

As organizações internacionais e o pós-guerra fria

International organizations and the post-cold war

Pedro Henrique Miranda Gomes*

Resumo

O presente artigo busca realizar uma curta análise do papel das Organizações Internacionais no período que se estende do fim da Guerra Fria aos dias atuais. Uma vez compreendidos aqui alguns dos principais eventos ocorridos na década de 90, estes serão relacionados com uma base teórica de matriz realista, menos esperançosa no que tange à importância desempenhada por essas organizações na prevenção de conflitos internacionais. Busca-se, portanto, dentro do possível, localizar as condições mais favoráveis para um melhor desempenho destas instituições na resolução de questões internacionais, bem como a sua viabilidade na atual conjuntura, tendo sempre em vista o impacto da alteração estrutural do SI, rumo à multipolaridade, na viabilidade da utilização de novas ferramentas e atores no processo de manutenção da paz.

Palavras-Chave: Organizações Internacionais. Teoria de Relações Internacionais. Realismo. Pós-Guerra Fria.

Abstract

The current article aims at performing a short analysis of the role of International Organizations during the period that extends from the end of the Cold War to present days. Once we understand some of the main events occurred in the 90's, they must be related to a realist theoretical framework, which is less hopeful in what concerns the importance performed by these organizations in preventing international conflict. Therefore, the main goal of this article is to locate the most favorable conditions for a better performance of these institutions in the resolution of international matters, as well as its viability in the current conjuncture. Finally, this analysis keeps in mind the impact of the structural alteration of the IS, in direction to multipolarity, in the viability of using new tools and actors in the process of maintenance of peace.

Keywords: International Organizations. Theory of International Relations. Realism. Post-Cold War.

* Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense. Contato: crfpedro19@gmail.com

Introdução

O período da Guerra Fria é recorrentemente relacionado ao realismo político. As pressões geradas pelo sistema bipolar no qual dois blocos opostos e excludentes competiam entre si pela hegemonia do sistema internacional (SI) levavam este a se moldar a partir das relações de poder, sobretudo militar. Neste contexto, as organizações internacionais (OIs), com destaque para a ONU, apesar de terem sido criadas a partir de ideais liberais, mostravam-se amplamente limitadas e mesmo a sua configuração mostrava uma certa prudência realista - resultado do aprendizado com a traumática experiência com a Liga das Nações. Acabavam, portanto, apenas por refletir as relações de poder entre as potências.

Com o fim da URSS e o avanço do processo de globalização (que aqui será entendida como comercial, produtiva e social), o ocidente foi tomado pela esperança de uma transposição da política internacional rumo a um SI mais liberal. Isso se traduziria na consolidação do direito internacional, na ampliação da base de governança global e, sobretudo, no fortalecimento das instituições, ou seja, as OIs. Alcançando-se isso, não haveriam mais conflitos inerentes à configuração do SI, pois seria possível garantir a segurança global e o modelo liberal deixaria, então, de possuir concorrentes factíveis. Seria “O Fim da História” (FUKUYAMA, 1989).

Essa euforia não se limitaria à academia. A política externa americana demonstrou, em um primeiro momento, uma postura de apoio ao direito internacional e mesmo o desejo de ampliar a base de governança mundial, tentando consolidar a configuração de um mundo “uni-multipolar” (HUNTINGTON, 1999).

Contudo, esse movimento logo revelaria as suas próprias limitações. O presente texto fará uma análise destas a partir de uma chave realista, com destaque para o pensamento de Mearsheimer - ainda que com ressalvas ao mesmo - em sua crítica às teorias institucionalistas. Sob esta lente, as OIs teriam mantido a natureza de sua função inalterada desde a Guerra Fria e não teriam, então, autonomia para realizar progressos ou mudanças consideráveis sem a anuência das potências globais.

Esta premissa traz consigo a percepção do perigo corrido por regiões que, com o fim de seu valor estratégico do contexto da Guerra Fria, perderiam também o interesse das grandes potências com o fim deste conflito e, conseqüentemente, não poderiam mais

contar com o seu suporte. Isto revelou-se verdadeiro sobretudo para a África, de modo que a crise de Ruanda será utilizada para análise de caso.

Por fim, propõe-se que as recentes mudanças ocorridas no SI e sua balança de poder com a ascensão dos chamados países “emergentes” possam significar uma oportunidade para, dentro de uma lógica realista, impulsionar a importância das OIs ao instrumentalizá-las para a projeção desses Estados no SI. Dessa forma, o aumento da participação de países de política externa antes mais restrita em assuntos de menor importância, a formação de organizações locais de defesa comum e, sobretudo, o aumento da quantidade e o desenvolvimento dos métodos em missões de paz funcionam como mecanismos do aumento do prestígio de potências médias enquanto recuperam a importância das OIs na resolução de conflitos internacionais.

Este artigo fica dividido, portanto, em 4 seções além desta introdução. Na primeira, será explicitado de forma geral as disposições teóricas realistas em relação ao contexto de unipolaridade e às instituições, sobretudo no pensamento de Mearsheimer, aliadas a críticas e ressalvas às mesmas, de modo a deixar claro a lente sob a qual o tema será abordado. Na segunda, será descrito o desenrolar histórico contextual do SI desde o fim da Guerra Fria e, em seguida, será analisada a crise de Ruanda, aqui também entendida como uma crise institucional da ONU. Na terceira, serão abordadas mais profundamente as mudanças no SI e as já descritas oportunidades a elas relacionadas. Então, serão realizadas considerações finais na última seção do artigo.

Desenvolvimento: abordagem teórica - o Realismo e a crítica às Instituições Internacionais

O realismo político, devido à própria base comum aos diversos “realismos”, tende a desconsiderar ou, ao menos, limitar a importância das instituições na condução dos eventos atrelados à política internacional. Entre os pontos comuns às suas vertentes figuram as noções de centralidade do Estado como ator no SI; anarquia do sistema, que se revela um sistema de “autoajuda”, no qual cada unidade conta apenas consigo mesma para a sua sobrevivência; e da primazia do fator “poder” nas interações entre os Estados.

A aceitação destas três premissas reduz a viabilidade proferida pelo liberalismo institucionalista de que, uma vez formadas, as OIs fomentariam a cooperação interestatal, baseando-se na transparência e no direito internacional. Esta perspectiva liberal afasta-se da tradicional preocupação realista com temáticas de segurança e concentra-se em temas econômicos e, em menor medida, ambientais¹. Seguindo a lógica da teoria, pode-se afirmar que a maior interação e cooperação econômica garantida pelas instituições viriam a gerar maior estabilidade internacional a partir de um efeito de spill-over, na medida em que a confiança advinda da cooperação em um setor das RI (como, por exemplo, o comércio internacional) aumentaria a confiança entre os Estados e facilitaria uma cooperação mais forte em outras áreas, inclusive em assuntos ligados à segurança.

Contudo, constrangimentos internos à atuação das OIs são percebidos devido ao fato de estas serem, segundo Waltz, “moldadas e limitadas pelos Estados que as fundaram e sustentam, tendo, portanto, pouco efeito independente”² (2000, p.21, tradução nossa). Ainda segundo o autor,

estados mais fracos tem dificuldade em induzir as instituições a servir seus próprios fins e seus próprios meios, especialmente no setor da segurança [...] O realismo revela o que a “teoria” liberal institucionalista esconde: que instituições internacionais servem sobretudo interesses nacionais, ao invés de interesses internacionais³ (WALTZ. 2000, p.21, tradução nossa).

