

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

FERNANDO LEHN VIOTTI GUIMARÃES
O ESTADO ISLÂMICO NO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES
UNIDAS

Florianópolis, 2017

FERNANDO LEHN VIOTTI GUIMARÃES

**O ESTADO ISLÂMICO NO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS
NAÇÕES UNIDAS**

Monografia submetida ao curso de graduação
em Relações Internacionais da Universidade
Federal de Santa Catarina como requisito
obrigatório para a obtenção do grau de
bacharel em Relações Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Lucas Pereira Rezende

Florianópolis, 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A banca examinadora resolveu atribuir nota 10,0 ao aluno Fernando Lehn Viotti Guimarães na disciplina CNM 7280 - Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Professor Dr. Lucas Pereira Rezende

Orientador

Professor do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina

Professor Dr. Jaime César Coelho

Professor do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina

Professor Dr. Daniel Ricardo Castelan

Professor do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina

RESUMO

GUIMARÃES, Fernando Lehn Viotti, **O Estado Islâmico no Conselho de Segurança das Nações Unidas**. 2017. 75 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) enquanto instituição internacional adotou uma série de resoluções que tratam do enfrentamento ao Estado Islâmico (EI). O CSNU, entretanto, não age de maneira isolada e está inserido num contexto internacional complexo. Partindo de perspectivas neorrealistas, o que se busca entender com este trabalho é se a atuação do CSNU frente ao EI é independente e altera, por si só, as preferências, interesses e comportamentos dos Estados ou se é mero reflexo das realidades de balanço de poder. Para isso, as resoluções e reuniões do CSNU são avaliadas a partir de definições teóricas realistas da polaridade da política internacional, das balanças de poder e de ameaças e do papel das instituições no cenário internacional, buscando entender a maneira de enfrentamento escolhida pelo CSNU para lidar com o Estado Islâmico.

Palavras-chave: Estado Islâmico; Conselho de Segurança; ONU; Neorrealismo; Institucionalismo; balanço de poder.

ABSTRACT

GUIMARÃES, Fernando Lehn Viotti. **The Islamic State at the United Nations Security Council**. 2017. 75 p. Thesis (Undergraduate) – International Relations Program, Department of Economics and International Relations, Federal University of Santa Catarina, Florianopolis, 2017.

The United Nations Security Council (UNSC) as an international institution has adopted a series of resolutions dealing with the Islamic State (IS). The UNSC, however, does not act alone and is embedded in a complex international context. Starting from neorealist perspectives, what is sought to be understood with this work is whether the UNCS's actions vis-à-vis the IS is independent and changes the preferences and behaviors of the States on their own or if it is merely a reflection of realities of balance of power. To answer to this question, UNSC resolutions and meetings are assessed on the basis of realistic theoretical definitions of the polarity of international politics, balance of power and balance of threats, and the role of institutions in the international arena, seeking to understand the way the UNSC chooses to deal With the Islamic State.

Key-Words: Islamic State; Security Council; UN; Neorealism; institutionalism; balance of power.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	06
1. PODER GLOBAL: Distribuição e Balança	11
1.1. UM SISTEMA INTERNACIONAL UNIPOLAR	11
1.1.1. Uma visão unipolar do sistema internacional	12
1.1.2. A crise de 2007: o fim da unipolaridade?	16
1.1.3. Um Sistema Multipolar Desequilibrado?	20
1.2. A BALANÇA DE PODER	23
1.2.1. A teoria da Balança de Poder	24
1.2.2. A teoria da Balança de Ameaça	26
1.2.3. A atuação da potência unipolar nas Balanças de Poder Regionais	27
2. AS INSTITUIÇÕES PERANTE AS REALIDADES DE PODER	30
2.1. O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES: UMA FALSA PROMESSA?	30
2.2. AS RELAÇÕES MULTILATERAIS SOB A UNIPOLARIDADE	39
2.3. AS INSTITUIÇÕES SEGUNDO A TEORIA INSTITUCIONALISTA	42
3. O CSNU NO COMBATE AO ESTADO ISLÂMICO: COMO AS INSTITUIÇÕES IMPORTAM?	45
3.1. O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS ENQUANTO INSTITUIÇÃO INTERNACIONAL	46
3.2. AS RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA	48
3.3. AS REUNIÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA	59
3.4. AS RESOLUÇÕES E REUNIÕES FRENTE ÀS EXPECTATIVAS TEÓRICAS	66
CONSIDERAÇÕES FINAIS	70
REFERÊNCIAS	74

INTRODUÇÃO

Se grandes atentados terroristas como os de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos da América (EUA) ou os de 13 de novembro de 2015 em Paris geram, por um lado, medo e insegurança internacionais, criam, de um outro lado, um anseio por resposta. Sobre esse poder catalisador do qual os atentados terroristas dispõem, Saint-Pierre (2014), referindo-se ao 11 de setembro, afirma que esses ataques recolocaram a análise do fenômeno das relações de força e as questões de segurança internacional numa posição de destaque na agenda dos estudos das Relações Internacionais e, mais particularmente, o fenômeno do terrorismo no centro da mesma, como catalisador dos arranjos de forças na sua função de critério para distinguir amigos de inimigos e como orientador principal nas decisões políticas da segurança internacional.

Como fruto das duas guerras mundiais, a Organização das Nações Unidas (ONU) nasceu, como o próprio preâmbulo de sua Carta formadora afirma, com o intuito de preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, fazendo dessa instituição, desde sempre, um fórum para a prática da tolerância e para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Assim, suas respostas deveriam ser as mais importantes e das quais esperasse a melhor solução para os casos de distúrbio da ordem, visto que ainda no artigo primeiro da própria Carta de São Francisco, a manutenção da paz e da segurança internacionais é colocada como um dos propósitos da Organização.

Nesse sentido, Barbosa (2006, p. 1), afirma que o engajamento da ONU em relação ao terrorismo não teve início com o 11 de setembro. Segundo ele, isso “não é um fato recente [...] as primeiras resoluções da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança da ONU referentes ao terrorismo datam de 1972 e 1989, respectivamente”, tendo apenas ganhado novos rumos após os atentados ao World Trade Center, ao Pentágono e à tentativa de ataque à Casa Branca. Além dos efeitos sobre a ONU, tais atentados geraram uma série de respostas por parte dos EUA que ficaram conhecidas como Guerra ao Terror, a qual remonta o governo Bush ainda em 2001. Segundo Saint-Pierre (2014, p. 10), “abalado pela perda do sentimento de segurança e invulnerabilidade, o presidente George W. Bush declarou uma guerra global contra o “terrorismo””.

Ainda sobre os efeitos do 11 de Setembro na política securitária global e na influência da Guerra ao Terror lançada pelos EUA, Saint-Pierre (2014, p. 12) também

afirma que “como forma de combater o terrorismo e, na pressão ex post facto, conseguiram que a Organização das Nações Unidas (ONU) admitisse uma leitura distorcida do conceito de “ataque preventivo” contra pequenos e indefesos países”. Essa afirmação mostra que também a ONU foi diretamente influenciada pela doutrina da Guerra ao Terror lançada pelo governo Bush. Além disso, o próprio autor destaca o engajamento da ONU em questões relacionadas ao terrorismo, seja pela sequência de resoluções do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral, seja pela criação de Comitês especializados ou ainda pela adoção de estratégias globais na luta contra o terrorismo.

O respaldo encontrado nas resoluções do Conselho de Segurança (CSNU) e da própria Assembleia Geral, em menor medida, fundamentam as ações de diversos países nessa batalha contra os grupos terroristas. Nesse sentido, Diniz e Baccharini (2014) afirmam que uma vez que as decisões tomadas pelo Conselho de Segurança são obrigatórias para todos os Estados-membro das Nações Unidas, pode-se esperar maiores esforços por parte das grandes potências em terem suas preferências atendidas no Conselho de Segurança, buscando caráter vinculante para seus interesses.

Segundo Ganor (2015), o terrorismo moderno surgiu na década de 1960 e, desde então, pode-se observar o desenvolvimento de sucessivas ondas de terrorismo. Se por muito tempo o grupo terrorista Al-Qaeda foi quem mais causou medo e temor ao redor do mundo por assumir a responsabilidade pelos ataques e atentados, há pelo menos três anos é o Estado Islâmico que tem gerado pavor e desconfiança. Zelin (2014), afirma que mesmo tendo origens comuns as duas organizações desvincularam-se oficialmente em janeiro de 2014, sendo que a Al-Qaeda enfrenta um período delicado devido aos ganhos do Estado Islâmico no campo de batalha na Síria e no Iraque.

Ganor (2015), ressalta que o Estado Islâmico é a nova tendência no terrorismo moderno, uma inspiração para outras redes e organizações terroristas e indivíduos. A análise da evolução do terrorismo moderno revela muitos casos em que organizações se separaram quando alguns de seus membros passam a acreditar que sua liderança era demasiadamente moderada, não militante suficiente, ou não suficientemente dedicada para alcançar seus objetivos. Os membros dissidentes formam, então, uma organização dissidente, geralmente mais violenta e perigosa do que sua antecessora. Tais organizações dissidentes tendem a alegar que são a bola da vez, os guardiões da chama, que são leais aos

objetivos, ao contrário daqueles na organização mãe, a quem eles afirmam ter se desviado do caminho. No caso em análise, parece que muitos radicais islâmicos estão começando a perceber o Estado Islâmico como a bola da vez, em oposição à Al-Qaeda. Por isso a importância de estudar o Estado Islâmico, devido ao caráter global de suas pretensões, demonstrado nos discursos públicos de seu líder, Abu Bakr al-Baghdadi, pelo seu sucesso militar crescente tanto no Iraque quanto na Síria e pelo êxito de sua estratégia de propaganda que os faz, hoje, exemplos para outros indivíduos e organizações terroristas.

Após inúmeros atentados inspirados ou diretamente ligados e dirigidos pelo Estado Islâmico e com milhares de civis mortos e feridos pelo mundo todo, o CSNU adotou uma série de resoluções. Uma delas, a S/RES/2249, aprovada ainda em 20 de novembro de 2015, uma semana após os atentados do dia 13 em Paris, definiu o Estado Islâmico como uma ameaça global sem precedentes à paz e à segurança internacional, e invocou as Nações Unidas a tomarem todas as medidas necessárias para prevenir e dar fim aos atos terroristas do Grupo. Não obstante, no dia 17 de dezembro de 2015, o CSNU, em uma outra resolução, a S/RES/2253, definiu um tratamento de choque ao Grupo, atacando-o, principalmente, por meios financeiros. Por unanimidade, os 15 membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas adotaram a proposta russo-estadunidense que uniu medidas de ataque às finanças do grupo e ofereceu orientação e suporte na implementação da resolução, em uma tentativa de incentivar a ação de mais países. Segundo o próprio texto da resolução, as Nações Unidas são invocadas a agirem enérgica e decisivamente no corte de recursos econômicos do Grupo.

Tamanha é a preocupação do Conselho de Segurança com o Estado Islâmico que uma Comissão responsável há já 15 anos por congelar os ativos financeiros daqueles que financiam e ajudam grupos ligados à Al-Qaeda (Comissão que até então era denominada “Comitê de Sanções Al-Qaeda”) foi rebatizada e passou a ser chamada de “Comissão de Sanções EI-Daesh e Al-Qaeda”. Apesar das resoluções já adotadas e do combate intenso dos últimos meses, em nenhum momento o Capítulo VII¹ da Carta das Nações Unidas foi invocado. Embora algumas resoluções do Conselho usem a expressão “todos os recursos e meios necessários”, nenhuma menção direta ao capítulo VII foi feita.

¹ Esse capítulo diz respeito ao uso efetivo da força pelos Estados-membro da Organização e não foi mais invocado pelo CSNU desde a Primavera Árabe na Líbia.

Posto isso, o que se busca entender com este trabalho é o tratamento dado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas ao Estado Islâmico. O problema que se busca resolver é o seguinte: levando em consideração as dinâmicas globais de poder e a sua distribuição, pode-se dizer que em se tratando do Estado Islâmico o papel desempenhado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas nada mais é do que reflexo da Balança Global de Poder? A hipótese apresentada é de que sim, que o tratamento do CSNU ao EI é reflexo da Balança de Poder.

O objetivo principal deste trabalho é avaliar o tratamento dado Pelo CSNU ao EI. Além disso, tem-se também como objetivos específicos a compreensão da distribuição global de poder e das dinâmicas de balança de poder; a avaliação de como as instituições (de um modo geral), mas, principalmente, o CSNU se inserem na realidade de poder global; e o entendimento de se, e como, a balança global de poder influencia o Conselho. Esses objetivos serão cumpridos através de uma revisão bibliográfica a conceitos importantes da escola neorrealista e da análise das resoluções e reuniões do CSNU adotadas entre 2014 e 2016.

Pesquisar as resoluções do CSNU no que diz respeito ao Estado Islâmico é importante para entender a estratégia adotada pela instituição no combate ao grupo, diretamente, e no combate ao movimento terrorista, de uma maneira mais ampla. Ao analisar esse processo, será possível entender a maneira de enfrentamento escolhida e as medidas adotadas, elementos essenciais para a compreensão da dinâmica global da institucionalização do combate a grupos terroristas.

Sendo assim, antes de avaliar as resoluções adotadas, numa primeira parte será discutida a questão da distribuição de poder global: a polaridade do sistema internacional e as dinâmicas de balança de poder. Layne (2012) afirma que essa distribuição está mudando dramaticamente. Segundo ele, a grande estratégia dos EUA deve responder à constelação emergente de poder. Essa análise será feita como forma de entender sob quais perspectivas sistêmicas o Conselho de Segurança opera e o que se deve esperar de arranjos unipolares e multipolares. Além disso, a questão das balanças de poder e de ameaças auxiliarão na compreensão do que se deve esperar dos Estados em resposta à ameaça representada pelo Estado Islâmico.

