicar o mandato do Conselho de Segurança, contudo, contesta-se que sem saber o que teria acontecido sem a ação, a especulação mais provável é que, no melhor dos casos, o governo tirano do Iraque ainda apresentaria uma ameaça a segurança internacional, por outros meios indiretos<sup>109</sup>. Coloca-se que se uma sanção, do Conselho de Segurança, assume um posicionamento que proporciona uma interpretação coerente e aderente, com validade histórica e simbólica comunicada corretamente, ou seja, é uma interpretação legítima, mesmo que implicitamente. Isso pode ser confirmado citando a percepção dos autores, quanto autorizações implícitas:

Rogue states that flout Council resolutions or otherwise threaten the peace, or states that commit gross human rights violations against their citizens, ought to be penalized. Thus, in the absence of effective UN sanctions, world order requires that individual states or regional organizations provide an effective remedy. (Lobel *et. al* p. 130).

Isso corresponde exatamente ao caso do estudado, já que, por essa mesma razão, o Conselho de Segurança teve que achar novos métodos de ação, até no caso reconhecer a legitimidade da ação de forma retroativa. O caso de 2003 foi claramente uma reprodução dessa autorização implícita. Como Wedgwood cita o exemplo do veto francês, que impossibilitaria a ação, o Conselho de Segurança teve que buscar métodos alternativos, no caso um exercício de autoridade de forma retroativa, delegada, implícita e instrumental, porém, mantendo a legitimidade de sua instituição, através da exportação seus deveres, via uma ligação estrutural simbólica. Esse favorecimento da operabilidade da lei, em detrimento

---

<sup>109</sup> Supõe-se que as ameaças mais contemporâneas, leia-se o Estado Islâmico, estariam em voga da mesma maneira. Visto que, suas ambições, diferem de um particular Estado, já que são formadas por anseios extremistas, que fogem a qualquer lógica institucional. A única suposição que pode ser feita, no que diz respeito ao estudo proposto, é a possível relação entre a ingerência da autoridade formada pela Coalizão na autodeterminação do que tornou-se o Estado islâmico.

da sua textualidade, pode ser teoricamente aprovado pela aceitação das elites do grupo dos membros permanentes do Conselho de Segurança, em aceitar o movimento da liderança americana sem impor barreiras ao seu avanço. Ou seja, mesmo que leis escritas não tenham sido seguidas à risca, isso pode ser justificado legitimamente pela responsabilidade assumida pela liderança americana, e a inserção da autoridade legal do Conselho de Segurança no cálculo racional dos demais Estados.

Dessa forma, seguindo os princípios estipulados pelos autores a questão que paira no caso do Iraque é se teriam sido esgotados todos os meios pacíficos de agir. A explicação para a análise de autorização implícita, para o caso do Iraque, se dá pela diferença que, aqui, pode ser entendida, não somente, como a melhor oportunidade pós 11/9 para lançar a retomada da liderança americana na guerra contra o terrorismo, mas, também, pela insegurança de uma recente ameaça internacional que havia se formado após o fim da guerra fria, a proliferação de WMDs. Dessa vez ela não vinha em formas tradicionais conhecidas globalmente, era algo novo que necessitava uma ação mais imediata, já que a ação social do terrorismo não se manifestava por uma via comunicativa comum. Em termos da teoria sistêmica era um novo subsistema, com uma linguagem nova, que vinha de uma mudança no ambiente, e permitia uma nova ligação estrutural, que assustava a ordem global à época<sup>110</sup>. Essa é a lógica contrária ao que Lopez *et al.* argumenta sobre o funcionamento das operações da ONU, no que toca a autorização para o uso de força. Para o caso do Iraque essa reflexão implícita, no caso de 1998<sup>111</sup>, foi explicitada pela sanção 1483 sendo claramente uma fonte de autoridade legal do Conselho de Segurança delegada à coalizão.