O trecho acima esclarece, partindo dos três pressupostos expostos anteriormente, o centro da crítica realista. Sendo o SI formado por Estados egoístas em constante busca pela sua segurança, é ilógico deduzir que estes ajam de forma desinteressada ou, ainda, que, em nome do direito internacional, não se oponham a medidas que venham a ir de encontro aos seus próprios interesses.

Nele, é ressaltada ainda a natureza desigual das instituições, uma vez que, na sua formação, os integrantes que detiverem maior

1. MEARSHEIMER, J. 1994, p. 15.

2. “shaped and limited by the states that found and sustain them and have little independent effect”.

3. “Weaker states have trouble fashioning institutions to serve their own ends in their own ways, especially in the security realm [...] Realism reveals what liberal institutionalist “theory” obscures: namely, that international institutions serve primarily national rather than international interests”.

poder político acabam por ser favorecidos ou mesmo por dominar a estrutura de tomada de decisão das mesmas. Esta situação pode ser ilustrada pela primazia do poder de decisão da potência hegemônica, os EUA, no Banco Mundial, ou ainda pelo restrito poder de veto no conselho de segurança das Nações Unidas dado a apenas 5 países.

Em um cálculo racional e individual, os Estados buscam, acima de tudo, maximizar seus ganhos e minimizar suas perdas. Não demonstram, portanto, grande interesse em empreender gastos e riscos, sejam eles econômicos, políticos ou militares, ao intervir em condições que não envolvam seus interesses diretos. Como resultado, nações mais fracas tem dificuldade de reunir apoio em situações de necessidade ou definir as condições de eventuais intervenções militares propostas; seja no tocante ao contingente de homens, as capacidades dispostas pelas forças de paz ou mesmo as estratégias a serem tomadas. Essas nações menores são levadas, então, a negociar e persuadir as grandes potências a prestar-lhe socorro. Isso, entretanto, já era uma estratégia lógica mesmo antes da disseminação de OIs.

Em sua obra *“False Promise of International Institutions”* John Mearsheimer(1994), delinea as contradições presentes no desenvolvimento teórico em defesa das instituições a partir de limitações práticas. Suas críticas abrangem os dois principais domínios da política internacional e que envolvem a participação de OIs: as relações econômicas e militares entre Estados.

O fator econômico é enfatizado no desenrolar lógico do liberalismo institucional, que entende que a cooperação interestatal é constrangida pela desconfiança por parte de cada Estado de que o outro irá “trapacear”, seguindo a lógica do dilema do prisioneiro, na qual cada um dos países, tentando maximizar seu bem-estar e sem confiar no acordo com o outro, trai-lo-á antes, resultando em uma resolução catastrófica para ambos. As instituições, para os liberais, promoveriam, além da comunicação e transparência entre as partes (o que aumenta a confiabilidade dos Estados), medidas punitivas para possíveis infratores e suporte para possíveis vítimas. Assim, Estados mudariam seus cálculos sobre como maximizar ganhos, cooperando mesmo que ajam visando o interesse próprio.

Em sua crítica ao desenrolar teórico institucionalista no aspecto econômico, o autor aborda uma preocupação que é negligenciada por esta corrente:

há uma importante falha teórica na lógica liberal institucionalista, ainda que ela possa ser aplicada para questões econômicas. A

teoria está correta no seguinte: trapaças podem ser um obstáculo considerável à cooperação. Contudo, ela ignora o mais importante obstáculo à cooperação: as preocupações acerca de ganhos relativos⁴ (MEARSHEIMER, 1994. p. 19, tradução nossa)

O liberalismo político, como aponta Mearsheimer, tradicionalmente enfatiza os ganhos absolutos resultantes das relações interestatais como suficientes para levar as partes à cooperação, afinal, se há algum benefício ao fim de um acordo, seria lógico a cada unidade aceitá-lo, ainda que o outro contratante se beneficie mais. Contudo, este raciocínio tende a desprezar os efeitos do já mencionado constrangimento que o sistema anárquico causa aos Estados, e os leva a buscar a “autoajuda”, visando, primariamente, a sua sobrevivência.

A importância dada aos ganhos relativos varia, se no âmbito militar ou econômico, devido à diferença qualitativa dos custos envolvidos em um ou em outro, de modo que é de maior relevância naquele em relação a este. Assim, Estados evitam sobretudo firmar acordos desiguais na esfera militar, uma vez que estão em competição direta com todos os outros e favorecer outro Estado militarmente significaria um possível risco futuro à sua própria sobrevivência⁵.

No que se refere especificamente ao domínio militar, a teoria de segurança coletiva, de matriz kantiana estabelece que os Estados devem abrir mão do uso de poder militar para alterar o status quo. Eles não devem engajar-se em guerras ofensivas e devem resolver disputas pacificamente, via negociação. Assim, na situação da existência de um agressor internacional, uma coalizão dos outros signatários deve intervir em defesa daquele atacado. Para o funcionamento da teoria, os agentes não devem pensar segundo normas estreitas de interesse próprio, mas devem possuir uma visão mais ampla, equalizando seus interesses nacionais com o interesse da comunidade internacional.

No que tange à formação de organizações de defesa coletiva, as contradições práticas inerentes à reação em bloco dos países-

4. “There is an important theoretical failing in the liberal institutionalist logic, even as it applies to economic issues. The theory is correct as far as it goes: cheating can be a serious barrier to cooperation. It ignores, however, the other major obstacle to cooperation: relative gains concerns”.

5. Ainda que os riscos sejam menores, o mesmo pode ser deduzido dos acordos econômicos, uma vez que as economias dos países estão em constante competição de economias no SI.

-membros em um contexto de uma agressão internacional são numerosas. Mearsheimer (1994) lista 9 delas:

Primeira, para que a segurança coletiva funcione, os Estados precisam ser capazes de distinguir claramente entre agressor e vítima [...] Segunda, a teoria assume que toda agressão é errada. Mas ocasionalmente há casos nos quais ela é justificada [...] Terceira, alguns Estados são especialmente amigáveis com outros devido a razões históricas ou ideológicas. Caso um Estado com amigos próximos seja classificado como agressor em um sistema de segurança coletiva, seus amigos serão provavelmente relutantes em entrar na coalizão contra ele [...] Quarta, inimizade histórica entre Estados também pode complicar esforços de segurança coletiva [...] Quinta, ainda que os Estados concordem em agir automaticamente e coletivamente ao encontro da agressão, haveria certamente dificuldade em distribuir os custos [...] Sexta, é difícil garantir uma resposta rápida à agressão em um sistema de segurança coletiva [...] Sétima, Estados tendem a ser relutantes em entrar em um esforço de segurança coletiva porque o sistema transforma efetivamente todo conflito local em um conflito internacional [...] Oitava, a noção de que Estados devem responder automaticamente à agressão interfere de maneiras fundamentais na soberania de Estado[...] Nona, há uma certa contradição acerca das attitudes em relação ao uso da força que gera dúvidas se Estados responsáveis de fato viriam ao socorro de um Estado ameaçado⁶ (MEARSHEIMER. 1994, p.31-32, tradução nossa).