Para essa primeira análise e para a posterior avaliação das resoluções, a perspectiva teórica adotada foi a do realismo ofensivo tal como proposto por Mearsheimer (2001; 1994/95; 1995). Diniz (2006, p.505) explica o porquê uma análise realista é interessante quando se trata de instituições internacionais: “a justificativa desta opção é muito simples: o próprio Mearsheimer é muito cético quanto à capacidade de instituições internacionais moldarem o comportamento dos atores políticos internacionais”. Para a escola realista, as grandes potências globais não trabalham em conjunto sem algum motivo. Em vez disso, cada um busca maximizar sua própria parcela do poder mundial, que provavelmente entrará em conflito com o objetivo de criar e manter ordens internacionais estáveis.

Assim, num segundo momento será discutido o papel das instituições perante as realidades de poder apresentadas. Uma análise do que se espera de mecanismos multilaterais frente aos arranjos de poder, ou seja, o estudo da visão realista sobre o papel das instituições no mundo contemporâneo. Apesar de a teoria adotada ser a neorrealista, como já explicado, alguns elementos da teoria liberal-institucionalista também serão apresentados. Como teoria clássica que explica as instituições, alguns ensinamentos foram apresentados como maneira de fomentar o debate entre as duas vertentes teóricas, buscando extrair o que cada uma delas enxerga e espera de organizações internacionais.

Para cumprir com os objetivos deste trabalho, tanto o geral quanto os específicos, a metodologia utilizada nesta pesquisa basear-se-á no uso de fontes tanto primárias, fazendo o uso de documentos e relatórios oficiais, resoluções e reportagens da assessoria de imprensa das Nações Unidas entre 2014 e 2016, quanto no uso de fontes secundárias de informação, utilizadas nas primeiras partes do trabalho como referencial teórico. Esse tipo de análise que se busca realizar é uma combinação de dois tipos de pesquisa, denominadas por Gil (2008) como pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. Essa combinação é devido à diversidade das fontes.

1. PODER GLOBAL: Distribuição e Balança

Na busca de atender aos objetivos da pesquisa e testar a hipótese apresentada, qual seja o tratamento dado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas reflete a balança global de poder, é necessário compreender a estrutura do Sistema Internacional no que diz respeito à distribuição de poder. Para analisar o tratamento dado pelo CSNU ao Estado Islâmico primeiro devemos entender sob quais macro perspectivas sistêmicas o Conselho de Segurança está inserido. Neste primeiro capítulo abordaremos a polaridade do sistema internacional, a balança global de poder e a atuação da superpotência nas balanças regionais de poder. Esses aspectos serão fundamentais para, mais adiante, podermos analisar as resoluções e testar a hipótese apresentada. Sem essas premissas teóricas seria impossível fazer a análise proposta.

Neste referencial teórico a corrente adotada foi a do realismo estrutural ofensivo tal como descrito por Mearsheimer (2001). Sob essa vertente teórica é a própria estrutura do sistema internacional que leva os Estados a competirem por poder, buscando maximizar seu poder relativo no anseio de obter a maior quantidade de poder que puderem alcançar e tendo como fim último a hegemonia, situação na qual o Estado torna-se o mais poderoso do sistema.

As principais características do realismo estrutural são as seguintes: o sistema internacional é anárquico; constituído por Estados independentes que não estão submetidos à nenhuma autoridade central superior a eles; grandes potências possuem capacidades militares ofensivas que lhes permite atingir e destruir umas às outras; os Estados nunca têm certeza sobre as intenções dos demais Estados; a sobrevivência é o objetivo primário das grandes potências; e grandes potências são atores racionais (MEARSHEIMER, 2001). A partir dessa estrutura sistêmica desenvolve-se esta pesquisa.

1.1 UM SISTEMA INTERNACIONAL UNIPOLAR

A questão de polaridade do sistema é bastante complexa. Se durante o período da Guerra Fria existe um certo consenso na academia de que vivia-se num sistema bipolar, com a queda do Muro de Berlim e a dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) chegou-se ao fim da guerra ideológica entre EUA e a URSS, e, assim, a bipolaridade também ruiu. A partir de então, há diversas percepções sobre a polaridade do

sistema. Alguns acadêmicos, como Mearsheimer (2001) e Layne (2012) defendem a emergência de um sistema multipolar, enquanto outros, como Wohlforth (1999; 2009) e Diniz (2006) enxergam o mundo enquanto unipolar. Sob qualquer uma dessas óticas, toda a análise deste primeiro capítulo segue as premissas básicas do realismo estrutural.

1.1.1 Uma visão unipolar do sistema internacional

Segundo Wohlforth (2009), um sistema unipolar implica uma hierarquia estratificada e clara. Por definição, este sistema é caracterizado pela preponderância inequívoca de um Estado, a super-potência, em todas as dimensões relevantes. No entanto, é importante destacar que a unipolaridade deve ser entendida como

uma estrutura em que as capacidades de um Estado são grandes demais para serem contrabalançadas. (...) Ao mesmo tempo, as capacidades não estão concentradas ao ponto de produzirem um império global. A unipolaridade não pode ser confundida com um sistema bipolar ou multipolar contendo um Estado polar especialmente forte ou com um sistema imperial contendo apenas uma grande potência (WOHLFORTH, 1999 apud DINIZ, 2006, p. 518)

A super-potência é parâmetro para todas as outras potências, mas sua superioridade material e ideológica não abre espaços para questionamento da sua supremacia, situação na qual os Estados de segundo nível buscam comparar-se à superpotência mas têm consciência de que não possuem meios materiais de questionar ou desafiar o sistema unipolar. Para o autor, esse arranjo do sistema é o mais estável, ou pelo menos menos propenso a conflitos por status do que sistemas bipolares ou multipolares. Nas palavras de Wohlforth (2009, p. 41): "a única estrutura polar que parece influenciar a probabilidade de conflito é a unipolaridade".

Wohlforth (2009) define o sistema internacional atual como uma unipolaridade e vê os Estados Unidos da América (EUA) enquanto o único pólo. Para ele, em nenhum outro momento da história internacional moderna o principal Estado foi tão dominante econômica e militarmente. Segundo o autor, os próprios tomadores de decisão dos EUA valorizam e reforçam seu status de supremacia. Diniz (2006) afirma que a política internacional é a política das grandes potências e que o parâmetro crucial da política internacional em um sistema unipolar é o comportamento do único pólo do sistema. As estratégias oficiais dos EUA, desde o final da Guerra Fria, por exemplo, falam em manter a

predominância dos EUA. Além disso, os investimentos maciços feitos em áreas onde não existe concorrência plausível, como a nuclear e a de defesa, demonstram as pretensões de manutenção do posto de superpotência global. O autor destaca que o domínio material e a política externa ativa e intervencionista são fatores que mostram a atuação global dos EUA na maioria das hierarquias regionais (WOHLFORTH, 2009).

Wohlforth (1999) afirma que estamos vivendo no primeiro sistema unipolar do mundo moderno e que a unipolaridade não é um momento, mas uma condição da política mundial atual já solidamente arraigada materialmente e que tem potencial para durar por muitas décadas.

Dessa caracterização do sistema internacional como unipolar, podemos extrair as seguintes expectativas gerais para o seu comportamento: uma intensa tendência ao intervencionismo do único pólo do sistema, culminando em uma adequação da ordem internacional aos interesses da potência unipolar e uma tendência à baixa ocorrência de guerras entre potências regionais. Se, por outro lado, a potência unipolar não atuar de forma intervencionista, as conseqüências serão a ocorrência de guerras entre potências regionais e, eventualmente, o surgimento de uma ou de mais potências candidatas a pólo, fator que poderia culminar numa mudança de um sistema unipolar para um sistema bipolar ou multipolar (DINIZ, 2006).

Segundo Diniz (2006), os principais elementos da estrutura da política internacional contemporânea que devem ser entendidos e incorporados nessa leitura teórica da unipolaridade são: a situação extraordinariamente privilegiada de um ator, como potência unipolar e único ator com capacidade de ação global continuada e abrangente, a ampla possibilidade de proliferação de armas de destruição em massa e a possibilidade de proliferação de meios de entrega de longo alcance, como mísseis e drones, por exemplo. A estes elementos, acrescenta-se um outro, de natureza conjuntural e de grande importância política: a existência de grupos não estatais com capacidade de emprego da força em alcance internacional. Esses fatores são fundamentais para a análise que busca-se desenvolver.

Diniz (2006) afirma que se para alguns autores, como John J. Mearsheimer, um sistema seria unipolar/hegemônico quando houvesse apenas uma única potência no sistema ou quando essa única potência tivesse ampla superioridade nuclear sobre todas as demais, o

critério de Wohlforth é bem menos exigente. Para Wohlforth (1999; 2009) basta que a concentração de recursos pela principal potência do sistema seja grande demais para permitir um contrabalanceamento. Segundo Diniz (2006, p. 524):

não é impossível que um eventual único pólo de um sistema coexista com outras potências, desde que substancialmente mais fracas. Desse ponto de vista, ao distinguir entre pólo e outras potências e salientar as dificuldades de viabilização de uma aliança contra balanceadora eficaz, Wohlforth reduz significativamente as exigências para que um dado sistema internacional possa ser caracterizado como unipolar. Desse modo, é bastante significativo que, em diversos momentos, Wohlforth não faça equivaler o pólo de um sistema unipolar a um hegêmona, mas sim a um aspirante a hegêmona.

Para Diniz (2006, p. 532), a grande estratégia de uma potência unipolar é "impedir o surgimento de algum competidor, isto é, que algum outro país venha a se constituir em um outro pólo do sistema internacional". E, nesse sentido, Wohlforth (2009, p.53-54) afirma que sob a unipolaridade, os EUA adotam políticas para reiterar países como China, Rússia e Índia, por exemplo, como grandes potências regionais de segundo nível. Nas palavras do autor:

as políticas de gerenciamento de status nesta escala parecem estar habilitadas por uma estrutura unipolar que promove a confiança na segurança da identidade dos Estados Unidos como número um. Os Estados Unidos são livres para reforçar o status desses estados como grandes poderes de segundo nível e jogadores regionais chave precisamente porque não enfrenta uma concorrência séria para a liderança global do sistema.

Para Wohlforth (2009), as próprias potências de segundo nível entendem que a lacuna de capacidades materiais entre elas e a super-potência impede qualquer estratégia competitiva em relação aos EUA. O que se observa é uma forte comparação entre as potências de segundo nível e que os EUA se destacam como um grupo de comparação muito superior aos demais. Apesar disso, o autor afirma que os chineses prefeririam uma hierarquia horizontal a uma hierarquia com um único Estado com o poder de reivindicação de liderança. Reconhecendo de má vontade a natureza unipolar atual do mundo, os chineses acreditam que o predomínio dos Estados Unidos não deve durar. Como resultado, a China adotou uma estratégia de ascensão pacífica e que não visa competição direta por paridade global ou primazia sobre os Estados Unidos. "Em termos de políticas concretas, a China continua a ser um poder de status quo sob a unipolaridade, buscando melhorar sua posição

através de estratégias que acomodam o status quo global existente" (WOHLFORTH, 2009, p. 55).

Para Wohlforth (2009), a unipolaridade ajuda a explicar baixos níveis de competição militar e conflito entre as principais potências após 1991 e o retorno à bipolaridade ou à multipolaridade aumentaria a probabilidade de tais conflitos. Para o autor, se o status é importante da maneira que a teoria discutida aqui sugere, então, a volta para uma estrutura bipolar ou multipolar apresenta desafios políticos consideráveis. Nesse sentido, Diniz (2006) afirma que gestão global da balança de poder, na unipolaridade, tende a ser exercida pelo incontestável e único pólo do sistema. Fator importante para a análise que será feita adiante.

Wohlforth (2009) faz uma análise da relação entre a polaridade do sistema e a probabilidade da competição por status entre as grandes potências. A relação estabelecida pelo autor é de que ao analisar a política entre as grandes potências, a natureza e a intensidade da competição por status será influenciada pela polaridade que caracteriza o sistema. Nesse sentido, segundo ele, em sistemas unipolares há menos incentivos para a competição por status entre as grandes potências do que em sistemas bipolares ou multipolares.

Na definição do autor, a multipolaridade implica uma hierarquia plana na qual nenhum Estado se sobressai aos demais. Sob esse arranjo, Wohlforth (2009) afirma que a inconsistência dos status dos Estados leva a uma pressão sobre os próprios Estados para resolverem essa situação da maneira que melhor lhes convier. Assim, todos os Estados são presumidamente revisionistas, na medida em que a ausência de uma hierarquia estabelecida fornece incentivos para o estabelecimento de uma.

Num sistema multipolar, esse processo de estabelecimento de uma hierarquia é, teoricamente, propenso a conflitos. Isso porque espera-se dos Estados que eles prefiram um status quo no qual não há nenhum Estado-pólo evidente a um cenário que qualquer outro Estado, que não ele mesmo, tenha supremacia. Nesse sentido, Wohlforth (2009, p. 40) afirma que "uma ordem em que o próprio estado é o número um é preferida ao status quo, cenário este que é preferido a qualquer ordem em que algum outro estado seja o número um". O resultado esperado desse processo de estabelecimento de hierarquia num mundo

multipolar é buscas pela supremacia pelos Estados com a resistência de outras grandes potências.