Sendo assim, a narrativa construída, tendo em vista esse jogo político, pode ser observada nos reflexos da ação do governo dos EUA, no papel internacional do Conselho de Segurança, principalmente, no tocante ao regime de *smart sanctions* propostas para aumentar a contenção ao Iraque, sob o escopo do programa *Oil for Food*. Assim, como observado na monografia, a mudança de paradigma na comunicação entre as ligações estruturais dos (sub)sistemas se deu devido à mudança na percepção quanto a segurança no ambiente, gerada pelas ações terroristas de 11/9. Malone aponta para um aumento substancial na preocupação

---

<sup>110</sup> LOBEL, Jules; RATNER, Michael; *op. cit.* p. 134

<sup>111</sup> “Finally, the winter 1998 practice with respect to the Iraqi inspection regime confirms the general proposition that authorizations by the Council to use force either terminate with a permanent cease-fire or at least require it to declare a material breach and reauthorize force.” (Lopes *et al.* p. 151).

quanto a questão das Armas de Destruição em Massa, que permeava o debate no Conselho de Segurança. Assim, a instituição assumiu também essa preocupação com o terrorismo, criando o Comitê Contra-Terrorismo (CTC)<sup>112</sup>, e como observado por Malone, extrapolando suas atividades, ao legislar impondo requerimentos domésticos para impedir o financiamento de atividades terroristas<sup>113</sup>. Mesmo nesse ambiente desfavorável, o representante da missão iraquiana para a ONU se opôs às ações que estavam em curso, claramente, isso facilitou a criação do favorecimento situacional para a ação da *Coalition of the Willing*, ainda mais quando o governo dos EUA buscava ligações entre o Iraque e os ataques terroristas<sup>114</sup>. Foi devido à evolução da problemática envolvendo a insegurança internacional que Malone aponta a criação de um novo viés para a política dos EUA, de forma reativa através de uma perspectiva dita neoconservadora, e seu projeto político: A Project for the New American Century<sup>115</sup>.

Apesar do projeto ter sofrido críticas, até mesmo de outra corrente conservadora, a política criada por trás desse sentimento gerado pelos ataques terroristas prosperou, e a administração do governo Bush consolidou sua nova estratégia de ação<sup>116</sup>. Sendo assim, o objetivo de democratizar o Iraque, em nome da segurança global, surgiria como o foco do combate ao terrorismo através de ações militares ofensivas, como ficou depois evidenciado pela Doutrina Bush<sup>117</sup>. Foi claramente especificado na US Security Strategy, que os EUA

---

<sup>112</sup> Resolução 1373 de 18 de Setembro de 2001.

<sup>113</sup> "The move to establish a supranational administrative apparatus to monitor counter-terrorist measures at the national level simultaneously heralded an expansion of the Council's legal-regulatory approach to peace and security" MALONE, D. (2006) *op. cit.* p. 186.

<sup>114</sup> MALONE, D. *op.cit.* p.187.

<sup>115</sup> “[...] a belief in the need and ability of America sometimes to use its overwhelming military power, even against the wishes of the UN, and in the exportability of American values” (MALONE, 2006, p. 188 *apud. Fumbling the Moment, The Economist, May 29, 2004, 23*); além de “ that American leadership is good both for America and for the world; that such leadership requires military strength, diplomatic energy and commitment to moral principle; and that too few political leaders today are making the case for global leadership “ (*Idem apud. Project for the New American Century, ‘Welcome to the Project for the New American Century’ www.newamericancentury.org.*)

<sup>116</sup> Malone aponta com ápice dessa consolidação, o discurso realizado por George W. Bush, State of the Union 29 de Julho de 2002, que deu origem ao “Axis of Evil”. MALONE, D. (2006) *op.cit. apud. ‘President Discusses War on Terror’, White House Office of the Press Secretary, March 8, 2005.*

<sup>117</sup>“The war on terror will not be won on the defensive. We must take the battle to the enemy, disrupt his plans, and confront the worst threats before they emerge. In the world we have entered, the path to safety is the oath of action. And this nation will act” (Malone, D. (2006) *op.cit apud President Bush Delivers Graduation Speech at West Point’, White House Office of the Press Secretary, June 1, 2002*)

agiriam de forma antecipada, com o intuito de minimizar riscos de qualquer outro ataque terrorista, e em Outubro de 2002 o congresso americano aprovou esse tipo de ação<sup>118</sup>. Apesar de prontos para seguir com a ação militar, pressões tanto de dentro da administração dos EUA, quanto do Reino Unido, desviaram a ação unilateral dos EUA para um caminho mais institucionalizado, mesmo que a intenção americana fosse utilizar a Organização das Nações Unidas, como meio para sua ação<sup>119</sup>. Com a tomada dessa rota, criou-se uma disputa diplomática entre os EUA e o Iraque, quanto a necessidade da ação militar. Malone evidencia esse fato ao expor os argumentos de Scott Ritter sobre o desarmamento do Iraque, e a retórica de Bush no relatório “A Decade of Deception and Defiance”, que desafiava a complacência do Iraque à favor das inspeções da ONU. Entretanto, esse debate de posições não durou muito, e a posição de Bush, quanto a instrumentalização da instituição, foi clara em seu ultimato, ou cooperava-se com seu objetivo, ou então mostraria a instituição como irrelevante<sup>120</sup>.