Conforme fica claro no trecho acima, a teoria de segurança coletiva, por ser baseada na formulação de regras que levariam os Estados a intervir uma vez surgida a necessidade, desconsidera os interesses individuais dos mesmos Estados e sua disposição em tomar uma ação assertiva. Falta a essa teoria a noção de que o descumprimento de regras ou acordos internacionais representam

6. "First, for collective security to work, states must be able to distinguish clearly between aggressor and victim [...] Second, the theory assumes that all aggression is wrong. But there are occasionally cases where conquest is probably warranted [...] Third, some states are specially friendly for historical or ideological reasons. Should a state with close friends be labeled an aggressor in a collective security system, its friends are probably going to be reluctant to join the coalition against it [...] Fourth, historical enmity between states can also complicate collective security efforts [...] Fifth, even if states agree to act automatically and collectively to meet aggression, there would surely be difficulty determining how to distribute the burden [...] Sixth, it is difficult to guarantee a rapid response to aggression in a collective security system [...] Seventh, states are likely to be reluctant to join a collective security effort because the system effectively transforms every local conflict into an international conflict [...] Eighth, the notion that states must automatically respond to aggression impinges in fundamental ways on state sovereignty [...] Ninth, there is some contradiction concerning attitudes towards force that raises doubts about whether responsible states would actually come to the rescue of a threatened state".

custos de diferentes dimensões para países de diferente grau de poder, de modo que esses custos são consideravelmente reduzidos ao tratar-se de grandes potências. Como resultado, crises em países que não atraem diretamente o interesse dessas potências são marcados, como veremos adiante, pela inação das OIs.

O neorealismo, cujos principais expoentes, Waltz e Mearshemer, tiveram suas ideias expostas até aqui, representa em grande medida a abordagem deste artigo em sua disposição teórica para a política internacional no que se refere às OIs. Contudo, ainda não é suficiente, uma vez que marginaliza a relevância não apenas das percepções dos tomadores de decisão dentro do Estado, mas também seus interesses ligados ao ambiente político doméstico.

Waltz (2000) afirma que “estruturas moldam e impelem; elas não determinam as ações dos Estados” (p.24, tradução nossa)⁷. Dessa forma, pode se entender que as duas outras imagens que servem como base para o entendimento da política internacional - o nível da natureza humana e a estatal - teriam de fato algum valor explicativo, ainda que, segundo o autor, não sejam decisivas. Assim, para que se possa entender todas as variáveis atuantes nos eventos que envolvem o papel das instituições internacionais, entendendo o papel dos *policymakers*, é pertinente adotar-se aqui algumas considerações oriundas do Realismo Neoclássico.

Segundo Michiel Foulon (2015), o Realismo Neoclássico “fornece uma teorização de dois níveis da política externa ao enfatizar o papel de fatores de nível estatal, tais quais política doméstica, e percepções mantidas por policymakers estatais”⁸ (p.637, tradução nossa). Essa percepção, ao invés de romper com a teoria neorealista, na realidade a complementa. Sem a contribuição neoclássica, o realismo, ao propor uma explicação estrutural à política internacional, precisaria pressupor que cada um dos tomadores de decisão estatais teriam dimensão completa e igual da estrutura que os constrange, o que não é factível. Diferentes percepções levam a diferentes elaborações de política externa.

Ademais, ainda que fosse possível que cada *policymaker* tivesse uma noção exata da estrutura à sua volta, não haveria garantias de que as decisões tomadas não fossem influenciadas por interesses políticos individuais. Este aspecto é particularmente relevante

7. “Structures shape and shove; they do not determine the actions of states”.

8. “it provides a two-level theorization of foreign policy by emphasizing the role of state-level factors, such as domestic politics, and perceptions held by state policymakers”.

no que tange às contradições das OIs, na medida que pode ser um fator central a desestimular figuras decisórias como um presidente ou um partido político a empreender uma intervenção perigosa e custosa acionada por acordos internacionais, por preocuparem-se com a opinião pública em suas pretensões de manutenção do poder.

Considerações sobre a unipolaridade

Cabe, ainda, analisar a questão da estrutura do SI no período do recorte temporal escolhido para este texto: o pós-Guerra Fria. Será utilizado aqui o estudo realizado por Eugênio Diniz (2006), que sintetiza os posicionamentos contrastantes de Mearsheimer (2001, p.381, apud DINIZ, 2006) e Wohlforth (1999, p.9, apud DINIZ, 2006) e compreende ainda o papel de relacionamentos multilaterais em um contexto de unipolaridade.

Com o fim da Guerra Fria, inicia-se um debate sobre como classificar a nova distribuição de poder do SI. O fim da capacidade da URSS de manter um bloco de oposição à dominação estadunidense resulta na intensa concentração de poder nos EUA em todos os aspectos materiais relevantes no final da década de 1990⁹. A partir de então convém levantar a questão de se essa concentração configura uma situação unipolaridade.

Segundo explica Diniz (2006), para Mearsheimer, a unipolaridade (que para o autor é um termo que equivale a “hegemonia”) é exercida por “um Estado tão poderoso que domina todos os outros Estados no sistema; em essência, a única grande potência no sistema”, de modo que “um Estado, mesmo substancialmente mais poderoso que os demais, não é uma potência hegemônica, não é um hegêmona, se enfrenta outras grandes potências”¹⁰. Portanto, seguindo a abordagem do autor, uma vez que os EUA seguem sofrendo oposição de Rússia e China, o sistema formado na década de 90 não seria definido como um sistema unipolar de hegemonia estadunidense. Esta, entretanto, seria plenamente exercida pela superpotência no continente americano, e nenhuma outra região do planeta teria uma balança de poder de disposição similar.

9. DINIZ, Eugênio. 2006. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292006000200005>. Acesso em: 14 de out. 2017.

10. DINIZ, Eugênio. 2006. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292006000200005>. Acesso em: 14 de out. 2017.

A unipolaridade para Wohlforth (1999, apud DINIZ, 2006) é definida em termos mais flexíveis, ou seja, “uma estrutura em que as capacidades de um Estado são grandes demais para serem contrabalançadas”¹¹. Portanto, sua posição contrastava com a de Mearsheimer (2001, apud DINIZ, 2006), de modo que qualifica a estrutura do pós-Guerra Fria como unipolar. Essa unipolaridade, contudo, não deve ser confundida com um império global, uma vez que os EUA não dispõem da capacidade de controle absoluto de suas zonas de influência.

A posição de prestígio da superpotência americana no sistema é ainda reforçada pelo “fato de os principais aspirantes a competidores dos EUA se localizarem em outros continentes, onde encontram a presença de outras potências regionais”¹². As balanças de poder regionais ganham importância relativa frente à balança global uma vez que os potenciais desafiadores à superpotência global precisam lidar com a competição dentro de suas próprias regiões, enquanto os EUA desfrutam de uma posição de domínio em seu continente (neste ponto, o autor está de acordo com Mearsheimer). Seguindo a lógica neorealista, o autor infere que “situações de unipolaridade favoreceriam a ausência de guerras e níveis comparativamente baixos de competição por prestígio e segurança entre as maiores potências”¹³.