Um outro arranjo possível para o sistema é a bipolaridade, ordem sob a qual dois Estados encontram-se em posição material de reivindicar a supremacia. Nesse caso, a hierarquia é um pouco mais estratificada e menos propensa à ambiguidade. Cada uma das super-potências de um sistema bipolar vê a outra enquanto principal rival, ao passo que as potências de segundo nível se comparam às superpotências. É o caso da Guerra Fria entre EUA e a URSS. Nesse caso, a preponderância material dos dois pólos do sistema garantem que as potências de segundo nível contentem-se com seus status, evitando a escalada de conflitos por status. Os pólos, por sua vez, tendem a buscar estabelecer uma certa hierarquia, na qual buscam ser o número um, mas é preferível para ambos um status quo ambíguo, sob o qual nenhum é dominante, do que uma ordem na qual o outro pólo é indubitavelmente superior (WOHLFORTH, 2009).

Diniz (2006, p. 522) explica, citando Wohlforth, que apesar da afirmação de que em sistemas unipolares a probabilidade de conflitos é reduzida, "não se pode inferir que a unipolaridade signifique o fim de todos os conflitos ou que os EUA vão levar a melhor em todas as questões em todos os momentos".

1.1.2 A crise de 2007: o fim da unipolaridade?

A visão de um sistema internacional unipolar não é consensual. Diferentemente de Wohlforth (1999; 2009) e Diniz (2006), outros autores trazem diferentes abordagens. Segundo Layne (2012), até a crise de 2007 a visão predominante entre os acadêmicos dos estudos de segurança estadunidenses era sim de que a unipolaridade e a hegemonia dos EUA seriam características duradouras da política internacional. No entanto, após o episódio o qual o autor chama de Grande Recessão, visões como as de Wohlforth (2009) passaram a ser questionadas e substituídas por previsões de declínio e de transformações geopolíticas. Layne (2012) afirma que a crise de 2007 abalou a credibilidade dos Estados Unidos, levantando dúvidas sobre a robustez dos fundamentos econômicos e financeiros dos Estados Unidos.

Para Layne (2012) o momento unipolar acabou e a Pax Americana, ou seja, a era de ascendência e prosperidade dos Estados Unidos na política internacional, está chegando ao

fim. Para sustentar sua teoria, o autor se alicerça em três grandes argumentos. O primeiro, de que a distribuição de poder no SI já não é unipolar sob a liderança dos Estados Unidos. Segundo, de que a crise de 2007 abalou as credenciais dos Estados Unidos enquanto superpotência, confirmando previsões da década de 1980 de que a hegemonia dos EUA estaria em declínio. E terceiro, de que os EUA não conseguirão perpetuar os elementos essenciais da ordem internacional estabelecida após a Segunda Guerra Mundial. Para ele, o argumento de que a Pax Americana perpetuar-se-ia através das instituições legais criadas no período de unipolaridade é falacioso. Este terceiro pilar de sua argumentação é bastante importante para a análise que se busca fazer sobre o tratamento do Conselho de Segurança das Nações Unidas em relação ao Estado Islâmico.

Layne (2012, p. 2) defende que o desmantelamento da União Soviética transformou sim o sistema internacional bipolar da Guerra Fria em um Sistema unipolar sob o qual os EUA eram a única superpotência restante. Para ele, "a unipolaridade descreveu objetivamente a distribuição pós-Guerra Fria de poder no sistema internacional". No entanto, o autor argumenta que a unipolaridade seria apenas uma fase de transição de curta duração entre a bipolaridade e a multipolaridade, num arranjo que estimularia o surgimento de novas grandes potências para atuar como contrapesos para a hegemonia dos EUA. Para os principais autores que defenderam esse colapso breve da unipolaridade, os EUA não estariam imunes ao padrão de fracasso hegemônico observado anteriormente. Assim, como ruíram as hegemonias do passado como o Império Habsburgo, a França de Napoleão e a Alemanha de Guilherme e de Hitler, por exemplo, os EUA não seriam capazes de sustentar sua hegemonia num mundo unipolar por muito tempo.

Por outro lado, Layne (2012) explica que alguns teóricos, como Wohlforth, defendiam que os EUA seriam capazes de superar essa tendência histórica do fracasso das hegemonias devido à magnitude de seus poderes militar e econômico, tidos como insuperáveis, e devido ao caráter benevolente da hegemonia estadunidense, não deixando motivos para que outras potências desejassem equilibrar-se contra os EUA. Layne (2012) explica que o argumento para a benevolência dos EUA tinha três principais vertentes: os benefícios econômicos e de segurança oriundos do alinhamento com o poder estadunidense, a força ideológica e cultural dos EUA e atuação através de instituições multilaterais que

demonstrariam sensibilidade para os interesses dos outros, e não somente para seus objetivos hegemônicos.

Layne (2012) não concorda com a visão desses teóricos, os quais denomina otimistas da unipolaridade. Para ele, a era unipolar terminou e a saída unipolar começou. A crise de 2007 teria enfatizado a realidade do declínio dos EUA. Para ele, a crise em si não foi a causa do declínio estadunidense e da mudança na distribuição do poder global, fatos que ele considera processos naturais de forças impessoais da história, mas ela acelerou as forças causais que impulsionaram essas tendências e aumentaram seu impacto. O autor argumenta que há dois fatores que apontam o declínio estadunidense, um externo, qual seja o surgimento de novas grandes potências na política mundial e a mudança sem precedentes no centro de poder econômico global da área euro-atlântica para a Ásia; e um interno, o declínio do poder econômico dos Estados Unidos e as dúvidas crescentes sobre a sustentabilidade do dólar enquanto moeda de reserva.

O fim da unipolaridade marca o fim da era pós-Segunda Guerra Mundial, a Pax Americana. A supremacia militar e econômica esmagadora que outrora garantiu incontestavelmente o papel de ator mais poderoso do Sistema Internacional aos EUA agora já pode ser questionada. A Pax Americana baseou-se nos pilares fundamentais do domínio militar e da liderança econômica dos EUA e foi reforçado por dois pilares de apoio: o apelo ideológico dos EUA (*soft power*) e o quadro das instituições internacionais que os Estados Unidos construíram depois de 1945. A crise de 2007, entretanto, desacreditou o fundamento econômico do Pax Americana e seus pilares ideais e institucionais foram enfraquecidos (LAYNE, 2012).

O declínio do poder americano significa o fim do domínio dos EUA na política mundial e uma transição para uma nova constelação do poder mundial. Sem o *hard power* (militar e econômico, principalmente econômico) sobre o qual foi construído, a Pax Americana está condenada a desaparecer no início do século XXI. Na verdade, por causa do surgimento da China enquanto superpotência e das fraquezas econômicas domésticas dos Estados Unidos, ela já está murchando (LAYNE, 2012).

A ascensão de novas grandes potências é a evidência mais forte do fim da unipolaridade. Os dois indicadores mais importantes de que as novas grandes potências estão aumentando são as taxas de crescimento relativo e a distribuição do PIB mundial. A

ascensão de outras grandes potências, como China, Índia e Rússia, e de potências regionais como Brasil, Coreia do Sul, África do Sul, Indonésia e Turquia, é exemplo disso (LAYNE, 2012).

A ascensão chinesa também é mencionada por Wohlforth (2009), como supracitado. No entanto, se para este autor essa ascensão não é suficiente para desqualificar o sistema enquanto unipolar, para Layne (2012, p. 3) ela é evidência clara de que o sistema internacional está rapidamente se tornando multipolar e de que o poder relativo dos EUA está em declínio. "A China ilustra como, desde o fim da Guerra Fria, grandes potenciais em potencial têm se posicionado para desafiar os Estados Unidos".

Uma das consequências elencadas por Layne (2012), reforçando um argumento de Mearsheimer (2001), para as novas ascensões de grandes potências regionais é que as potências em ascensão invariavelmente procuram dominar as regiões em que se situam. Isso significa que a China e os Estados Unidos estariam em curso de colisão no Leste Asiático, região onde os Estados Unidos tem sido a hegemonia desde 1945 e que uma China cada vez mais poderosa e assertiva vê como seu próprio quintal. Outra questão relevante é que à medida que aumentam em quantidade, as novas grandes potências adquirem interesses econômicos e políticos no exterior e procuram adquirir as capacidades de projeção de poder para defender esses interesses.

Layne (2012) afirma que o declínio dos EUA traz profundas implicações para o futuro da política internacional. Se o fim do papel dos Estados Unidos como hegemonia militar ainda não está no horizonte, a crise de 2007 tornou evidente que os Estados Unidos não são mais uma hegemonia econômica. A diminuição do poder estadunidense progressivamente impossibilitará que os EUA desempenhem tarefas hegemônicas como o fornecimento de liquidez para a economia global e o fornecimento de uma moeda de reserva.

O autor também afirma que há estudiosos que argumentam que os Estados Unidos conseguirão amenizar as perdas do fim da hegemonia com a perpetuação de características essenciais da Pax Americana através das instituições, regras e normas. Nesse sentido, o quadro institucional seria responsável por dar prosseguimento aos interesses estadunidenses mesmo após o fim da unipolaridade. O autor, por sua vez, diz que as políticas de grande potências estão relacionadas ao poder e que regras e instituições não existem no vácuo.

Com o fim da unipolaridade este quadro institucional passaria a refletir a distribuição de poder do Sistema Internacional. Segundo ele, "quem governa faz as regras. A ordem internacional pós-Segunda Guerra Mundial é uma ordem estadunidense que privilegia os interesses dos Estados Unidos" (LAYNE, 2012, p. 9). Mas, para ele, o debate sobre a unipolaridade acabou e a balança de poder realista venceu. A distribuição do poder no sistema político internacional está mudando dramaticamente e a grande estratégia dos EUA deve responder à constelação emergente de poder.

1.1.3 Um Sistema Multipolar Desequilibrado?

Layne (2012) não é o único acadêmico a defender um mundo multipolar. Mearsheimer (2001) afirma que alguns autores argumentam que o mundo pós-Guerra-Fria seria unipolar e que os Estados Unidos seriam um hegêmona global. Para ele, entretanto, se isso fosse verdade não haveria competições securitárias na Europa ou no leste asiático, por exemplo, visto que não haveria grandes potências nessas regiões capazes de desafiar a hegemonia estadunidense. Este cenário de ausência de grandes potências capazes de desafiar a hegemonia dos EUA acontece no hemisfério ocidental, onde Mearsheimer (2001) afirma serem os EUA a única superpotência.

Ainda assim, Mearsheimer (2001, p. 93) é categórico: "o sistema internacional não é unipolar". Apesar de os EUA serem, de fato, um hegêmona no hemisfério ocidental, eles não exercem essa hegemonia no mundo inteiro, descaracterizando uma unipolaridade. O autor reconhece a preponderância dos poderes econômico e militar dos EUA sobre o globo mas define outras duas superpotências no sistema internacional: China e Rússia. Nenhuma das duas é capaz de equiparar-se ao poderio militar estadunidense, "mas ambas possuem arsenais nucleares, a capacidade de contestar e provavelmente frustrar uma invasão estadunidense em seus países, e capacidade de projeção de poder limitada". Ainda, Mearsheimer (2001, p. 93) afirma que não há evidências que indiquem que os EUA estariam próximos do estabelecimento de uma hegemonia global. Assim, o autor defende que os EUA permanecerão como hegêmona do hemisfério ocidental mas não farão uso de seu poderio militar com fins ofensivos além-mar nem na Europa, nem no Leste Asiático.

Mearsheimer (2001), em sua obra que trata sobre a tragédia da política das grandes nações, teoriza sobre a propensão à guerra e o medo derivado de diferentes configurações

de polaridade sistêmicas. Segundo o autor, o realismo ofensivo leva em consideração tanto a polaridade do sistema internacional quanto as balanças de poder entre as potências globais do sistema. Sua teoria de realismo ofensivo vai ao encontro com o clássico argumento realista de que a paz é mais provável em contextos que não haja nenhuma potência preponderante no sistema mas vai além, ao enfatizar que a estabilidade também depende se um sistema é bipolar ou multipolar. O argumento é que sistemas multipolares são mais propensos a guerras do que Sistemas bipolares. Mearsheimer (2001) distingue sistemas multipolares com ou sem hegêmonas potenciais, diferenciação esta que caracterizará sistemas multipolares equilibrados ou desequilibrados. Dessa interação estrutural o autor distingue quatro resultantes possíveis para a polaridade do sistema: bipolaridade equilibrada, bipolaridade desequilibrada, multipolaridade equilibrada e multipolaridade desequilibrada. Assim,

a distribuição do poder entre os estados no sistema também afeta marcadamente os níveis de medo. A questão-chave é se o poder é distribuído de forma mais ou menos uniforme entre as grandes potências ou se há assimetrias de poder nítidas. A configuração de poder que gera mais medo é um sistema multipolar que contém uma potencial hegemonia - o que eu chamo de "multipolaridade desequilibrada" (MEARSHEIMER, 2001, p. 24).

Para Mearsheimer (2001), é exatamente a arquitetura do sistema internacional que dita as principais causas de conflitos. A polaridade do sistema, a balança de poder, o número de grandes potências e a quantidade de poder que cada uma delas controla são fatores fundamentais para se entender a estrutura sistêmica da política internacional. Nesse contexto, um sistema pode ser bipolar ou multipolar e o poder pode estar distribuído de forma mais ou menos uniforme entre os principais Estados. Todo o arranjo de poder importa, mas é a diferença entre os recursos dos dois principais Estados do sistema o fator mais relevante para as perspectivas de estabilidade. Se o gap entre esses dois atores for muito grande, o Estado número um é um hegêmona potencial e, nesse caso, força um desequilíbrio sistêmico. Por outro lado, um Sistema sem um Estado dominante é dito equilibrado.

A bipolaridade é entendida como a configuração de poder que produz a menor, porém não insignificante, ameaça entre as grandes potências devido à forte balança de poder entre os dois principais Estados do sistema. A bipolaridade desequilibrada é

improvável de ser encontrada em um mundo real devido à sua forte instabilidade, que garante que não durarem qualquer período de tempo considerável. Sistemas multipolares sem hegemonia potencial (multipolaridade equilibrada), são arranjos dominados por três ou mais grandes potências e são suscetíveis a apresentar assimetrias de poder entre os seus membros, embora essas assimetrias não sejam tão pronunciadas como as lacunas criadas pela presença de um aspirante a hegemona. A multipolaridade equilibrada, assim, provavelmente gerará menos medo do que a multipolaridade desequilibrada, mas mais medo do que a bipolaridade (MEARSHEIMER, 2001).