Sem saída, o Conselho de Segurança, tentou se aproximar dessa perspectiva dos EUA através da resolução 1441, que advogava um caminho entre inspeções e intervenção, que foram entendidas como inspeções coercitivas - dotadas de autoridade para agir militarmente se necessário, e ainda com um efeito gatilho, para o caso de desobediência<sup>121</sup>. Começava, assim, a delegação legítima da autoridade legal do Conselho de Segurança, com total consenso de seus membros, porém cedendo ambiguidade, por falta de determinação textual, ao entendimento quanto processo de decisão em caso de desobediência. Seguindo sua nova estratégia política os EUA logo assumiram a interpretação de que intervenção já estava autorizada pela resolução 1441<sup>122</sup>. Mesmo com a resposta favorável do Iraque à resolução, cedendo às inspeções pela Agência Internacional de Energia Atômica, os anseios pela intervenção dos EUA não foram sanados. Tendo em vista a ambiguidade da resolução, a posição contrária à vontade americana buscava, no mínimo, preservar o multilateralismo

---

<sup>118</sup> MALONE, D. *Idem apud. United States Congress, Authorization for the Use of Military Force Against Iraq, Public Law 107-243, 116 Stat. 1498, H.J. Res. 114, October 16, 2002.*

<sup>119</sup> *Idem* p. 190-192

<sup>120</sup> *Idem apud. General Assembly official records, 57th session: 2nd plenary meeting, 8.*

<sup>121</sup> *Ibidem* p. 193-194

<sup>122</sup> *Ibidem apud. Security Council, 57th year: 4644th meeting (UN Security Council Document S/PV.4644), November 8, 2002.*

legal, em nome do Conselho de Segurança, evidenciado pelo posicionamento iniciado pela França, e seguido, por Alemanha, Rússia e China.

Mesmo com todas as evidências, os EUA não escutavam a voz multilateral da comunidade internacional, insistindo em desaprovar qualquer informação que aponta-se para ausência de ameaça do Iraque. Pressionava-se, tanto as instituições internacionais envolvidas, quanto os Estados membros do Conselho, inclusive tomando a iniciativa com propostas de resolução para intervenção, sugerindo, e extrapolando, a interpretação da resolução 1441, retomando a resolução 678, que definira previamente uma autorização ao uso da força. Depois de muita controvérsia quanto as ações diplomáticas por parte dos EUA, obstáculos ao teatro militar por parte da Turquia, e ameaças de veto pelos opositores, a resolução foi retirada do Conselho<sup>123</sup>. Mesmo assim, nada foi suficiente para desviar o curso militar, em 17 de Março de 2003, foi anunciada a intervenção, com o propósito e o poder que detinha a liderança americana, justificando-a pelo que pode ser entendido por essa análise como uma ligação estrutural entre a resolução 1441 e 678, explorando a validade simbólica da instituição, e explorando a falta de determinação textual das resoluções. Hoje sabe-se que as consequências dessa ação são sofridas até hoje, não obstante, a época, após a conquista de Bagdá a instauração da autoridade, não obteve sucesso em conter a violência, e nem em promover o desenvolvimento do Iraque<sup>124</sup>.

Sendo assim, após ter sido usado, sobrou para o Conselho de Segurança buscar um novo papel para si, buscando reaproximar os dois blocos conflitantes dentro da instituição. Nesse sentido, Malone aponta o valor simbólico político da resolução 1483, delegando as responsabilidades para com o Iraque à Coalizão<sup>125</sup>. Tendo em vista a análise feita, acredita-se que tal movimento se deu para, além de tentar legitimizar retroativamente a ação, preservar o valor simbólico da autoridade legal do Conselho de Segurança, através da delegação, via ligação estrutural política, justificada pela condicionante da responsabilidade na legitimidade. Isso só pôde acontecer dada a ligação estrutural entre o Conselho de Segurança, Coalizão, liderada pelos EUA, e os Estados opositores que se manteriam parte da estrutura do ambiente legal da Organização das Nações Unidas. Ou seja, no caso pode-se observar a instituição

---

<sup>123</sup> *Ibidem* p. 198-200

<sup>124</sup> *Ibidem* p. 201-204

<sup>125</sup> *Ibidem* p. 205

internacional como um ambiente que engloba um sistema baseado na dominação racional-legal composto por (sub)sistemas estruturais e estatais, sendo envolvidos por uma rede de ligações comunicativas que sugere interdependência entre as partes. Na prática o que foi observado é que existem, mesmo no limiar de situações como no caso do Iraque, implicações da autoridade legal do Conselho de Segurança sobre as ações dos Estados membros, principalmente, no que toca a importância da legitimidade gerada por ele.