Diniz aponta, contudo, para a possibilidade de omissão da superpotência, ou seja, um isolacionismo que pode realimentar tensões internacionais mesmo em uma situação de unipolaridade. A medida desse isolacionismo se dá a partir da existência ou não de mecanismos de distribuição de custos da manutenção da ordem estabelecida. Dentre esses mecanismos, é dado destaque aos relacionamentos multilaterais, cuja importância é desprezada por Mearsheimer (apud DINIZ, 2006), mas considerada por Wohlforth (DINIZ, 2006).

A partir deste ponto, Diniz (2006) chega à seguinte conclusão:

a questão-chave para a compreensão da dinâmica de um sistema unipolar é a possibilidade de minimizar ou distribuir os custos da

11. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292006000200005>. Acesso em: 14 de out. 2017.

12. DINIZ, Eugênio. 2006. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292006000200005>. Acesso em: 14 de out. 2017. Grifo do autor.

13. DINIZ, Eugênio. 2006. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292006000200005>. Acesso em: 14 de out. 2017. Grifo do autor.

manutenção da posição privilegiada da principal potência do sistema. Se esses custos forem baixos ou puderem ser distribuídos, aumentam as chances de uma postura ativa e intervencionista por parte da potência unipolar; se forem altos ou não puderem ser distribuídos, aumenta a probabilidade de um comportamento menos ativo da potência unipolar, ou seja, ela provavelmente atuará mais freqüentemente como um balanceador externo¹⁴ (grifo do autor)

Este ponto torna-se central para que entendamos como se dá o comportamento da superpotência americana após a constatação de uma unipolaridade (no sentido de Wohlforth) do sistema. Percebe-se que nos momentos em que os custos de uma intervenção são elevados e não envolvem interesses cruciais da superpotência, a mesma tende a optar pelo isolacionismo. O eu define, portanto, a proatividade de uma superpotência em um contexto de unipolaridade é o equilíbrio entre os custos de uma postura intervencionista e os interesses vitais envolvidos nela.

Uma vez delimitado o campo teórico a ser utilizado, a seção seguinte abordará acontecimentos pertinentes no tocante à ação das OIs no pós-Guerra Fria, descrevendo a trajetória, eufórica em um primeiro momento, até o surgimento de constrangimentos previstos no arranjo teórico descrito acima, que levaram estas instituições ao descrédito na década de 2000. A crise de Ruanda estará em foco por apresentar os principais elementos que vieram a desgastar a imagem das OIs no cenário internacional.

Da euforia ao descrédito: o papel das instituições no pós-Guerra Fria

Sendo os EUA a potência a sair vitoriosa da Guerra Fria, a política externa deste país teria influência direta no que viria a ser a estrutura das relações internacionais a partir da década de 90. Assim, as percepções e disposições internas de seus governantes, em uma dinâmica de ação e reação aos constrangimentos que a estrutura do SI lhes impôs, foram também determinantes no papel das Instituições e o prestígio que lhes seriam concedidos a cada período. Diretamente relacionado a essas flutuações da postura norte-americana estão as três principais “identidades” alternantes da política externa deste

14. DINIZ, Eugênio. 2006. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292006000200005>. Acesso em: 14 de out. 2017. Grifo do autor.

país, analisadas por Cristina Pecequilo (2012): o “isolacionismo”, o “unilateralismo” e o “internacionalismo multilateral”.

A postura norte-americana ao entrar na década de 90 distanciava-se do isolacionismo, vindo de um período de ampliação dos gastos militares e de pressão internacional em prol do liberalismo econômico; elementos presentes no governo de Ronald Reagan. Com a constatação da vitória sobre o inimigo soviético, o bloco ocidental viu-se eufórico com a possibilidade de exportar os valores liberais aos países antes comunistas, tornando-os hegemônicos.

No plano ideacional, Fukuyama (1989), ao mesmo tempo que decretava a morte dos dois principais opositores aos ideais liberais no século XX, o fascismo e o comunismo, afirmava que não haveriam, no presente século, alternativas capazes de efetivamente enfrentarem as ideias liberais, que espalhar-se-iam pelo mundo, favorecendo a democracia, os direitos humanos e o individualismo. Sendo esta também a perspectiva dos responsáveis pela formulação de política exterior nos EUA, é possível perceber que a postura do país neste primeiro momento aproximava-se do internacionalismo multilateral, que buscava fortalecer as instituições liberais e uma governança global mais ampla; fatores que seriam necessários para reger o novo mundo que se formava com o fim da URSS.

Um evento que ilustra esta abordagem é a intervenção no Kuwait em 1990, realizada pela coalizão liderada pelos EUA, que agiu com o aval da ONU, garantindo sua legitimidade não apenas na anuência das principais potências, como também pela participação de Estados da região, dentre os quais a Arábia Saudita, Paquistão, Omã e o próprio Kuwait. A coalizão foi formada em resposta à invasão e anexação deste país pelo Iraque de Saddam Hussein.

Após uma extenuante guerra contra o Irã, o Iraque havia exaurido suas reservas internacionais de U\$35 bilhões e contraído dívidas com diferentes credores no ocidente, Rússia e países do golfo¹⁵. Os países árabes entendiam o apoio financeiro ao Iraque como empréstimos.

Contudo, Saddam Hussein os interpretava como simples apoio ao governo iraquiano para frear o avanço do fundamentalismo iraniano¹⁶, o que iniciava tensões entre as partes na região.

15. IRAQ economic data. CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 23 abr. 2007. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/reports/general-reports-1/iraq_wmd_2004/chap2_annxD.html> Acesso em: 19 de jul. 2017.

16. IRAQ economic data. CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 23 abr. 2007. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/reports/general-reports-1/iraq_wmd_2004/chap2_annxD.html> Acesso em: 19 de jul. 2017.

Antes da guerra do Golfo, o petróleo era responsável por 60% do PIB do Iraque e 95% da entrada de reservas internacionais¹⁷. Saddam acusa o Kuwait de estar bombeando mais do que a sua quota em um campo de petróleo compartilhado¹⁸, aumentando ainda mais as tensões, de modo que o Iraque invade o Kuwait em 2 de agosto de 1990. Segue-se, então, a aprovação pelo conselho de segurança de uma resolução que aprova o uso da força para a retirada das tropas iraquianas do Kuwait.

A campanha foi bem-sucedida, retirou o numeroso exército iraquiano do território do Kuwait sem causar grandes perdas à coalizão, enquanto vitimou, segundo estima-se, grandes contingentes do exército Iraquiano.¹⁹ Saddam Hussein, entretanto, não foi retirado do poder, e o país não foi ocupado por tropas estrangeiras, respeitando-se a soberania Iraquiana uma vez acabada a guerra.

O modo como esta intervenção foi conduzida revela o já mencionado interesse norte-americano na consolidação de uma governança global que, ainda que liderada pelos EUA, teria uma base mais ampla e seria regulada através de organizações de matriz liberal. Além desta iniciativa em si mesma, o incontestável sucesso na campanha impulsionou a euforia do pós-Guerra Fria, uma vez que o evento serve como base factual às teorias a favor das instituições.