O foco do autor é a multipolaridade desequilibrada. Sob essa ordem, o sistema seria dominado por três ou mais grandes potências, uma das quais seria um hegemona em potencial. Esse cenário marcaria a distribuição de poder mais perigosa. Segundo Mearsheimer (2001, p. 71), "as hegemonias potenciais, que são a característica definidora desse tipo de sistema, têm uma poderosa vantagem de poder sobre as demais grandes potências, o que significa que eles têm boas perspectivas de ganhar guerras contra seus rivais mais fracos". Segundo Diniz (2006, p. 513), "na multipolaridade desequilibrada, portanto, o balanceamento tende a ser enormemente ineficiente, muitas vezes só ocorrendo tardiamente – e provavelmente de maneira ineficaz –, depois que o hegemona potencial tiver deslanchado sua investida rumo à hegemonia regional".

Em busca de uma leitura mais apropriada do sistema internacional, Diniz (2006), destaca que tanto para Wohlforth (1999; 2009), quanto para Mearsheimer (2001), o comportamento da principal potência do Sistema é o elemento primordial para o entendimento da dinâmica global de Poder. No entanto, evidencia as diferenças entre as percepções dos dois autores:

enquanto, para Mearsheimer, um sistema seria hegemônico (ou unipolar) quando houvesse apenas uma única potência no sistema ou quando uma única potência tivesse maciça superioridade nuclear sobre todas as demais, o critério de Wohlforth é bem menos exigente: basta que a concentração de capacidades pela principal potência do sistema seja grande demais para permitir um contrabalanceamento (DINIZ, 2006, p. 523-524).

Apesar da diferença considerável entre os conceitos de unipolaridade de Wohlforth (1999; 2009) e de hegemonia de Mearsheimer (2001), é perceptível a congruência entre a descrição do sistema unipolar de Wohlforth e do sistema multipolar desequilibrado de

Mearsheimer (DINIZ, 2006). O foco na atuação da principal potência do Sistema é presente em ambas as teorias e as aproxima fortemente.

Longe de querer definir o Sistema Internacional atual, entre unipolar ou multipolar desequilibrado, ou qualquer outra definição da polaridade do sistema internacional contemporâneo, o que se buscou nesta primeira parte do trabalho foi demonstrar a importância da atuação da principal potência do SI. Para os fins práticos desta pesquisa, apesar de considerar válidos os argumentos de Layne (2012) de que a hegemonia estadunidense encontra-se em declínio e de que já existem outros pólos no sistema internacional, como China e Rússia, e também os de Mearsheimer (2001) de que os EUA seriam hegemona apenas no Ocidente, as análises serão feitas a partir do entendimento de que os EUA ainda possuem papel preponderante nas dinâmicas globais de poder, atuando como hegemona não só no mundo ocidental como também nas demais localidades, como defendido por Wohlforth (1999; 2009) e Diniz (2006). No desenvolver deste e dos próximos capítulos, estes conceitos teóricos serão de grande auxílio no teste da hipótese apresentada, qual seja, que o tratamento do Conselho de Segurança das Nações Unidas ao Estado Islâmico é reflexo da balança global de poder, assunto da próxima sessão deste marco teórico e capítulo inicial.

1.2 A BALANÇA DE PODER

Para adiante poder avaliar se as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas refletem ou não a balança global de poder, primeiro é preciso compreender conceitualmente o que se entende por balança de poder. Para as teorias neorrealistas das Relações Internacionais e para estudos de segurança este conceito é central. Num sistema internacional anárquico os Estados ainda são os principais atores, suas fronteiras importam significativamente, a soberania é exercida internamente e internacionalmente pelos Estados, guerras e conflitos armados ainda são recorrentes e o interesse nacional ainda é fator-chave para os Estados, não sendo facilmente comprometido por qualquer motivo. Nesse contexto, as dinâmicas da balança de poder mostram-se de extrema relevância no desenvolvimento de estudos sobre a política Internacional (AMIN; NASEER, 2011). Mas o que é a balança de poder? Na próxima seção será abordado o conceito de Balança de Poder e depois será feita uma análise do que se espera da atuação da superpotência nas balanças regionais de poder.

1.2.1 A teoria da balança de poder

Um dos autores clássicos do realismo, Morgenthau (1985) caracteriza a balança de poder como uma configuração sistêmica natural e inevitável resultante da aspiração pelo poder por parte dos Estados. Na busca contínua pela manutenção ou até mesmo pela sobreposição do status quo, os Estados são naturalmente dirigidos a adotarem políticas que busquem a preservação disso, o que culmina nos arranjos de balanças de poder.

Esse entendimento do perfil natural da balança de poder é oriundo da crença de que seria um grande equívoco acreditar que na política internacional os Estados escolhem entre agir de acordo com a balança de poder ou de maneira mais bondosa em suas relações internacionais. Para o autor, a balança de poder não é uma escolha, mas sim "uma manifestação particular de um princípio social geral ao qual todas as sociedades compostas por um número de unidades autônomas devem a autonomia de suas partes componentes" (MORGENTHAU, 1985, p. 323). Assim, a preservação da balança de poder deve ser entendida como um fator essencial de estabilização em uma sociedade de Estados autônomos e soberanos.

Outro expoente da escola realista, Waltz (1979) afirma que um sistema internacional anárquico e a busca de sobrevivência como fim último dos Estados garantem as condições necessárias para uma abordagem da teoria da balança de poder. Essa configuração do Sistema Internacional aliada a fatores como a autoajuda enquanto forma primordial de ação estatal, como a importância dos ganhos relativos e como a busca contínua pela manutenção de sua posição no sistema garantem a disseminação e a prevalência da política da balança de poder.

Outro autor que aborda a balança de poder como um conceito fundamental para as relações entre os Estados na política internacional é Mearsheimer (2001). O autor observa que os Estados tendem a optar por uma postura revisionista, concentrando-se nas possibilidades de ganhos relativos. Para o autor, os Estados quase nunca estão satisfeitos com as suas capacidades de poder, e geralmente atuam com o objetivo de maximizar o seu poder. Esse fator aparece também na definição do sistema global enquanto uma multipolaridade desequilibrada, como já explicado.

Amin e Naseer (2011) também destacam as características sistêmicas do realismo estrutural enquanto princípios garantidores de políticas de balança de poder. Segundo os

autores, o interesse nacional de cada Estado, a busca pela maximização do poder e a anarquia do sistema garantem que os Estados ajam para se proteger e garantir seus objetivos finais. A atuação como atores autônomos, independentes e soberanos na sua tomada de decisão somada à legalidade do uso da força contra elementos que possam colocar em perigo a segurança e a integridade estatal garantem o funcionamento da ideia de balança de poder no mundo contemporâneo. Assim, sempre que necessário posicionar-se frente a um inimigo, rival ou ameaça externa os Estados estariam propensos ao provimento de armas entre nações amigas e à formação de alianças para combater ameaças comuns e fortalecer suas defesas.

É importante destacar que as estratégias de balança de poder não são aplicáveis somente a Estados mais fracos ou vulneráveis, muito pelo contrário. A balança de poder não é um mecanismo de defesa de Estados vulneráveis, mas sim um engendramento natural da política internacional e amplamente aplicável às principais potências do sistema que não se sintam totalmente seguras frente às demais potências e que possam vir a buscar, além de sua própria sobrevivência, um ganho em suas condições de segurança. Nesse sentido, “a base da teoria da balança de poder é que grandes potências vão desenvolver capacidades militares suficientes para compelir a mais poderosa dentre elas” (AMIN; NASEER, 2011, p. 10).

Uma importante consideração feita pelos teóricos da balança de poder, e que está diretamente relacionada com a primeira parte deste marco teórico, é que os Estados vão tentar prevenir o surgimento de um hegêmona. A atuação contemporânea dos EUA é entendida por muitos autores, como por Wohlforth (2009) como tal hegêmona. Nesse sentido, alguns dos defensores da unipolaridade tendem a criticar e até mesmo desacreditar as dinâmicas de balança de poder. Wohlforth (2009) ao descrever o sistema unipolar, destaca uma mudança radical na formação de alianças desde a queda da URSS, tanto devido à expansão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), quanto devido ao aumento significativo de despesas de Washington para equipar-se militarmente com armas de tecnologia avançada, visando aumentar seu poderio militar. Para o autor, uma consequência disso é que nenhuma outra grande potência vem tentando conter a hegemonia americana, nem através de alianças e nem através de coalizões contra-hegemônicas. Em suas palavras, “nenhum dos principais Estados têm iniciado alguma tentativa para balancear

o aumento de gastos militares americanos através de fortes investimentos internos” (WOHLFORTH, 2009, p. 22-23).

Amin e Naseer (2011), por outro lado, defendem que o argumento de que a supremacia estadunidense é clara e de que a falta de mecanismos de balanceamento contra-hegemônicos é evidente, é vago. Para eles, os Estados não abandonaram as dinâmicas de balanceamento e o curto tempo em que os Estados Unidos assumiram a posição de unipolaridade não permite afirmações de que nenhuma potência ousará desafiar o status americano no futuro. Mais do que isso, assim como Layne (2012), os autores afirmam já existir sinais de um declínio da popularidade e do crescimento de outras potências no sistema, como China, União Europeia e Rússia.

Na definição clássica de balança de poder os autores realistas tratam das relações interestatais, na qual um Estado X ou um grupo de Estados vai balancear contra um Estado Y ou um outro grupo de Estados. No entanto, Walt (1992) trata de uma outra perspectiva: A balança de ameaças.

1.2.2 A teoria da balança de ameaças

O ponto de partida para a teoria da balança de ameaças é que os Estados não respondem somente a mudanças na distribuição de poder, mas também a ameaças. A teoria de Walt (1992), entretanto, não negligencia ou dá menos importância aos arranjos de poder, apenas afirma que não é esta a única variável que deve ser analisada. Abrangendo também as ameaças, ao invés de levar em consideração somente as questões relacionadas a poder, a teoria da balança de ameaças nos dá uma explicação mais completa do porquê revoluções e grupos não-estatais (como o Estado Islâmico, por exemplo) aumentam a probabilidade de guerra e, conseqüentemente, geram mecanismos de balanceamento.

Além de alterar a balança global de poder e tornar mais difícil para os Estados medirem-na com precisão, revoluções e atores não-estatais também reduzem a capacidade dos Estados de avaliar as intenções do outro com confiança. Essas ameaças incentivam as partes a acreditarem que as intenções do outro são hostis e, assim, o uso da força ou a eliminação da ameaça torna-se uma opção atraente (WALT, 1985).

A tendência de os Estados balancearem no sistema internacional, como já dito, é resultante das premissas básicas do realismo estrutural. Desse modo, “quando confrontado

por uma ameaça externa significativa, os Estados podem escolher balancear, o que seria uma forma de aliança com outros contra uma ameaça predominante” (WALT, 1985, p. 323). Assim, quando o balanceamento de fato ocorre, os Estados estão, teoricamente, mais seguros, porque os agressores enfrentariam oposição combinada contra seus objetivos.

Como visto, o balanceamento é a tendência dominante e Estados ameaçadores provocam balanceamento em resposta à ameaça representada por eles. Se, por acaso, houver anseio de dominar outros Estados, há grande chances de atrair e provocar uma oposição generalizada. Por outro lado, quando os Estados fazem uma balança contra ameaças, e não contra poder, sempre que houver a crença de que outros Estados também se identificam com a mesma ameaça, eles não vão enxergar no outro um perigo militar, mas sim um aliado em potencial com capacidade de enfrentar a mesma ameaça (WALT, 1987). Essa noção de balança de ameaça e a possibilidade de formação de coalizões contra uma mesma ameaça será fundamental para atender aos objetivos desta pesquisa.

1.2.3 A atuação da potência unipolar nas balanças de poder regionais

Entendidos sumariamente os conceitos de balança de poder e de balança de ameaças, agora podemos analisar como a superpotência atua nas balanças regionais de poder. Mearsheimer (2001) afirma que os EUA são o hegemona do hemisfério ocidental e que o fator que impede sua hegemonia global é a distância geográfica das demais regiões do globo. Sobre esse aspecto, Diniz (2006, p. 519) traz argumento que vão ao encontro dos argumentos de Mearsheimer. Segundo ele, "a geografia contribui para aumentar significativamente a vantagem dos EUA na atual configuração: o fato de os principais aspirantes a competidores dos EUA se localizarem em outros continentes, onde encontram a presença de outras potências regionais" dificultam a atuação estadunidense nas demais regiões.

Nesse sentido, poderia-se esperar que a balança de poder global seria menos importante do que a balança de poder regional. No entanto, Diniz (2006, p. 519) destaca a importância dos arranjos regionais de balança de poder sob a presença de uma potência global. Segundo ele, outras potências regionais, como Rússia, China ou Japão, poderiam até desejar contrapor o poder dos EUA, mas afirma que "cada um deles preferirá a ausência desse contrapeso à ascensão de um dos demais a pólo regional. Assim, a possibilidade de

surgimento de um candidato a desafiante da potência unipolar tende a ser contra-restada pelos seus próprios vizinhos". Portanto,

mesmo o objetivo conservador de apenas preservar sua vantagem exige da Potência Unipolar um intenso engajamento na gestão das balanças de poder regionais, influenciando sobre estas de modo a mantê-las na situação em que o surgimento de um desafio à superpotência unipolar seja menos provável (DINIZ, 2006, p.532)

Em tese, essa estratégia poderia nos fazer esperar que a potência unipolar teria uma atitude de engajamento pouco intensa nas dinâmicas regionais, administrando as competições das balanças de poder regionais e só atuando efetivamente quando uma determinada disputa degenerasse em um conflito em que houvesse a possibilidade de uma alteração no equilíbrio regional (DINIZ, 2006). Essa postura, apesar de apresentar objetivos conservadores, exige certo engajamento nas políticas de balança de poder regionais de maneira a evitar a ascensão de um novo pólo (fato que o autor apresenta como o objetivo grande-estratégico da superpotência). Nesse sentido, Diniz (2006) afirma que a superpotência unipolar deve ser capaz de garantir sua presença global. Uma das maneiras seria estabelecendo alianças com países de posicionamento geo-estratégico que permitam instalação de bases e posicionamento de armamentos e munições, por exemplo.