Ao se abordar essa narrativa por uma lógica conceitual Realista, podem ser trazidos argumentos que enfraquecem a lógica da hipótese aqui criada. Para a conclusão do estudo, irá se propor um contra ponto à resposta realista, que ainda permita pensar em autoridade de uma instituição internacional, mesmo que condicionada pela relatividade do poder real. Sob essa ótica da relatividade, elabora-se a análise, semelhantemente à Lobel *et al.*<sup>126</sup>, quanto a necessidade de um Conselho de Segurança menos ambíguo, para evitar a fuga aos métodos, que porém legais e legítimos, possibilitem uma perigosa amplitude de interpretação, que pode em até alguma medida ser usado favorecendo políticas externas que acabam por fugir ao bem comum da comunidade internacional, e prejudicar a ação institucional. Dessa forma, poderá ser visto o que pode ser levado, para o constante debate teórico entre Realismo e Liberalismo, nas Relações Internacionais. Fechar-se-á a monografia com a lição aprendida sobre os mecanismos legais do Conselho de Segurança e seu relacionamento com a legitimidade da autoridade da instituição.

---

<sup>126</sup> LOBEL, Jules; RATNER, Michael; *op. cit.* p. 154.

## 5 CONCLUSÃO

A principal questão teórica que tem sido abordada, no decorrer da monografia, foi a relação entre a perspectiva Realista com as ideias Liberais institucionais que, até certo ponto, discordam de algumas de suas concepções. O argumento essencial, para se pautar essa relação, é que a lógica realista é a base pra qualquer outro pensamento que surja no campo das Relações Internacionais, justamente, por contar com a explicação mais racional (e básica) para ilustrar o conceito de poder. Dessa forma, quando se fala em autoridade, ou na “promessa das instituições internacionais”, o que se está em questão é o poder de instituições internacionais sobre Estados<sup>127</sup>. Seguindo a lógica Realista, é negada qualquer possibilidade que garanta às instituições poder sobre Estados, afirmando que elas serão a reflexão do cálculo sob a lógica da relatividade, sendo assim, qualquer resultado obtido institucionalmente será em decorrência do equilíbrio de poder<sup>128</sup>. Se afastando, brevemente, do campo das Relações Internacionais propriamente dito, faz sentido concordar com essa primordialidade do Realismo, principalmente, se pensarmos à luz da ótica da reflexão conceitual dos sistemas autopoieticos. A lógica do poder não é só essencial na lógica do sistema político internacional, uma vez que ela está, de forma intrínseca, embutida majoritariamente nos sistemas os quais indivíduos da contemporaneidade habitam. Sendo assim, o poder (ou a disputa por poder) é uma forma comunicativa essencial e universal.

Retomando as Relações Internacionais, cabe-se o debate sobre a qual dos atores, do campo, pertence a maior parte do poder, ou a autoridade. Mais especificamente, para a monografia, e para a conclusão do estudo, enfim, quem exerceu a dominação da autoridade (e do poder) naquele contexto? Ao Estados Unidos que se colocara politicamente a frente da liderança internacional que, retirando o poder do Conselho de Segurança, em detrimento da instituição, levando em consideração uma vantagem na relatividade do poder existente em tal? Ou, à instituição do Conselho de Segurança que instrumentalmente delegou, à ação do Estados Unidos, sua autoridade, através da legitimidade de sua burocracia que permitiu, ao observar os princípios legais que a permeiam, a transferência de responsabilidade?

---

<sup>127</sup> MEARSHEIMER, John J. (1995); *A Realist Reply*; *International Security* Vol. 20(1), 82-93. The MIT Press