Por outro lado, não se deve ignorar a confluência de interesses que permearam as ações da coalizão neste evento específico. Yergin (2014) aponta que

com a anexação do Kuwait, o Iraque estaria em posição de afirmar seu domínio no golfo pérsico, que na época detinha dois terços das reservas de petróleo do mundo. Saddam já possuía o quarto maior exército do planeta em número de soldados. Agora o país seria também uma superpotência petrolífera²⁰.

Para a Arábia Saudita, país hegemônico na península arábica, não era interessante uma desestabilização da região, sobretudo em

17. IRAQ economic data. CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 23 abr. 2007. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/reports/general-reports-1/iraq_wmd_2004/chap2_annxD.html> Acesso em: 19 de jul. 2017.

18. SADDAM'S IRAQ: KEY EVENTS. BBC. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/middle_east/02/iraq_events/html/kuwait_invasion.stm>. Acesso em: 19 de jul. 2017.

19. GULF war facts. CNN. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20070510125644/http://edition.cnn.com/SPECIALS/2001/gulf.war/facts/gulfwar/>> Acesso em: 09 abr. 2016.

20. YERGIN, D. 2014, p.18.

meio ao fortalecimento do Iraque de Saddam através da anexação do Kuwait, o que desafiaria a referida hegemonia tanto em um viés político/militar - o exército iraquiano, além de numeroso, dispunha também de vasta experiência militar devido aos longos anos de confronto com o Irã e o risco que oferecia aos interesses da Arábia Saudita eram incertos, devido ao caráter ambicioso de Saddam Hussein - quanto econômico, uma vez que passava a controlar uma parcela considerável dos poços de petróleo da península.

Para os Estados Unidos também não faltavam interesses em jogo: além do já mencionado desejo de afirmação de uma nova dinâmica global, firmando-se como a potência hegemônica do pós-Guerra Fria, havia também suas preocupações quanto aos riscos que um empoderamento de Hussein representava a dois dos seus principais aliados na região: Arábia Saudita e Israel. Além disso, há o natural interesse econômico, uma vez que a invasão do Kuwait gerava incerteza acerca do fornecimento de petróleo, aumentando subitamente o preço da *commodity*, que afetava não apenas o país norte-americano, como também as principais potências globais. A quantidade de interesses envolvidos revela, portanto, que antes de ser motivada pela defesa da soberania do Kuwait, a coalizão que interveio neste país o fez por interesses próprios, diretamente ligados às relações de poder e a sua distribuição na península arábica.

Seguindo a abordagem teórica que foi delineada na seção anterior, os eventos no Oriente Próximo, que expressam uma ação bem sucedida das OIs, deixam de representar uma falha da crítica realista e a corroboram, na medida que, ao serem analisados a fundo, revelam os interesses e a dinâmica de poder que envolveu as iniciativas das principais potências. A confluência de interesses permitiu à superpotência americana distribuir os custos da manutenção da sua posição de liderança da ordem mundial formada.

Para atestar a efetividade desta explicação, é preciso analisar eventos nos quais a efetividade das insituições deixaram a desejar. Pio Penna Filho, ao descrever os conflitos que se deram no período aqui analisado, afirma que:

em sua grande maioria, [...] localizam-se em áreas periféricas, desprovidas de interesse estratégico após o fim da Guerra Fria e marcadas por sérias contingências e deficiências estruturais, motivo de instabilidade política e elemento que acentua a importância econômica para o entendimento da crise em diversos países periféricos (FILHO, 2004, p.32).

Uma configuração diferente daquela no Iraque, na qual os riscos são proporcionalmente superiores aos possíveis ganhos, levou à inação da comunidade internacional em relação aos eventos tidos em solo africano, que, devido à falta de estrutura e às dificuldades econômicas enfrentadas pelos países da região, acabam por ter efeitos mais profundos e duradouros. O mais emblemático evento acontecido em solo africano na década de 90 talvez seja o genocídio de Ruanda, no qual as rivalidades artificialmente criadas no passado colonial belga entre dois grupos étnicos do país - a minoria “Tutsi” e a maioria “Hutu” - exacerbaram-se através da marginalização da minoria Tutsi após a independência e desaguaram no planejamento de um genocídio a este grupo, financiado e apoiado por setores do governo.

As tensões entre as duas etnias se inicia a partir da colonização belga, que favorecia a minoria Tutsi em clara marginalização à maioria Hutu. Com a independência do país, a situação se inverte, de modo que o ressentimento contra a minoria tenciona a estrutura social e política do país até o ponto de eclosão de uma guerra civil em 1990, entre o governo hutu e os rebeldes do Rwandan Patriotic Front (RPF), formado majoritariamente por exilados tutsis²¹. Em 1992, foi alcançado um acordo de paz. Contudo, em 1994, enquanto a ONU possuía forças de paz no país para acompanhar a formação do governo de transição, o moderado presidente ruandês foi morto na queda de seu avião, de modo que então passava a haver uma justificativa para a perseguição aos Tutsis, acusados pelos hutus pelo evento²².

Críticas à ação da Organização das Nações Unidas são feitas desde mesmo antes do início do genocídio que ceifou aproximadamente 800 mil vidas em 100 dias. Primeiramente, devido ao despreparo do pequeno contingente já presente em solo ruandês mediando a formação de um governo de transição, comandado pelo inexperiente general Roméo Dellaire. Os agentes presentes na operação que reforçavam o acordo de paz não dispunham de um conhecimento mais aprofundado da situação histórica e social do país, e aquela era, para muitos, a primeira vez em solo africano, inclusive para o general Dellaire. Não era, portanto, um contingente adequa-

21. UNITED AGAINST GENOCIDE. The rwandan genocide. Disponível em: <<http://endgenocide.org/learn/past-genocides/the-rwandan-genocide/>> Acesso em: 17 de jul. 2017.

22. Ghosts of Rwanda. Direção: Greg Backer; Darren Kemp. Fotografia: Frank Lehmann, Ray Brislin, Fred Scott. 115 min, PBS, 2004. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=VJAuyIRfYIM>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

do para uma operação em meio a uma paz frágil como era a situação em Ruanda. Por não dispor de uma estrutura de inteligência no país, não teve acesso à informação do planejamento do genocídio, que teria sido abertamente discutido em reuniões de gabinete por grupos políticos de extremistas hutus.²³

Em seguida, ao iniciarem-se os conflitos, fica evidente também a ineficiência das tropas em solo africano devido à limitação do uso da força permitido aos “capacetes azuis”. Desejava-se, sobretudo, evitar o uso da força por tropas da ONU. Isso impediu aqueles que ali estavam de tomar iniciativas preventivas, ou mesmo de engajar-se mais ativamente na proteção da população local. Como resultado, as violências por parte dos extremistas dos “esquadrões da morte” aumentaram exponencialmente.

Com a morte de soldados belgas, a espinha dorsal da missão de paz, que consistia no apoio da Bélgica, quebrou-se. Iniciou-se a retirada de cidadãos ocidentais que estivessem presentes no país. A explosão do conflito e aumento da violência, no lugar de impulsionar as iniciativas de ajuda da comunidade internacional, inibiu-a. A desestabilização da região não representava um risco direto aos interesses das principais potências globais. Por outro lado, a situação caótica que se formou em Ruanda trazia consigo um aumento expressivo dos riscos de uma eventual intervenção mais assertiva, o que pode ser ilustrado pelas imagens dos caixões dos soldados belgas.