Segundo Diniz (2006), todavia, evitar a ascensão de um novo pólo não é suficiente. É preciso também minimizar os danos potenciais que eventuais ataques a seu próprio território e cidadãos no exterior possam lhe trazer (este seria o objetivo grande-estratégico secundário). Ou seja, mesmo que nenhuma configuração de balança de poder venha a ameaçar sua posição privilegiada de superpotência, o hegêmona deve precaver-se de ter seu território e sua população alvo de retaliações por sua atuação global.

Nesse sentido, espera-se que a superpotência busque também, entre outras coisas, "aumentar sua proteção quanto ao eventual emprego de meios de entrega em geral, e meios de entrega de armas de destruição em massa em particular" e "neutralizar, enfraquecer ou destruir atores que possam produzir danos em seu território ou contra suas forças e cidadãos, particularmente se estes puderem fazê-lo com armas de destruição em massa" (DINIZ, 2006, p.534).

A atuação da potência unipolar nas balanças de poder regionais tem por objetivos, então, prevenir a ascensão de um outro pólo, por um lado e, neutralizar e combater atores

não estatais com capacidade de infligir danos às forças e aos seus cidadãos e a seu território, por outro. Eventualmente, pode vir a ser necessário atuar militarmente em outra região para garantir esses objetivos grande-estratégicos (DINIZ, 2006).

Entendendo isso, pode-se passar para a segunda parte desta pesquisa, que busca compreender o papel das instituições nesse mundo unipolar no qual a balança de poder é mecanismo fundamental, o que nos guiará para a análise das resoluções e que nos permitirá testar a hipótese apresentada.

2. AS INSTITUIÇÕES PERANTE AS REALIDADES DE PODER

No capítulo anterior estudamos a polaridade do sistema internacional, as balanças de poder, as balanças de ameaça e a atuação da potência unipolar nas balanças de poder regionais. A análise foi feita a partir do ponto de vista de alguns autores como Diniz (2006) que defende, como vimos, que a grande estratégia de uma potência unipolar é impedir o surgimento de algum competidor, algum outro Estado que venha a representar um novo pólo no sistema internacional. Vimos também que o objetivo grande-estratégico secundário da superpotência é garantir que, mesmo que sua posição privilegiada de hegêmona não seja ameaçada pelas configurações de balança de poder, seu território e sua população não sejam alvo de retaliações.

Outro aspecto importante sobre o sistema interacional e que é fundamental na busca por testar a hipótese apresentada é entender as relações multilaterais e o papel das instituições internacionais. Assim, neste capítulo falaremos das instituições internacionais inseridas nesse contexto apresentado no capítulo anterior. Primeiramente, discorreremos sobre a (falsa) promessa das instituições internacionais, um debate teórico entre o autor realista Mearsheimer (1994/95; 1995) e os autores Keohane e Martin (1995) sobre o papel das instituições internacionais na política internacional. Apesar de antigo, esse debate se mostra relevante para a pesquisa na medida em que apresenta as principais aproximações e diferenças entre os pensamentos dessas duas correntes teóricas a respeito das instituições internacionais. A partir do debate será possível entender melhor o que se espera desses organismos, tanto para os realistas quanto para os institucionalistas. Em seguida, falaremos da política de sustentação da grande estratégia da potência unipolar, utilizada para garantir seus objetivos grande-estratégicos. Assim, teremos toda a base teórica para podermos testar a hipótese apresentada.

2.1 O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES: UMA FALSA PROMESSA?

Com o final da Guerra Fria, as políticas de balança de poder parecem ter sido trocadas por arranjos baseados em instituições internacionais. Essa nova postura dos principais tomadores de decisão em relação à política internacional seria baseada na crença de que as instituições, além de serem uma força poderosa para a estabilidade, são meios fundamentais para a promoção da paz mundial (MEARSHEIMER, 1994/95). Ruggie

(1992) defende o papel das regras multilaterais e das instituições na estabilidade internacional, para ele, tanto as normas quanto as instituições parecem estar desempenhando, de fato, um papel significativo na administração de uma ampla variedade de mudanças regionais e globais no sistema internacional de hoje.

No entanto, Mearsheimer (1994/95) aponta que há divergências entre realistas e institucionalistas sobre como, efetivamente, as instituições afetam as perspectivas para a promoção de estabilidade e paz no cenário internacional. Enquanto institucionalistas dizem que sim, que as instituições são importantes componentes da promoção de cooperação, estabilidade e paz, realistas dizem que não. O autor neorrealista examina a proposta liberal-institucionalista de que as instituições tiram os Estados da guerra e promovem a paz. Segundo Mearsheimer (1994/95, p. 7)

realistas afirmam que as instituições são basicamente uma reflexão da distribuição de poder do mundo. Elas estão baseadas nos cálculos autointeressados das grandes potências e elas não têm qualquer efeito independente no comportamento dos Estados. Realistas, portanto acreditam que as instituições não são uma causa importante para a paz. Elas apenas importam nas margens.

Por outro lado, Mearsheimer (1994/95) aponta que os teóricos institucionalistas desafiam diretamente essa visão realista das instituições, mostrando que as elas podem sim alterar as preferências e o comportamento dos Estados. As instituições desempenhariam esse papel ao passo que seriam capazes de desencorajar os Estados a fazer cálculos autointeressados ou pensarem sumariamente na sua posição relativa de poder. Nesse sentido, as instituições teriam, por si só, a capacidade de tirar os Estados da guerra.

Para Mearsheimer (1994/95), as teorias institucionalistas são em grande medida uma resposta ao realismo e a cada desafio diretamente lançado pela lógica realista. A tese é de que as instituições internacionais seriam uma falsa promessa de cooperação, estabilidade e paz. Desde logo, Mearsheimer (1994/95) deixa claro que, para ele, as instituições desempenham uma influência mínima no comportamento estatal e, assim, representam uma pequena promessa de promover estabilidade no mundo pós-Guerra-Fria.

Destarte, Mearsheimer (1994/95) começa trazendo à tona o problema de definição de instituições. Para ele as instituições seriam o conjunto de regras que estipulam as maneiras através das quais os Estados devem competir e cooperar uns com os outros, prescrevendo formas aceitáveis e proibindo tipos inaceitáveis de comportamento estatal.

Segundo ele, essas regras são negociadas pelos Estados e implicam a aceitação mútua, definindo padrões de comportamento em termos de direitos e obrigações. Os acordos internacionais seriam a formalização dessas regras e as instituições, sua corporificação.

Nesse entendimento do que são as instituições internacionais, Krasner (1982) definiu regimes internacionais como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões ao redor dos quais as expectativas dos atores convergem em uma dada área-tema. Ainda sobre Regimes, Ruggie (1975) definiu-os enquanto conjuntos de expectativas mútuas, regras e regulações, planos, energias organizacionais e comprometimentos financeiros que são aceitos por um grupo de Estados. Mearsheimer (1994/95, p. 9) inspira-se nos conceitos de Krasner e Ruggie para definir as instituições internacionais mas, para o primeiro,

apesar de as regras serem geralmente incorporadas em organizações internacionais formais, não são as organizações per se que constroem os Estados a obedecerem as regras. As Instituições não são uma forma de governo mundial. São os próprios Estados que devem escolher obedecer às regras que eles criaram.

Ao fato de Mearsheimer (1994/95) acreditar estar na mão dos próprios Estados a decisão de respeitar ou não as regras criadas por eles mesmos, acrescenta-se o fato de que a cooperação, quando e se existir, será uma cooperação descentralizada entre os Estados soberanos, sem que haja nenhum mecanismo efetivo de comando, nenhuma entidade centralizadora, fato que complica ainda mais a possibilidade de cooperação.

Apesar de o realismo visionar um mundo que é fundamentalmente competitivo, Mearsheimer (1994/95) reconhece que a cooperação entre os Estados, de fato, ocorre. Segundo ele isso é difícil de ser alcançado e mais difícil ainda de ser sustentado. São dois os fatores que inibem a cooperação: as considerações sobre ganhos relativos e a preocupação quanto à traição.

Ainda segundo ele, os Estados devem considerar a distribuição de ganhos e lucros sempre que considerarem a cooperação. E, para isso, existem duas maneiras: pensar a cooperação através de ganhos absolutos ou pensá-la através de ganhos relativos. Na primeira possibilidade o foco é a maximização do próprio lucro, com pouca ou nenhuma preocupação com os ganhos e perdas da outra parte. Já da segunda maneira, as partes não

consideram apenas os ganhos individuais, mas também se comparando aos ganhos dos demais envolvidos (MEARSHEIMER, 1994/95).

Mesmo considerando essas duas possibilidades o autor acredita que num mundo essencialmente realista, no qual os Estados preocupam-se e agem de acordo com a política da balança de poder, ao considerar a cooperação os Estados agem sumariamente de acordo com os ganhos relativos oriundos dela. “Enquanto cada Estado busca maximizar seus ganhos absolutos, é importante ter certeza de se sair melhor, ou pelo menos não pior, do que o outro Estado em qualquer acordo” (MEARSHEIMER, 1994/95, p. 12).

Esse pensamento, no entanto, não implica que a lógica da cooperação pela via de ganhos relativos seja mais fácil. Para ele, a cooperação num mundo realista seria mais facilmente alcançada através da perspectiva dos ganhos absolutos, visto que sob essa perspectiva basta que a torta cresça e o Estado garanta um pedaço para si. Sob a ótica dos ganhos relativos, no entanto, não basta que a torta cresça e o Estado consiga um pedaço, é também necessário levar em conta como essa torta será dividida, o que, segundo ele, dificulta a cooperação.

Preocupações com traição também impedem os Estados de cooperarem. Às vezes os Estados ficam receosos e relutantes de entrarem em acordos de cooperação por medo de que a outra parte trairá o acordo e adquirirá ganhos relativos. Apesar desses dois fatores, Mearsheimer (1994/95) afirma que existe sim cooperação mesmo partindo de todas essas premissas realistas. Um exemplo disso é fruto exatamente da balança de poder, tipicamente realista, a partir da qual Estados unem-se em alianças e cooperam contra inimigos comuns. O autor afirma inclusive que em algumas circunstâncias os Estados até mesmo cooperam em um tipo de conspiração contra um terceiro. O ponto de partida, entretanto, para todas essas alianças e conspirações é que toda e qualquer cooperação acontece num mundo intrinsecamente competitivo, no qual os Estados possuem forte incentivos para tirar vantagens de outros Estados.

Mearsheimer (1994/95) não apenas reconhece a possibilidade de cooperação num mundo realista (apesar de todas as suas ressalvas), como também afirma que os Estados também operam algumas vezes através de instituições. No entanto, para ele a participação e o engajamento estatal é sempre reflexo de estratégias e atuações autointeressadas com base, acima de tudo, na distribuição internacional de poder dada. Para o autor, “os Estados mais

poderosos do Sistema criam e moldam instituições de maneira que possam manter sua parcela do poder mundial, ou até mesmo aumentá-la” (MEARSHEIMER, 1994/95, p.13). Nesse sentido, as instituições nada mais seriam do que locais nos quais os Estados podem atuar e demonstrar suas relações de poder. Ainda, o autor afirma que para os realistas, as causas da guerra e da paz são derivadas principalmente da balança de poder e as instituições são em grande medida reflexo da distribuição de poder do sistema.

O autor exemplifica esse pensamento através da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Segundo ele, o papel desempenhado pela Organização e por seus Estados-membro no período pós-Segunda Guerra Mundial e durante a Guerra Fria é capaz de explicar a função das instituições na promoção da paz. Mearsheimer (1994/95) afirma que a OTAN auxiliou na prevenção de uma Terceira Guerra Mundial e também na vitória do Ocidente da Guerra Fria, mas que isso nada mais significou do que um retrato da balança de poder existente à época. “A OTAN foi basicamente uma manifestação da distribuição bipolar do poder da Europa durante a Guerra Fria e foi a balança de poder e não a OTAN per se que proporcionou a manutenção da estabilidade no continente” (MEARSHEIMER, 1994/95, p.14).

Segundo ele, durante a Guerra-Fria foi mais fácil para os Estados balancearem através da OTAN do que seria através de alianças *ad hoc*. No entanto, o autor deixa claro que a OTAN não fez os Estados agirem de maneira contrária à balança de poder, muito menos os fez abandoná-la, foram os mecanismos de balança de poder levados a cabo através da OTAN os responsáveis pela manutenção da estabilidade europeia e pela vitória ocidental (MEARSHEIMER, 1995).