<sup>128</sup> MEARSHEIMER, John J. (1995); *op.cit.* p. 82



A análise do estudo demonstrou uma lógica, pela qual, é possível perceber a segunda opção tão veridicamente viável como a primeira que está associada mais claramente à lógica mais relativa do poder. Porém, a conclusão da pesquisa permite perceber que a primeira hipótese, mais pertinente ao Realismo, apresenta uma resposta mais atraente, simples e mais adequada à prática das relações internacionais. O que se pode tirar como lição do caso da resolução, e do Iraque, em si, é que ela se aproxima, particularmente, à conclusão de Mearsheimer: As Instituições falham em defender por elas mesmas a paz e a segurança internacional<sup>129</sup>. Contudo, tal possibilidade não exclui a possibilidade da autoridade das instituições internacionais, principalmente, ao se observar a sobreposição interativa teórica no tocante às tarefas das instituições internacionais<sup>130</sup>. A lógica da legitimidade, em termos de autoridade (poder) em legitimar, é algo que foge à resposta de Mearsheimer, sendo algo que é virtualmente impossível de ser alcançado unilateralmente. Percebe-se que o caso da resolução S/1483/2003 é concretamente descrito como exemplo, para como se dará a delegação da autoridade, sendo que só é possível, dadas as condições da percepção da legitimidade - determinação textual, validade simbólica, coerência e aderência. Acredita-se, nesse sentido que, no caso, é possível conceber teoricamente a “promessa das instituições internacionais” como um arranjo de segurança coletiva, que servira como ambiente estrutural e legal do equilíbrio de poder, impondo um contexto que implica variações nos resultados do status do equilíbrio. Essa conclusão limita a autoridade do Conselho de Segurança a um instrumento da ação estatal, entretanto, para empregá-lo é necessário cumprir com as responsabilidades da instituição.

Uma percepção se faz necessária para esse entendimento da autoridade em relação à legitimidade, a concepção essencial do Estado em si. Como Mearsheimer coloca, ao debater a ideia de segurança coletiva, existe uma impossibilidade se associar os dois pensamentos porque eles divergem quanto a teoria sobre o comportamento do Estado<sup>131</sup>. Contudo, a consciência do cálculo racional do Estado, e sua preocupação com o equilíbrio de poder e relatividade, podem ser incorporadas à lógica dessa análise do caso da resolução S/1483/2003. Isso pode ser entendido ao dar, à instituição, um sentido de alvo das políticas externas, que

---

<sup>129</sup> *Ibidem* p.93

<sup>130</sup> *Ibidem* p.85-86

<sup>131</sup> *Ibidem* p. 88-89

buscam potencializar suas ações, enviesadas pela legitimidade adquirida no escopo institucional, determinado pela dominação racional-legal da entidade. Isso evidencia a inserção da percepção da autoridade da instituição, na ponderação do cálculo da ação política do Estado. Sendo também paralelo ao que se colocou sobre a instrumentalidade da autoridade legal do Conselho de Segurança.

Assim, foram apresentadas as críticas realistas às perspectivas teóricas que permeiam a análise da monografia, e, assim, pergunta se mantém: podem as instituições internacionais afetar, independentemente, o comportamento dos Estados para promover a paz? Por mais que seja apresentado como conclusão um caráter, exclusivamente, instrumental, e que seja uma aproximação do que se é oferecido, de mais coerente pelos sistemas teóricos, sem dúvida, a síntese que foi elaborada no decorrer do estudo serve para esclarecer a ideia que se tem sobre como é limitada a capacidade das instituições internacionais de promover a paz. Conclui-se que a promessa das instituições internacionais está diretamente dependente do sistema internacional que, por sua vez, está conectado à legitimidade da instituição. Por essa razão, não cabe subestimar (nem superestimar) o valor, e o poder, que é assumido por Instituições Internacionais, mesmo como instrumento da ação do Estado, afinal, o poder também é o que fazemos dele.

## REFERÊNCIAS

BONAVIDES, PAULO; *Ciência Política*; São Paulo : Malheiros Editores 10 ed. p. 147, *apud* DUVERGER, Maurice. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. 2a ed., Paris, Presses Universitaires de France, 1956.

CARON, David D. "The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council" *AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW* 87 (1993): 552-588. Accessed em: [http://works.bepress.com/david\\_caron/13](http://works.bepress.com/david_caron/13)

CLAUDE JR, I.L. "Legitimization as a Political Function of the United Nations"; *International Organization* Vol. 20, No. 3 (Summer, 1966), pp. 367-379 Published by: University of Wisconsin Press; acessado em: <http://www.jstor.org/stable/2705629>

CRONIN, Bruce; HURD Ian; *The UN Security Council and the Politics of International Authority*; 2008, Vol.1 Ed. Routledge;

CRONIN, Bruce; *The UN Security Council and the Politics of International Authority*, 2008, Vol.1 Ed. Routledge; Cap. 4 - International consensus and the changing legal authority of the UN Security Council