Conforme já foi exposto aqui anteriormente, as percepções dos tomadores de decisão, bem como seus interesses políticos próprios, têm papel fundamental nas ações a serem empreendidas em nível internacional. O ex-presidente norte-americano Bill Clinton sofria pressões internas contra uma eventual intervenção após o fiasco na Somália um ano antes - o primeiro ano de seu mandato - no qual a queda de helicópteros de guerra - *Black Halks* - e a morte de soldados americanos afetaram negativamente a opinião pública a respeito do presidente recém-eleito.

Grandes esforços em socorro da nação africana - sobretudo se envolvessem “*Boots on the Ground*” - poderiam também representar uma postura ambígua de Clinton, uma vez que sua campanha eleitoral havia sido baseada no slogan “*It’s Economy, Stupid!*”, ao acusar a administração Bush de excessos em sua política externa, negligenciando a agenda doméstica. Engajar-se em uma ação em um país no

23. DOILE, Mark. BBC, 26 mar. 2004. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3572887.stm>>. Acesso em 11 de abr. 2016.

interior da África que não interferia nos interesses do Estado norte-americano representava um risco político excessivamente grande para Clinton e sua base partidária. A pouca disposição política para uma ação efetiva é, ainda, ilustrada no documentário “Ghosts of Rwanda” na série de reuniões infrutíferas realizadas pelo governo para discutir aspectos técnicos, como definir se os acontecimentos de Ruanda poderiam ser classificados como genocídio, o que de fato indicaria a necessidade de intervenção²⁴.

Os acontecimentos em Ruanda trouxeram consigo o aumento do criticismo à efetividade das instituições como elemento a gerar a cooperação internacional seja em meio a agressões ou crises humanitárias. Um movimento da postura política estadunidense rumo a um maior unilateralismo que já havia sido indicado na eleição de Clinton e a já referida crítica aos excessos da administração Bush fortaleceu-se devido à resposta ineficaz da comunidade internacional em 1994 e o descrédito que começou a ser computado à ONU.

Já os desgastes sofridos pela política externa norte-americana durante a década de 90 (incluindo-se a crise na ex-Iugoslávia e a utilização da OTAN para contornar as decisões da ONU na matéria, conferindo-lhe mais descrédito), em sua tentativa de garantir sua hegemonia como principal potência global de modo legítimo - ou seja, dispendo de uma base mais ampla de governança - levaram-na em direção a um crescente unilateralismo (apoiado, sobretudo, por grupos neoconservadores dos EUA) que recebeu o impulso necessário após os eventos de 11 de Setembro de 2001. Com a queda do World Trade Center, o governo norte-americano, sob o pretexto de defesa nacional e global, inicia a guerra ao terror e invade Afeganistão e, sobretudo, Iraque, passando por cima da decisão do conselho de segurança contra uma intervenção em solo iraquiano, sem evidências suficientemente fortes para tal ação.

Não se pode, ainda, desprezar a importância de interesses diretos de grupos políticos ou mesmo indivíduos com poder de decisão na estrutura estatal. Isso se reflete nas diferentes posturas tomadas pela administração Bush em relação ao Iraque e Arábia Saudita. Enquanto o Iraque de um governo ditatorial, mas de traços seculares foi invadido em nome da luta contra o terrorismo islâmico, a Arábia Saudita, ligada à exportação de um modelo religioso fundamen-

24. Ghosts of Rwanda. Direção: Greg Backer; Darren Kemp. Fotografia: Frank Lehmann, Ray Brislin, Fred Scott. 115 min, PBS, 2004. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=VJAuyIRfYIM>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

talista, porém com relações econômicas estratégicas inclusive com empresas ligadas ao presidente Bush, foi ignorada e dispôs inclusive de regalias de indivíduos presentes em solo norte-americano em seguida aos ataques às torres²⁵. O ponto de inflexão dos atentados de 2001 completam a transição que ocorre na percepção dos principais grupos políticos acerca das instituições. Enquanto o início da década de 90 era marcada pela esperança de um modelo sustentável de governança que não se baseasse nas dinâmicas de poder, o novo milênio trouxe consigo o descrédito das OIs, devido à desconfiança da sua efetividade para gerir as relações internacionais.

A adequação das OIs

Uma vez diagnosticado o constrangimento causado pela ainda presente influência dos interesses estatais na dinâmica das organizações internacionais, aos profissionais de relações internacionais é apresentada a questão de como, dentro do arranjo contemporâneo de OIs, ajustar suas dinâmicas a uma abordagem mais realista em seu proceder. Propõe-se, aqui, que é imperativo que estas instituições, sobretudo no referente a assuntos de defesa, funcionem tendo em vista a *instrumentalização* de suas operações em prol do interesse de Estados nelas envolvidos.

Em outras palavras, seguindo a abordagem teórica definida aqui, as OIs podem servir à resolução de problemáticas internacionais na qualidade de ferramentas para a manutenção da posição de liderança da superpotência dominante, na medida em que funciona de modo a distribuir os custos dessa manutenção, contrapondo a possibilidade de isolacionismo por parte da superpotência do sistema unipolar. Para isso, os outros agentes relevantes do sistema precisariam ter interesse próprio em participar dessa distribuição de custos.

Recentemente, duas iniciativas neste sentido vem sendo implementadas e obtendo resultados: (1) o crescimento do número e aperfeiçoamento de missões de paz e, nelas, a inclusão de países emergentes, dispostos a esforços para aumentar seu prestígio e influência internacionais; (2) e o fortalecimento de mecanismos regionais de

25. No documentário "Fahrenheit 911", Michael Moore descreve como, apesar de uma paralisação geral dos voos nos primeiros dias após a queda do World Trade Center, cidadãos sauditas em território americano ligados a Osama bin-Laden puderam sair do país sem maiores investigações. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=gYVE28zc1xE>> Acesso em: 06 de out de 2016.

segurança coletiva. Estas duas opções foram possíveis apenas devido à flexibilização gradativa do SI, cuja estrutura, apesar de dispor de uma superpotência central, começa a apresentar aspectos de multipolaridade (sobretudo no campo econômico), de modo que essas opções podem ainda servir como formas de balancear o poder das principais potências atuais. Dessa forma, as duas iniciativas apresentam, também, novos paradigmas para os países emergentes.

Como foi visto nos acontecimentos em Ruanda, o modelo então vigente nas missões de paz - que se proliferaram em regiões periféricas do globo com o fim da Guerra Fria, devido à crise econômica e à retirada do suporte internacional a alguns regimes devido ao fim da sua importância estratégica - demonstrava duas fraquezas principais: Primeiramente, os agentes dos Estados escolhidos apresentavam despreparo para atuar em tais regiões. No caso de Ruanda, o general Dallaire comandava sua primeira missão, o que era uma grande responsabilidade em meio à dificuldade de manter a frágil paz entre o governo e os rebeldes, sobretudo utilizando soldados que não estavam acostumados com a região e sequer conheciam a fundo o histórico e as causas do conflito. A própria escolha de agentes desses países para compor a missão de paz, além de acarretar deste provável despreparo, não vincula o país à missão por interesses diretos, de modo que, com o aparecimento de dificuldades, é provável também que o país deixe de se engajar ou retire seus esforços da missão, como ocorreu.