Na defesa de sua teoria realista, Mearsheimer (1994/95) debate com alguns teóricos liberais-institucionalistas sobre a relevância das instituições internacionais. Para ele, o institucionalismo liberal é a menos ambiciosa das teorias institucionalistas que buscam explicar como as instituições tiram os Estados da guerra e promovem cooperação, estabilidade e paz, visto que ela não faz a pergunta básica de como prevenir a guerra. Do contrário, ela apenas explica como a economia e a cooperação ambiental entre os Estados é mais forte e importante do que os autores realistas consideram. Tecnicamente os liberais-institucionalistas explicam que a cooperação nessas áreas reduz a probabilidade de guerra,

mas o autor afirma que os liberais não explicam como isso ocorre. Segundo ele, a teoria liberal-institucionalista

é baseada na crença de que a traição entre os Estados é a maior inibidora da cooperação internacional e que as instituições proveem a chave para a superação desse problema. O objetivo é criar regras que inibam os Estados, mas não para desafiar a principal afirmação realista de que os Estados são autointeressados (MEARSHEIMER, 1994/95, p. 14)

Mearsheimer (1994/95) ataca o cerne da teoria institucionalista e afirma que ao invés de explicar se e como as instituições promovem a paz, tal teoria é focada num objetivo menos ambicioso, qual seja explicar a cooperação em situações nas quais os Estados possuem interesses divergentes mas que não são necessariamente opostos. Afirma também que a teoria liberal-institucionalista busca explicar casos onde há certo conflito de interesses e certa dificuldade de cooperação, situações nas quais há incentivos tanto para a cooperação quanto para a não-cooperação.

Ainda assim, segundo Mearsheimer (1994/95), na visão institucionalista, o resultado da cooperação seria benéfico para todas as partes, num arranjo através do qual o comportamento dos Estados (orientados para seus próprios objetivos) acarreta ajustes políticos mútuos que proporcionam situações melhores do que as ocupadas anteriormente. Entretanto, essa teoria mostra-se de pouca relevância quando a situação envolve interesses fundamentalmente conflitivos e nenhuma das partes vê vantagens advindas da cooperação. O autor afirma, então, que nessas circunstâncias os Estados buscam tirar vantagens uns dos outros e que a lógica é pautada nas hipóteses de possíveis ganhos e perdas, o que inevitavelmente leva a competições por segurança e até mesmo à guerra. A grande crítica apresentada à teoria institucionalista é exatamente esta: o fato de eles não lidarem nem tentarem resolver essa situação.

Outra crítica de Mearsheimer (1994/95) à teoria liberal-institucionalista é o fato de o foco ser dado a arranjos políticos, econômico e ambientais, ignorando aspectos de segurança e colocando esses campos em pólos opostos. Para ele, a probabilidade de cooperação nesses dois pólos distintos é marcadamente diferente, sendo muito mais provável no campo da economia política, no qual diversos atores autointeressados podem até conseguir cooperar, do que na esfera securitária, no qual a cooperação é mais improvável. Em tempo, o autor afirma ainda que o erro da teoria institucionalista é

exatamente a negligência com o âmbito de segurança, onde os assuntos relacionados à guerra e paz são de importância central.

Apesar da discordância com os links causais estabelecidos pelos institucionalistas entre instituições, cooperação econômica, estabilidade e paz, o fato de o institucionalismo liberal afirmar que as instituições são, de fato, elementos importantes na promoção da paz e da estabilidade mundiais faz com que Mearsheimer (1994/95) ainda veja bons motivos para o estudo dessa teoria. Não para fortalecê-la ou corroborá-la, mas para mostrar suas falhas partindo exatamente de duas premissas básicas.

Como já dito, a teoria institucionalista propõe-se, de certa forma, a responder os desafios lançados pela teoria realista. Nesse sentido, Mearsheimer (1994/95, p. 16) apresenta argumentos levantados por expoentes da literatura institucionalista em resposta às argumentações realistas com o propósito de desconstruir a lógica liberal, reforçar sua perspectiva realista e mostrar que, na verdade, as propostas institucionalistas não passam de uma falsa promessa. Nesse sentido, o autor afirma que os “liberais institucionalistas afirmam que aceitam as principais suposições realistas enquanto argumentam que a cooperação é, no entanto, mais fácil de ser alcançada do que os realistas reconhecem”.

Os próprios institucionalistas afirmam partir de pressupostos realistas para construir suas teses. Keohane (1984), por exemplo, afirma adotar o modelo realista de egoísmo racional e se propõe a mostrar, partindo de premissas realistas, que o pessimismo típico do pensamento realista não é uma consequência necessária na política internacional. O autor busca, assim, demonstrar que mesmo partindo das suposições realistas sobre a política mundial é possível explicar a formação de arranjos institucionalizados que levam à cooperação. Mearsheimer (1994/95) afirma ainda que os institucionalistas também acreditam que os Estados vivam num estado de anarquia perpétua, mas que devido a isso devem agir como egoístas racionais num mundo de autoajuda buscando a cooperação através das instituições.

As regras personificadas pelas instituições agem de diversas maneiras alterando a política internacional. Primeiramente, elas podem, com o tempo, aumentar o número de transações e relações entre os Estados, desencorajando a traição. Em segundo lugar, as regras podem promover interações entre os Estados em diferentes áreas, aumentando a interdependência entre os Estados, também desencorajando a traição. Terceiro, uma

estrutura de regras pode alterar a quantidade de informações disponíveis, dando mais confiança para as partes envolvidas em acordos cooperativos. Ainda, as regras podem reduzir os custos das transações de acordos individuais, tornando as instituições mais lucrativas e atrativas para Estados autointeressados (MEARSHEIMER, 1994/95).

Considerando a separação entre as esferas político-econômica e de segurança, Mearsheimer (1995) reafirma que para os estudos da segunda esfera o institucionalismo liberal é, na maioria das vezes, de utilidade limitada, visto que quando se trata de questões militares, o medo da traição é um obstáculo muito maior à cooperação do que quando o assunto em questão é de caráter político ou econômico, visto que a defecção em matérias militares pode levar a uma derrota devastadora. Aceitar encontrar uma solução sub-ótima por meio da cooperação através da lógica de um passo para trás, dois para frente, em questões de segurança é muito mais delicado, aumentando a relutância dos Estados na busca por cooperação.

Essa lógica causal do institucionalismo liberal é vista como falha por Mearsheimer (1994/95), visto que apesar de levar em consideração a questão das traições, essa teoria ignora o segundo grande obstáculo apresentado por ele: a preocupação com os ganhos relativos. Tanto ele quanto Grieco (1988) alertam que os liberais-institucionalistas focam exclusivamente nos ganhos absolutos oriundos da cooperação: ter um pedaço da torta, como explicado anteriormente.

Segundo Mearsheimer (1994/95, p. 19-20), a preocupação dos institucionalistas liberais é em obter o melhor resultado para si, sem preocupar-se com o resultado obtido pela outra parte no processo. “No entanto, liberais-institucionalistas não podem ignorar as considerações de ganhos relativos, visto que assumem que os Estados são atores autointeressados num sistema anárquico e reconhecem que o poder militar importa para os Estados”. Para ele, uma vez que a teoria liberal-institucionalista aceita essas premissas básicas do realismo ela deve levar em conta também a questão dos ganhos relativos para poder desenvolver uma explicação de porquê os Estados cooperam.

Uma possível solução para isso apresentada pelo autor seria partir do pressuposto que ao resolver o problema da defecção (traição), a questão dos ganhos relativos tornar-se-ia irrelevante. Sob essa lógica, “se os Estados não traem uns aos outros, eles não precisam temer uns aos outros e, então, os Estados não precisariam preocupar-se com o poder

relativo” (MEARSHEIMER, 1994/95, p. 20), o autor, entretanto, logo desconstrói essa lógica:

ainda se o problema da traição fosse superado, os Estados ainda deveriam preocupar-se com os ganhos relativos porque lacunas nos ganhos relativos podem ser traduzidas para vantagens militares que podem ser utilizadas para coerção ou agressão. E, no sistema internacional, os Estados às vezes possuem interesses conflitantes que levam à agressões (MEARSHEIMER, 1994/95, p. 20-21)

Apesar de dar essa importância ao obstáculo do poder relativo, Mearsheimer (1994/95) não acredita que esse problema torne a cooperação impossível, ele apenas afirma que deve-se levar isso em conta sempre que o objetivo for elaborar uma teoria de cooperação entre os Estados.

Posto isso, a crítica central de Mearsheimer (1994/95) à teoria liberal-institucionalista é que mesmo havendo evidências empíricas de que os Estados realmente cooperam, isso não dá créditos à teoria institucionalista de acordo com seus próprios argumentos. O que falta à teoria institucional é evidências de que a cooperação não teria acontecido caso não houvesse as instituições ou além, se ainda com as instituições as mudanças no comportamento estatal foram advindas dela, e não da balança de poder. Apesar da grande crença no papel das instituições na promoção de cooperação, estabilidade e paz, o autor destaca que, na realidade, pouco foi provado do papel independente das instituições sobre o comportamento estatal, fazendo disso uma falsa promessa.

Mearsheimer (1995) afirma também que o fator a ser discutido é a questão de se as instituições importam. Segundo ele, os liberais-institucionalistas alegam em que as instituições são simplesmente irrelevantes aos olhos realistas, permitindo-lhes questionar o motivo dos Estados investirem recursos e esforços em instituições que não exerceriam papel algum. Para o autor, entretanto, é improdutivo discutir se as instituições importam, visto que no final das contas tudo importa. Para ele o mais importante é discutir como e o quanto as instituições alteram o comportamento estatal, pois, assim como os institucionalistas, ele também acredita que as instituições, às vezes, importam, afinal, as grandes potências utilizam as instituições para seus próprios interesses.

Outro ponto destacado por Mearsheimer (1995) é que os autores liberais-institucionalistas raramente mencionam se as instituições possuem um efeito independente sobre o comportamento estatal. Nesse sentido, o autor discute que com os argumentos

defendidos pelos liberais-institucionalistas atualmente é difícil vê-los enquanto corrente contrária e que lança desafios ao realismo. Segundo o autor, quanto à questão dos ganhos relativos não há dúvidas de que as instituições auxiliam os Estados a dividirem os ganhos advindos da cooperação, mas isso não significa negar o realismo porque é compatível com a lógica da balança de poder. Segundo ele, “de fato, as instituições estão trabalhando nesses casos para garantir que acordos reflitam a balança de poder” (MEARSHEIMER, 1995, p. 86). Entretanto, o autor destaca o fato de que cooperação e paz não são a mesma coisa e também que grande parte das tarefas atribuídas pelos liberais-institucionalistas às instituições podem ser alcançadas sem elas.

A falta de evidência empírica de que as instituições levam da cooperação à paz também é evidenciada por Mearsheimer (1995). Mesmo sendo uma teoria nova, segundo o autor, se houvesse amplo apoio empírico à teoria liberal-institucionalista algo já teria vindo à tona. Mearsheimer afirma também que a teoria liberal-institucionalista está convertendo-se ao realismo e que o mais simples seria que os institucionalistas admitissem isso. A grande questão é que apesar de toda a retórica sobre as virtudes das instituições há pouca evidência de que elas alterem o comportamento estatal e levem à paz. O que se observa é que os Estados primeiramente deixam-se seduzir pela falsa promessa das instituições internacionais mas que, ao fim, voltam a agir baseados na lógica da balança de poder.

Essa situação gera um certo paradoxo: “apesar de o mundo não funcionar da maneira como a teoria institucionalista diz que funciona ou deveria funcionar, essa teoria permanece de grande influência tanto no mundo acadêmico quanto no mundo político” (MEARSHEIMER, 1994/95, p. 47), reforçando o ideal institucionalista de que as instituições carregam consigo uma grande promessa de cooperação, estabilidade e paz. Ao contrário, o esperado seria observar posturas céticas e descrentes quanto a esse papel das instituições na promoção da paz internacional. E é exatamente nesse sentido que este trabalho caminha: buscar compreender o papel do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) no combate ao Estado Islâmico e avaliar se ele é independente ou reflexo da balança de poder.

2.2 AS RELAÇÕES MULTILATERAIS SOB A UNIPOLARIDADE

Pra Diniz (2006), a questão fundamental sobre as relações multilaterais para a potência unipolar é entender os benefícios potenciais desses mecanismos para a superpotência e o poder de barganha de outros atores internacionais perante ela. Mearsheimer (1994/95; 1995; 2001) é notoriamente cético quanto à importância desse fenômeno, como vimos na primeira seção deste capítulo. Wohlforth (1999; 2009), por sua vez, atribui-lhe certa importância, mas não explica quais os benefícios oriundos desses organismos para a potência unipolar e nem para os demais atores internacionais. Diniz (2006), define que esse engajamento em instituições internacionais faz parte do que ele denomina política de sustentação da grande estratégia da potência unipolar.

O primeiro elemento dessa política seria a maximização da eficiência econômica, garantindo a melhor alocação dos recursos da superpotência de maneira a garantir a diminuição dos custos e a maximização dos ganhos. Nesse sentido, a liberalização do comércio mundial seria um primeiro passo e extremamente benéfico para a potência unipolar. Nesse sentido,

a multiplicação de organismos e acordos multilaterais voltados para a liberalização comercial pode ser entendida, desse modo, como um instrumento central da sustentação econômica da posição privilegiada da Potência Unipolar – independentemente de eventuais efeitos benéficos ou deletérios que possa ter para outrem (DINIZ, 2006, p. 536).

Uma outra questão fundamental dessa política é "a distribuição dos custos de monitoramento e verificação da conduta alheia. Desse ponto de vista, alguns organismos multilaterais podem ser de grande utilidade para a potência unipolar, na medida em que distribuem os custos do monitoramento dos desenvolvimentos desfavoráveis a ela – independentemente de o serem também para outrem" (DINIZ, 2006, p. 536-537), como é o caso da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), por exemplo.

Todavia, Diniz (2006) destaca que esses mecanismos multilaterais somente interessam à superpotência à medida que facilitarem o alcance de seus objetivos e necessidades de segurança, ainda que haja a necessidade de fazer uma ou outra concessões de menor importância. Se, ao invés disso, esses organismos se tornarem obstáculos aos anseios de segurança da potência unipolar, ela tende a desinteressar-se, desconsiderar e até mesmo abandonar essas instituições.