FRANCK, Thomas. *Legitimacy in the International System*; *The American Journal of International Law*, Vol. 82, No. 4 (Oct., 1988), pp. 705-759

HURD, Ian "Legitimacy and authority in International Politics"; *International Organization*, Vol. 53, No. 2 (Spring, 1999), pp. 379-408 Published by: [The MIT Press](http://www.mit.edu) acessado em: <http://www.jstor.org/stable/2601393>

HURD, Ian (2002) "Legitimacy, Power, and the Symbolic Life of the UN Security Council" *Global Governance*, Vol. 8, No. 1 (Jan.–Mar. 2002), p. 35-51

HURD, Ian; *The UN Security Council and the Politics of International Authority*, 2008, Vol.1 Ed. Routledge; Cap. 2 - Theories and tests of international authority.

IKENBERRY, John G. "The Intertwining of domestic and international Politics"; *Polity* Vol. 29, No. 2 (Winter, 1996), pp. 293-298 Published by: Palgrave Macmillan Journals acessado em: <http://www.jstor.org/stable/3235304>

IKENBERRY, G. John; "The Future of International Leadership". *Political Science Quarterly*, Vol. 111, No. 3 (Autumn, 1996) p. 385-402

JOHNSTONE, Ian; *The UN Security Council and the Politics of International Authority*, 2008, Vol.1 Ed. Routledge; Cap.5 - The Security Council as legislature;

KELSEN, Hans, 1881-1973 *Teoria Geral do direito e do Estado*; trad. Luis Carlos Borges - 3a ed. São Paulo : Martins Fontes 1998 p. 33

KELSEN, Hans, 1881-1973. *Teoria pura do direito*; [tradução João Baptista Machado]. 6a ed. - São Paulo : Martins Fontes, 1998. – (Ensino Superior)

KEOHANE, Robert O., MARTIN, Lisa L.; *The Promise of Institutional Theory*; *International Security*, Vol. 20, No. 1 (Summer, 1995), pp. 39-51

LOBEL, Jules; RATNER, Michael; "Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease-Fires and the Iraqi Inspection Regime". *The American Journal of International Law*, Vol. 93, No. 1 (Jan., 1999), pp. 124-154

LOPEZ, George A., CORTRIGHT, David; "Containing Iraq: Sanctions Worked". *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 4 (Jul. - Aug., 2004), p. 90-103

MALONE, David M.; 2006, *The international struggle over Iraq: politics in the UN Security Council 1980–2005*; Oxford: Oxford University Press, 2006.

MATTHEIS, Clemens, "The System Theory of Niklas Luhmann and the Constitutionalization of the World Society". *Goettingen Journal of International Law* 4 (2012) 2 p.627

MEARSHEIMER, John J. (1995); *A Realist Reply*; *International Security* Vol. 20(1), 82-93. The MIT Press

MEARSHEIMER, John J.; *The False Promise of International Institutions*; *International Security*, Winter 1994/95, Vol. 19 No.3 p. 5-49

RUGGIE, John G.; *The False Promise of Realism*; *International Security*, Vol. 20, No. 1 (Summer, 1995), pp. 62-70

SCHACHTER, Oscar. "Towards a Theory of International Obligation"; 8 *Va. J. Int'l L.* 300 (1967-1968)

THOMPSON, Alexander "Coercion through IOs: The Security Council and the Logic of Information Transmission"; *International Organization* Vol. 60 n.1 Jan. 2006 p. 1-34

VARELLA, Marcelo Dias *Direito Internacional Público - 4ª Ed.* 2012; Brasília : p. 398 - 400

VOETEN, Erik; *The Political Origins of the UN Security Council's Ability to Legitimize the Use of Force*; *International Organization*, Vol. 59, No. 3 (Summer, 2005), pp. 527-557.

VOETEN, Erik; *The UN Security Council and the Politics of International Authority*, 2008, Vol.1 Ed. Routledge; Cap. 3 - Delegation and the nature of Security Council authority

WEBER, Max; *Economia e Sociedade: Fundamentos da sociologia compreensiva* Vol. 1. 4ª ed.; Trad. De Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; rev. tec. De Gabriel Cohn; Editora Universidade de Brasília, 1998;

WEDGWOOD, Ruth (2003) "The fall of Saddam Hussein: Security Council mandates and preemptive self-defense" *The American Journal of International Law*, Vol. 97, No. 3 (Jul., 2003), pp. 576-58

WENDT, Alexander; *Constructing International Politics*; *International Security*, Vol. 20, No. 1. (Summer, 1995), pp. 71-81