Este constrangimento vem sendo reduzido em parte seguindo a descentralização da estrutura do SI em meio ao surgimento de novos polos de poder que, contudo, não estão ainda no mesmo patamar da potência central, o que configuraria, segundo Huntington (1999) um sistema uni-multipolar. Desta forma, um grupo novo de países, interessados em projetar sua influência internacionalmente, partem em iniciativas mais concretas que as anteriores para alcançar este objetivo. Países como Índia, Brasil ou mesmo Paquistão transformaram suas iniciativas em missões de paz em parte integrante de suas políticas externas, refletindo a importância relativa que estes países ganharam no SI - sobretudo os dois primeiros - no início da década de 2000.

Essa maior proatividade de países emergentes serve aos interesses da política externa dos mesmos na medida em que serve para projetar sua influência internacionalmente e aproximá-los das esferas decisórias internacionais. O aumento do prestígio desses

países é visto pela superpotência com certo desinteresse, passando ele a ser contrariado apenas quando o fortalecimento de novas nações se tornam uma ameaça aos interesses da potência dominante. Ou seja, enquanto o fortalecimento de novas potências servir à manutenção da ordem estabelecida, a multilateralidade é incentivada.

Concretamente, essas iniciativas podem ser exemplificadas pela missão brasileira no Haiti e a participação do general Cruz no Congo; e a proliferação da participação dos outros dois em missões de paz, com o aumento expressivo destas na década de 90, conforme afirma o ex-Secretário Geral da ONU (2001):

nas Nações Unidas, nós estamos atualmente no processo de implementar as recomendações do relatório Brahimi, um relatório que eu comissionei e que busca abordar algumas das necessidades mais urgentes do departamento de peacekeeping, e apresentar uma visão de peacekeeping que busca enfrentar os desafios do novo século... Índia está bem adiantada em relação aos outros neste campo, e continuaremos a procurá-los para aconselhamento²⁶ (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001).

A segunda fraqueza que representou uma fragilidade da missão de paz em Ruanda, bem como em outras, foi a limitação do uso da força, de modo esta foi apenas permitida para a defesa própria, e não a ser usada para intervir nos rumos tomados no conflito local. O general Dellaire foi firmemente orientado a não tomar ação interventora no terreno, mesmo em meio a informações suspeitas que chegaram ao conhecimento do general e que já apontavam ao que estaria por vir. Segundo Penna Filho:

talvez a grande diferença entre as missões de paz da ONU e a ação de tropas mercenárias, quase sempre bem sucedidas nos conflitos em que se envolveram no continente africano (no sentido de impor a paz, mesmo que temporariamente), reside justamente no preparo dos soldados e na capacidade de reação militar imediata frente aos movimentos revoltosos (FILHO, 2004, p.39).

Após o desastre de 1994, foi levantado o debate de se haveria necessidade de mudar a postura das missões de paz, introduzindo a possibilidade do uso da força de maneira interventora, e não ape-

26. At the United Nations, we are currently in the process of implementing the recommendations of the Brahimi Report, a report which I commissioned and which attempts to address some of the most urgent needs of our peacekeeping department, and to present a vision of peacekeeping that aims to meet the challenges of the new century...India is well ahead of most others in this field, and we will continue to look to you for insights and advice.

nas em defesa própria. Na missão de paz no Congo, pela primeira vez a ação das tropas foi projetada para tomar a iniciativa, neutralizando grupos rebeldes antes que estes pudessem representar um perigo aos civis. Este aspecto da crítica deve, contudo, ser tomado com cautela, devido ao seu caráter polêmico, uma vez que uma liberalização do uso da força em missões de paz pode acarretar em intervenções desnecessárias e ingerências externas em assuntos internos que poderiam ser resolvidos por meios pacíficos.

Na mesma linha, Domício Proença Jr. (2002) problematiza a conceituação de *Peace Keeping Operations* (PKO) geralmente referida como “uso da força”, ao invés de “guerra”. O autor chama a atenção para a necessidade de entender as PKOs enquadradas no fenômeno da guerra de coalizão, uma vez que “são atos de força cuja intenção é o de produzir aquiescência de outrem à nossa vontade”. A meta das PKOs seria, então “fazer valer a vontade da ONU”, que expressaria “a resultante das vontades de seus Estados-membros em geral, e do Conselho de Segurança em particular”.

Finalmente, o regionalismo pode também vir a ser uma saída para a construção de um ambiente mais estável nas regiões periféricas do globo, funcionando como alternativa a intervenções externas, que, como foi debatido acima, estão propensas a ser ineficazes devido ao desinteresse e despreparo de agentes externos. Iniciativas de segurança coletiva, ao envolverem os principais atores da região de um dado conflito doméstico ou internacional, adequam-se mais facilmente à realidade local, o que se mostra essencial, sobretudo no caso da África. Funcionam, elas também, como um modo de distribuição dos custos de manutenção do sistema.

Segundo Penna Filho:

uma vez criados, os esquemas regionais de segurança aliviarão o peso econômico relacionado a gastos militares que geralmente recaem sobre poucos países, diminuiriam a possibilidade de golpes de Estado, e rapidamente teriam um significado especial como inibidor de aventuras violentas de tomada do poder por grupos políticos ou étnicos rebeldes. Isso sem contar as vantagens operacionais para entrada em vigor de uma força internacional a qual teria, por exemplo, maior conhecimento da realidade local e maior rapidez para entrar em ação, um dos quesitos frequentemente relacionados como um dos maiores entraves para que as missões de paz das Nações Unidas tenham sucesso, uma vez que o processo de constituição de uma missão desse tipo demanda, pela natureza e funcionamento da estrutura da ONU, um tempo relativamente longo para entrada em operação (FILHO, 2004, p.40).

Contudo, o desenvolvimento de mecanismos de integração que contemplem também o setor de defesa nas regiões periféricas do globo são ainda incipientes e demonstram, ainda, muitas fragilidades. Se na América do Sul a UNASUL demonstra alguma coesão interna e representam um ganho de autonomia da região em seus assuntos internos e na relação do bloco com as outras regiões, a África Subsaariana demonstra ainda dificuldades de consolidar um bloco de interesses comuns capazes de gerar a coesão necessária para que os países da região aumentem a sua capacidade de resolução dos problemas internos.

Essas divergências apresentam-se, por exemplo, no âmbito da SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral), acerca do escopo a ser tomado pela organização, “com propostas que variam de uma política mais ativa e engajada de intervenção, com a utilização de forças armadas para missões específicas, a propostas de resolução negociada para os conflitos”²⁷. Superar essas divergências, de modo a formar um bloco regional mais integrado será, portanto, um importante desafio para a África Subsaariana no futuro próximo em sua busca pela estabilização da região em termos de segurança e desenvolvimento socioeconômico.