Se, para a superpotência interessa engajar-se em tais instituições pelos motivos citados acima, para os demais atores do sistema interessa devido à contribuição desproporcional da potência unipolar a esses mecanismos garante mais recursos oriundos das instituições para com os demais atores do que estes mesmos atores despendem com elas. Além disso, devido ao interesse da potência unipolar em garantir o estabelecimento e desenvolvimento dessas instituições, estas tendem a "produzir benefícios também para os demais membros – e não apenas a seus aliados mais próximos – e, em questões menos críticas ou vitais, fazer-lhes algumas concessões" (DINIZ, 2006, p. 537).

Apesar dessa crença de que as instituições trazem ganhos tanto para a potência unipolar quanto para os demais atores internacionais, Diniz (2006) ressalta que há sempre a possibilidade de a superpotência ameaçar atuar ou atuar sozinha, ou com aliados, a despeito das outras partes. Ou seja, apesar do engajamento em instituições multilaterais, sempre haverá no horizonte essa possibilidade de a potência unipolar agir unilateralmente, forçando os organismos multilaterais a reconhecerem e se adequarem à realidade política fundamental, qual seja a preponderância da superpotência.

Sob essa perspectiva, o que se coloca na mesa não é a possibilidade de contenção da potência unipolar, mas sim de freá-la em algumas situações através dos organismos internacionais, sem os quais isso não seria possível. Para Diniz (2006, p. 538), "a tentativa de bloquear sistematicamente a potência unipolar em questões que ela tem como críticas é condenar as instituições multilaterais ao destino da Liga das Nações". Assim, o cenário resultante é de que em um mundo unipolar, a possibilidade recorrente de a potência unipolar agir unilateralmente é uma condição para a viabilidade da existência de instituições efetivas.

Apesar dessa possibilidade sempre à vista, para que a potência unipolar sustente sua posição privilegiada no sistema ela deve sim engajar-se em instituições multilaterais. Não por ser um valor ou uma norma, mas sim porque esse engajamento atende suas necessidades e objetivos de segurança de maneira mais econômica. Segundo Diniz (2006, p. 538), "esse engajamento supõe a congruência entre a dinâmica política no interior da instituição e a realidade política fundamental da balança de poder global".

Sobre as relações multilaterais sob a unipolaridade, Diniz (2006, p. 539) afirma que

tanto os objetivos grande-estratégicos quanto a Grande Estratégia quanto a Política de Sustentação Grande- Estratégica expostos acima decorrem diretamente da estrutura do sistema internacional unipolar. Trata-se aqui de uma definição abstrata, que deve servir de parâmetro para a avaliação das decisões concretamente tomadas por um país que esteja na condição de potência unipolar.

Entendido o posicionamento dos teóricos realistas quanto às instituições frente às realidades de poder, é importante ver também alguns aspectos de como os liberais-institucionalistas enxergam as instituições no mundo. Algo já foi dito a respeito anteriormente, mas a seção seguinte traz algumas informações importantes para o prosseguimento deste trabalho, alguns contrapontos à teoria realista.

2.3 AS INSTITUIÇÕES SEGUNDO A TEORIA INSTITUCIONALISTA

Os autores institucionalistas concordam com o argumento realista de que quando os governos não preveem benefícios autointeressados advindos do esforço de cooperação, o resultado esperado não seria a cooperação nem o desenvolvimento de instituições internacionais. No entanto, quando é possível que os Estados agindo conjuntamente possam alcançar benefícios como resultado de um processo de cooperação, espera-se que os governos tentem construir instituições. Os argumentos levantados para sustentar essa tese são os seguintes: a capacidade das instituições em prover informações; a redução de custos de transação; a garantia de maior credibilidade aos compromissos adotados; o estabelecimento de questões-chave; e a facilitação do desenvolvimento de reciprocidade. Nesse sentido, a teoria liberal-institucionalista busca delimitar sob quais circunstâncias as instituições importam e a cooperação prevalece (KEOHANE; MARTIN, 1995).

Além disso, Keohane e Martin (1995) afirmam aceitar as premissas realistas de poder e interesse em seus estudos das instituições, mas levando em consideração o fato de que as instituições desempenham papel importante em conjunto com as realidades de poder. Para os autores as instituições importam por controlarem os efeitos de poder e interesses, elas importam desde que elas existam. “Elas também possuem um efeito interativo, o que significa que seu impacto nos resultados varia, dependendo da natureza do poder e dos interesses” (KEOHANE; MARTIN, 1995, p.42).

A grande defesa dessa teoria é baseada no argumento de que as instituições possuem, entre outras coisas, a função de fornecer informações e gerar confiança. Segundo

os autores “a teoria institucionalista deveria ser altamente aplicável a assuntos de segurança porque seus argumentos giram em torno do papel das instituições de prover informações” (KEOHANE; MARTIN, 1995, p. 43). Para eles, exatamente devido ao fato de os realistas esperarem sempre o pior comportamento estatal num contexto global incerto, anárquico e de intenções duvidosas eles deveriam aceitar o fato de que as instituições podem fornecer informações úteis e vê-las como significantes, visto que garantindo maiores informações seria possível seguir políticas que maximizariam os ganhos relativos dos Estados. Nesse sentido, “a teoria institucionalista invadirá gradativamente o estudo de assuntos de segurança, ajudando a explicar variações das formas institucionais sem negar a validade de muitas percepções realistas a respeito de poder e interesses” (KEOHANE; MARTIN, 1995, p. 44).

Uma outra premissa importante na defesa da promessa da teoria institucionalista é o da reciprocidade. Keohane e Martin (1995) defendem que o funcionamento bem sucedido das instituições está fortemente ancorado nesse princípio, visto que Estados que atuam sob essa lógica estão engajados em relações de troca uns com os outros, fato que requer informações. A reciprocidade institucionalizada e as preocupações distributivas são vistas como dois lados da mesma moeda e seriam um reflexo da dificuldade de cooperação em um sistema anárquico sem uma autoridade central. Nesse contexto, as instituições seriam importantes mecanismos provedores de informações confiáveis, auxiliando os Estados a alcançar ganhos advindo da cooperação.

Fazendo um jogral entre preceitos realistas e institucionalistas, Keohane e Martin (1995) debatem o impacto das instituições internacionais. Segundo eles, as instituições internacionais são criadas em resposta aos interesses estatais e estruturadas pela distribuição de capacidades prevaiente. Ainda, os autores afirmam que de acordo com preceitos realistas, os Estados agem de maneira racional quando resolvem criar instituições, apesar de esperarem que elas desempenharão papel pequeno ou nenhum nos padrões de cooperação. Assim, fazem o questionamento de qual seria o elemento racional em investir esforços e recursos em mecanismos que não fariam diferença, concluem que as diferenças entre as óticas realista e liberal-institucionalista está na diferença de entendimento do porquê as instituições são criadas e como elas exercem seus efeitos. Para os institucionalistas, os principais pontos que fundamentam a existência das instituições são: o

efeito sobre o comportamento estatal em relação às traições (desencorajando-as); a redução dos custos de transação, a provisão de questões-chave e informações; a credibilidade dos compromissos adotados; e a facilitação do desenvolvimento de reciprocidade.

Depois de trazerem suas contra argumentações às críticas de Mearsheimer (1994/95), Keohane e Martin (1995) concluem que a caracterização do primeiro da política global enquanto conflitiva, ao invés de demonstrar a irrelevância das instituições internacionais, as torna essenciais se os Estados possuem alguma esperança de cooperação ou de colher os frutos advindo da mesma. Segundo os autores, essa necessidade de instituições não faz delas sempre úteis e nem muito menos implica que elas ajam sem levar em consideração questões relacionadas a poder e interesses. O que eles concluem é que as instituições às vezes importam, mesmo sem saber precisamente em quais domínios elas importam mais ou sob quais condições ou ainda como tirar proveito delas. Ainda, concluem que num contexto de política global dominada por políticas estatais e interesses divergentes sem perspectivas de uma governança hierárquica efetiva as instituições internacionais, pautadas pelo princípio da reciprocidade, mostram-se componentes necessário para qualquer paz duradoura. E, assim, “a promessa da teoria institucionalista parece promissora” (KEOHANE; MARTIN, 1995, p. 51).

Posto isso, podemos passar, enfim, para a análise das resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas que dizem respeito ao Estado Islâmico. O que se busca nas resoluções e nas transcrições das reuniões é observar em que medida elas se encaixam na realidade do sistema internacional tratada até aqui, tentando entender se as resoluções e as reuniões do CSNU refletem essa realidade ou não.

3. O CSNU NO COMBATE AO ESTADO ISLÂMICO: COMO AS INSTITUIÇÕES IMPORTAM?

Como visto no capítulo anterior, com base no debate teórico entre Mearsheimer (1994/95; 1995) e Keohane e Martin (1995), pode-se partir do entendimento de que as instituições importam em determinadas situações e de que cabe às ciências sociais entender quando e como isso acontece. Se para o primeiro as instituições importam às margens e são sempre reflexo da balança de poder existente no mundo, para os segundos elas são capazes de, por si só, alterar as preferências e o comportamento estatal, fazendo-os aceitar resultados sub-ótimos pensando nos ganhos de longo prazo que os esforços de cooperação proporcionarão.

A partir disso, este terceiro capítulo estuda o envolvimento do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) no combate ao Estado Islâmico (EI). O que se busca é ver se nesse caso específico o CSNU, enquanto instituição, tem significante importância para alterar as preferências, interesses e comportamento dos Estados. Se sim, como isso ocorre e quais são os meios de atuação do Conselho frente ao tema. Ainda, com o objetivo de responder ao questionamento de Mearsheimer (1994/95; 1995) sobre o papel dependente ou independente das instituições, buscar-se-á avaliar, com este estudo de caso, se a atuação do CSNU foi independente (como defendem os liberais-institucionalistas) ou enviesada e reflexo da balança de poder (como defendem os realistas). Em suma, a pergunta que se busca responder é se o papel das instituições, representadas aqui pelo CSNU, é próprio e independente ou apenas reflexo de realidades externas à instituição e da balança de poder; se a cooperação ao redor do tema acontece devido à existência do Conselho ou se mesmo sem ele haveria cooperação. Em última análise, se trata-se de uma promessa ou de uma falácia.

Com o intuito de obedecer esse objetivo este capítulo será dividido em quatro partes: uma breve exposição teórica sobre o CSNU; uma análise das resoluções do CSNU que tratam do combate ao Estado Islâmico; uma outra parte analisando as transcrições das reuniões, buscando ver como as decisões foram tomadas, e com o intuito de observar se as resoluções foram fruto de negociações internas ou se mero reflexo de realidades e atitudes externas; e uma última parte relacionando a teoria dos capítulos anteriores com as evidências das resoluções e das reuniões. Assim, será possível compreender o papel do

CSNU no combate ao grupo e verificar se e como os arranjos institucionais importaram frente às realidades de poder.

3.1 O CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS ENQUANTO INSTITUIÇÃO INTERNACIONAL

Este terceiro capítulo tem por objetivo analisar o envolvimento do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) no combate ao Estado Islâmico (EI). O objetivo não é sacramentar se realistas ou liberais-institucionalistas estão corretos quanto ao papel das instituições internacionais na promoção de cooperação, estabilidade e paz, mas sim, avaliar se e como o CSNU altera as relações de poder no enfrentamento ao grupo terrorista. Para avaliar se o CSNU mostra-se como uma falsa promessa ou uma promessa consolidada no caso em questão, deve-se, antes, entender como o mesmo está inserido no contexto internacional, para então poder fazer análises quanto ao envolvimento concreto do órgão no caso. Para tal, é fundamental ir às origens do institucionalismo enquanto teoria das Relações Internacionais, buscando entender o que se espera de uma instituição como a ONU, e mais, de um órgão como o CSNU.

Na busca por esse arcabouço teórico que permita fazer qualquer análise sobre o trabalho do CSNU é preciso também revisitar o conceito de regimes internacionais, definido por Krasner (1982) como um conjunto de regras, princípios e procedimentos de tomada de decisão através dos quais as expectativas dos atores convergem em um determinado tema. Nesse sentido, o CSNU mesmo enquanto órgão de uma Organização enquadra-se como um regime de segurança, do qual suas respostas dão origem a certas expectativas específicas.

No entanto, o CSNU não é um simples regime. Como um órgão de reuniões periódicas, com sede própria e permanente e agenda definida, o CSNU é uma instituição dotada de poder pela Carta das Nações Unidas. Baccarini (2008), citando Keohane (1974) explica a origem da cooperação entre os Estado, além de explicar como e porque esse processo de institucionalização dos regimes acontece. Segundo ela a cooperação pode então ocorrer entre atores egoístas, mesmo na ausência de um poder hegemônico. Com ou sem esse poder, os regimes internacionais dependem da existência de padrões de interesses, comuns ou complementares, e recompensas e punições que devem ser estabelecidos. As

instituições seriam criadas como forma de superar as deficiências que tornam impossíveis os acordos, mesmo que mutuamente benéficos.

Falando sobre a cooperação e sobre a criação das organizações internacionais, Baccarini (2008, p. 99-100) afirma que “para se compreender a cooperação, é necessário compreender como as instituições e regras não apenas refletem, mas também afetam os fatos na política mundial”, deixando evidente o papel do CSNU na política internacional. Falando especificamente sobre a ONU e sobre o CSNU, Baccarini (2008, p. 99) afirma que “surgiu a necessidade de estabelecimento de um sistema de segurança coletiva que prescrevesse as regras, normas, papéis e o processo de tomada de decisão que gerenciasse essas situações e evitasse o escalamento do conflito”.