Conclusão

O fim da Guerra Fria trouxe consigo a transformação da estrutura internacional, que deixou de estar polarizada na disputa entre duas superpotências. Tal movimento impulsionou a esperança de que a política internacional deixasse de ser regida pela dinâmica de poder e cálculo de forças característicos do período anterior devido à polarização política e ideológica, e passasse a ser baseada em uma ordem mundial que, regulada pelas instituições internacionais, daria mais espaço para a cooperação entre os Estados, que estariam engajados em um bem comum.

Na realidade, o fim da ordem bipolar, em alguma medida, foi responsável pela desestabilização do SI, sobretudo nas regiões periféricas do globo, que se tornaram o cenário de recorrentes crises políticas e humanitárias, intensificadas a partir da década de 90. A perda de interesse estratégico está na origem desse fenômeno, que pode ser explicado a partir de uma teoria de abordagem sistêmica (WALTZ, 2002). Estruturas de caráter unipolar, como a que tentou

27. FILHO, 2004, p. 42.

ser construída no pós-Guerra Fria pela potência vitoriosa, são caracterizadas pela perda de autonomia dos agentes menores, que em sistemas multipolares e, sobretudo, bipolares tendem a dispor de maior poder de barganha com as potências maiores.

Não precisando disputar influência nas regiões periféricas, a superpotência remanescente e suas potências menores associadas retiram o apoio político e econômico a seus governos. Este processo foi ainda agravado por coincidir com o momento de pressão econômica por parte dos organismos econômicos globais (FMI e Banco Mundial) por agendas de liberalização econômica, o que resultou em desequilíbrios econômicos responsáveis por uma série de crises econômicas originadas nessas regiões.

A expectativa de que as OIs adquirissem papel mais assertivo na resolução de questões internacionais por parte das correntes liberais de análise da política internacional foi fomentada com um sucesso inicial, em meio à crise do golfo. Entretanto, desafios que se seguiram, que obtiveram resultados muito tímidos e a tragédia do genocídio de Ruanda resultaram em novo ceticismo referente à efetividade da ação das OIs. A comparação feita aqui entre as duas situações, explicitando as diferenças fundamentais entre elas nos é útil para destacar as condições que aumentam a possibilidade de uma ação bem-sucedida por parte das instituições.

A crise do Golfo envolvia interesses políticos e econômicos das principais potências locais, bem como globais, uma vez que a cadeia de fornecimento de petróleo estaria sujeita a efeitos imprevisíveis se Saddam Hussein fosse bem-sucedido na anexação do Kuwait. Em uma configuração oposta, o genocídio de Ruanda se passa em uma região da qual se ausentavam aspectos estratégicos e na qual uma intervenção de maiores dimensões seriam apenas um fardo que não poderia ser recompensado por nenhum benefício. Portanto, na tentativa de manter uma maior efetividade da ação das OIs se faz necessário desenvolver mecanismos que corrijam os erros cometidos em Ruanda, aproximando atores diretamente envolvidos ou interessados nos desfechos do evento alvo. Nesse sentido, a crescente participação de países emergentes em missões humanitárias, interessados em projetar sua influência internacionalmente, tem sido benéfico.

A regionalização pode ainda ser uma ferramenta para a recuperação de alguma da autonomia perdida na transição da década de 90. A formação de blocos regionais que se ocupem de questões de defesa coletiva, ao mesmo tempo que afastam o perigo de ingerên-

cias externas, também aumentam a eficiência de intervenções ao reagir a crises políticas ou humanitárias, uma vez que os agentes envolvidos teriam maior ciência do contexto histórico, bem como da realidade local. Os blocos, portanto, servem como propulsores da autonomia de regiões periféricas, que ao tornarem-se menos dependentes da ação de potências maiores aumentam o seu poder relativo e, por conseguinte, o lado multipolar da atual estrutura do Sistema Internacional.

Referências

BBC. **SADDAM'S IRAQ: KEY EVENTS. 2002.** Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/middle_east/02/iraq_events/html/kuwait_invasion.stm>. Acesso em: 19 jul. 2017.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. Iraq economic data. 23 abr. 2007. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/reports/general-reports-1/iraq_wmd_2004/chap2_annxD.html> Acesso em: 19 jul. 2017.

CNN. **Gulf war facts.** 2001. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20070510125644/http://edition.cnn.com/SPECIALS/2001/gulf.war/facts/gulfwar/>> Acesso em: 09 abr. 2016.

DINIZ, Eugênio. Relacionamentos multilaterais na unipolaridade – uma discussão teórica realista. **Contexto int.** vol.28 no.2 Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292006000200005>. Acesso em: 19 jul. 2017.

DOILE, Mark. BBC, 26 mar. 2004. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3572887.stm>>. Acesso em: 11abr. 2016.

FARENHEIT 9/11. Direção: Michael Moore. Produção: Michael Moore; Jim Czarnecki; Kathleen Glynn. Estados Unidos da América: Lions Gate Films; IFC Films, 2004. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=gYVE28zc1xE>> Acesso em: 06 out 2016.

FOULON, M. Neoclassical Realism: Challengers and Bridging Identities. **International Studies Review**, v.17, n.4, 2015.

FUKUYAMA, F. The End of History? National Interest, 1989.

Ghosts of Rwanda. Direção: Greg Backer; Darren Kemp. Fotografia: Frank Lehmann, Ray Brislin, Fred Scott. 115 min, PBS, 2004. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=VJAuyIRfYIM>>. Acesso em: 15 ago. 2016.

HUNTINGTON, S. The Lonely Superpower. **Foreign Affairs**, v.78, n.2, mar./abr. 1999. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1999-03-01/lonely-superpower>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

MEARSHEIMER, J. **The False Promise of International Institutions.** International Security, v.19, n.3, 1994. Disponível em: <<http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0021.pdf>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Secretário-General. SG/SM/7741, Nova Délhi, 2001. Disponível em: <<http://www.un.org/press/en/2001/sgsm7741.doc.htm>>. Acesso em: 14 out. 2017.

PECEQUILO, C.S. **Os Estados Unidos e o século XXI**. Os Estados Unidos no Pós Guerra Fria. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2012.

PENNA FILHO, Pio. Segurança seletiva no pós-Guerra Fria: uma análise da política e dos instrumentos de segurança das Nações Unidas para os países periféricos - o caso africano. **Rev. bras. polít. int.** [online], vol.47, n.1. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v47n1/v47n1a03.pdf>> Acesso em: 02 abr. 2016.

PROENÇA, Domício. O enquadramento das Missões de Paz (PKO) nas teorias da guerra e de polícia. **Rev. bras. polít. int.** vol.45 no.2 Brasília. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000200008>. Acesso em: 19 jul. 2017.

UNITED AGAINST GENOCIDE. The rwandan genocide. Disponível em: <<http://endgenocide.org/learn/past-genocides/the-rwandan-genocide/>> Acesso em: 17 jul. 2017.

WALTZ, Kenneth Neal. **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

WALTZ, K. N. **Structural Realism After the Cold War**. International Security, v.25, n.1, 2000. Disponível em: <http://www.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/Waltz_Structural%20Realism.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2016.

YERGIN, Daniel. **A Busca: energia, segurança e a reconstrução do mundo moderno**. 1. ed. – Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

Recebido em: 21/04/2017

Aprovado em: 24/05/2017