Além disso, Diniz e Baccarini (2014) num estudo do processo de tomada de decisão do CSNU apresentam alguns conceitos de Keohane quanto ao Liberal-Institucionalismo, segundo eles, liberais-institucionalistas defendem que ser parte de diversas organizações internacionais e/ou regimes muda ou modifica o interesse das grandes potências pelo fato de a própria existência dessas relações ser uma questão central em suas agendas; isso restringiria severamente a habilidade das grandes potências de impor suas preferências e perspectivas sobre os outros (DINIZ; BACCARINI, 2014).

Nesse sentido, esta primeira parte busca trazer alguns elementos e definições teóricas que mostram como o CSNU enquadra-se no sistema internacional, enquanto um regime securitário, institucionalizado, ditador de regras e princípios na expectativa de gerar cooperação em temas complexos e convergir diferentes interesses em questões delicadas no que tange à segurança internacional.

Entendido o CSNU enquanto instituição no contexto internacional, pode-se passar para algumas abordagens gerais quanto a sua composição e competência e ao seu processo de tomada de decisão. Nesse sentido, Baccarini (2008, p. 106) afirma que “o Conselho de Segurança é um órgão restrito, composto de quinze membros, onde as potências vencedoras da Segunda Guerra, capazes militarmente e com interesses generalizados nas questões internacionais estão representadas”. A autora ainda explica a composição do CSNU entre membros não permanentes (transitórios) e membros permanentes, num sistema através do qual “os membros não permanentes são eleitos pela Assembleia Geral, por um período de dois anos, reelegíveis. Já os membros permanentes detêm o poder de veto que implica que

qualquer decisão tomada pelo órgão não deve sofrer oposição de nenhum deles” (BACCARINI, 2008, p. 106).

Além de entender a composição do CSNU, é fundamental entender suas competências, ou seja, sua área de atuação, as matérias sobre as quais o Conselho possui poder de decisão. Baccarini (2008), citando Seitenfus, explica que essa competência do CSNU está intimamente ligada aos próprios objetivos e propósitos da Organização das Nações Unidas. Segundo Seitenfus (2000, apud BACCARINI, 2008, p. 105-106), entre esses objetivos, “a manutenção da paz e da segurança internacionais” é de responsabilidade principal do Conselho de Segurança, “[...] órgão que pode definir e executar sanções militares contra Estados, nos casos de ameaça contra a paz, ruptura da paz ou ato de agressão”. As decisões emanadas do órgão são consideradas impositivas, devendo ser acatadas pelos Estados membros da ONU, sob risco de sanção. Ainda sobre as decisões do CSNU, Diniz e Baccarini (2014) afirmam que devido ao caráter mandatório das decisões do Conselho de Segurança, seus impactos e consequências são potencialmente maiores e seus custos políticos são mais sérios.

Assim, com esse breve arcabouço teórico, foi possível entender brevemente o funcionamento do CSNU, sua composição e competência, bem como ter uma noção sobre o caráter de suas resoluções, sendo possível passar, enfim, para a análise das resoluções que tratam sobre o Estado Islâmico na busca pela resposta de se tratar de uma falsa promessa ou uma promessa e de verificar se o tratamento do CSNU ao EI reflete a balança de poder.

3.2 AS RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA

Como forma de avaliar as ações institucionalizadas pelo Conselho de Segurança, busca-se nesta seção fazer uma análise das resoluções do CSNU entre 2014 e 2016 que tratam efetivamente do Estado Islâmico, com a intenção de ver qual é o entendimento do órgão em relação ao tema proposto.

A primeira vez que uma resolução do CSNU fez menção ao Estado Islâmico foi em 15 de agosto de 2014, dois meses após o que autores como Ganor (2015) e Zelin (2014) tratam como o surgimento oficial do grupo. A resolução 2170 do Conselho de Segurança, relacionada ao combate a ameaças à paz e à segurança internacionais causadas por atentados terroristas, traz importantes considerações sobre grupos terroristas e é a pioneira

em elencar o EI ao lado da Al Qaeda entre os principais grupos terroristas. Depois disso, o EI foi citado em outras 19 Resoluções, quais sejam: S/RES/2178(2014), S/RES/2191(2014), S/RES/2192(2014), S/RES/2195(2014), S/RES/2199(2015), S/RES/2213(2015), S/RES/2214(2015), S/RES/2229(2015), S/RES/2238(2015), S/RES/2249(2015), S/RES/2253(2015), S/RES/2257(2015), S/RES/2258(2015), S/RES/2259(2015), S/RES/2266(2016), S/RES/2274(2016), S/RES/2292(2016), S/RES/2294(2016) e S/RES/2299(2016). É interessante destacar que além dos autores supracitados, o próprio governo iraquiano endereçou uma carta às Nações Unidas ainda em 25 de Junho de 2014 afirmando que o EI já estabelecera, à época, um porto-seguro fora das fronteiras do Iraque e que isso representava séria ameaça à segurança internacional.

As menções ao EI não possuem sempre o mesmo caráter em todas as resoluções e são poucas as que tratam efetivamente do combate ao grupo. Na maioria dos casos o grupo é citado no preâmbulo e mencionado como ameaça, mas não é efetivamente o objeto da resolução. Assim, na tabela abaixo as resoluções foram divididas quanto ao assunto que tratam, sendo que as mais importantes foram destacadas – aquelas que tratam do combate ao grupo e que serão minuciosamente analisadas.

Quadro 1: Resoluções do CSNU 2014-2016 que mencionam o Estado Islâmico separadas por temas e anos.

ANO	ATOS TERRORISTAS	AMEAÇA À PAZ E ESTABILIDADE	LIBIA	ORIENTE MÉDIO	OUTROS
2014	<u>2170 2178</u>	<u>2195</u>		2191 2192	
2015	<u>2199</u> <u>2249 2253</u>		2213 <u>2214</u> 2238 2259	2229 2257 2258	
2016			2292	2294	2266 2274 2299

Fonte: Elaborada pelo autor com base nas resoluções disponíveis no site do CSNU.

Assim, partindo das vinte resoluções que ao menos mencionam o Estado Islâmico, parte-se agora para a análise daquelas sete que tratam efetivamente do combate ao grupo, daquelas que possuem em sua essência elementos que visam estabelecer linhas de atuação e enfrentamento e que tratam de como os Estados-membro das Nações Unidas devem agir de maneira a enfraquecer o grupo terrorista. Em termos teóricos, as resoluções que doravante

serão analisadas são aquelas que trazem em suas cláusulas operativas considerações e ações efetivas que dizem respeito direto ao grupo. As resoluções que foram excluídas dessa análise foram todas aquelas que apenas mencionaram o grupo e demonstraram preocupações pontuais, mas que não tratavam do combate ao mesmo.

É importante mencionar o fato de que tanto as resoluções-chave no estudo do combate institucionalizado pelo CSNU, quanto aquelas que citam o EI mas não tratam do seu enfrentamento, repetem muitos dos elementos trazidos no preâmbulo da S/RES/2170 e das resoluções subsequentes, trata-se de um entendimento progressivo e contínuo acerca da ameaça representada pelo Estado Islâmico. Uma das primeiras considerações do preâmbulo da resolução 2170 é de que o terrorismo em todas as suas formas e manifestações constitui uma das ameaças mais sérias à paz e à segurança internacionais e que qualquer ato terrorista é criminoso e injustificável a qualquer tempo, independentemente de por quem cometido e apesar de suas motivações. Essa afirmação já fora feita em resoluções anteriores e é repetida em basicamente todas as resoluções subsequentes que ao menos citam o EI.

Das sete resoluções estudadas a primeira e a última são as mais emblemáticas, ou seja, as que tratam com maior vigor e maior nível de detalhes e informações pertinentes o combate ao grupo. A primeira devido ao seu caráter pioneiro em mencionar o grupo e por associá-lo às resoluções destinadas à Al Qaeda e a última por ser uma sistematização complexa do enfrentamento do CSNU ao EI. Apesar de em muitas medidas as resoluções serem repetitivas e complementares, é perceptível a evolução do tratamento dado ao grupo com o passar das resoluções.

A resolução 2170, de agosto de 2014, mostrou desde logo a preocupação com os atos do EI na Síria e no Iraque, definindo-o como uma ameaça à estabilidade da região e destacando o impacto causado por seus atos contra a população civil, fato gerador de migrações de refugiados para outras localidades. Além disso, associou o EI a todas as sanções outrora endereçadas à Al Qaeda, como o congelamento de bens, a proibição de viagens e o embargo de armas. Ainda, clamou para que não fossem feitas associações com nenhuma religião, nacionalidade ou civilização ao pedir esforços coletivos de todos os Estados no combate para impedir, prejudicar, isolar e incapacitar a ameaça terrorista representada pelo EI.

Ainda no preâmbulo, o CSNU, mostrando forte preocupação com o financiamento do EI e com os sequestros de reféns, proibiu taxativamente o pagamento de resgates, buscando a todo custo boicotar financeiramente o grupo. A Resolução 2170 também já mostrava preocupação com a escalada do fenômeno terrorista com a aderência de novos membros combatentes a esses grupos e destacava o papel da internet no recrutamento de pessoal e fundos.

Apesar do destaque dado às questões de financiamento do grupo, esta primeira Resolução reafirmou a preocupação humanitária e legal em qualquer ação de combate ao terrorismo, seu foco era a proteção de civis, principalmente mulheres e crianças, e a garantia de que o combate dos grupos terroristas, mesmo que usando todos os meios necessários, deveria respeitar o Direito Internacional, o Direito Humanitário e a Lei de Refugiados, destacando o papel da ONU na liderança desses esforços. Após todas essas considerações trazidas no preâmbulo, as cláusulas operativas trouxeram questões pontuais sobre os combatentes terroristas estrangeiros, sobre o financiamento do terrorismo, sobre as sanções aplicáveis ao EI e trouxe uma lista de terroristas procurados.

Declarando estar agindo sob o capítulo VII da Carta das Nações Unidas, a Resolução 2170 condenou veementemente os atos praticados pelo EI bem como sua ideologia extremista; definiu que os crimes de cunho religioso étnico e/ou político praticados pelo Estado Islâmico constituem crime contra a humanidade; demandou que cessasse todo e qualquer ato terrorista; reiterou o chamado aos Estados para usarem todas as medidas necessárias de acordo com suas obrigações internacionais para conterem o incitamento de atos terroristas levados a cabo pelo EI e seus filiados; pediu que os combatentes retirassem seu apoio ao EI; fez considerações no sentido de impedir o fluxo de pessoas (combatentes em potencial) até a Síria e o Iraque; pediu que nenhum Estado-membro mantivesse relações e transações com os membros do grupo; ordenou o corte do financiamento estatal e uma maior fiscalização do financiamento por parte de atores sub-nacionais (particulares); mostrou preocupação com o domínio sobre poços de petróleo; desencorajou o comércio com o EI; proibiu qualquer tipo de doação ao EI; e conectou o EI a todas as sanções destinada à Al Qaeda. De fato, todos esses elementos abordados na Resolução do CSNU vão ao encontro do que afirmam os autores Ganor (2015) e Zelin

(2014), que observaram que as origens do Estado Islâmico estão realmente ligadas à Al Qaeda.

Se a resolução 2170 do CSNU tinha um caráter de preocupação humanitária e de garantia de respostas respaldadas em leis e instituições internacionais, a resolução 2178 buscou dar força aos mecanismos de cooperação e às instituições ao desencorajar respostas militares unilaterais. A S/RES/2178 convocou os Estados a aderirem a convenções e a protocolos internacionais de combate ao terrorismo e citou diversos órgãos e comitês das Nações Unidas engajados nesse assunto. O CSNU também destacou nesta resolução que os Estados deveriam prestar auxílio técnico uns aos outros, buscando a implementação da Estratégia Global Contra o Terrorismo. Uma das principais medidas trazidas nesta resolução foi o controle de fronteiras e do fluxo de pessoas, estimulando a troca de informações operacionais em um esforço de agir coletivamente buscando uma verdadeira cooperação internacional no combate ao terrorismo. Como trazido no texto original da Resolução, o CSNU encoraja os Estados-Membros a engajar as comunidades locais e atores não governamentais no desenvolvimento de estratégias para conter o extremismo violento que possa culminar em atos terroristas.

Nesta resolução o CSNU deixa claro seu pedido de ação coletiva, de agir cooperativamente, de cooperar e apoiar consistentemente os esforços alheios para conter o extremismo violento. A alternativa buscada aqui é de caráter absolutamente não-violento. O que o CSNU pede é que os Estados-Membro ajam cooperativamente ao adotarem medidas nacionais para prevenir que os terroristas tirem proveito dos recursos tecnológicos de comunicação (como áudio e vídeo) na busca de angariar apoio para seus atos terroristas. Apesar de encorajar o enfrentamento incansável ao terrorismo, o CSNU deixa sempre claro a necessidade e a importância do respeito aos Direitos Humanos, às liberdades fundamentais e às obrigações oriundas das leis internacionais. Ainda em 2014 o CSNU já demonstrava preocupação com o crescimento, com o empoderamento e com o poder de atração de novos membros colocados pelo Estado Islâmico. Preocupação esta que se mostrou efetiva devido ao crescimento e fortalecimento do grupo com o passar do tempo.

Essa visão de que a restauração da segurança, o combate às injustiças políticas, o aumento da produção econômica e a promoção de uma governança eficaz (todos presentes na resolução 2178) deve ser alcançado através de esforços amplos e de longo prazo, é

compartilhada por teóricos como Pecht (2016). No entanto, apesar de o CSNU e alguns teóricos defenderem esse posicionamento, alguns países tomaram decisões unilaterais e agiram sem a liderança das Nações Unidas ou de algum outro organismo multilateral ou coalizão global. Estados como EUA, Rússia, França, Turquia agiram isoladamente ou sob coalizões tanto nos territórios da Síria quanto no Iraque. A atuação da superpotência global, leia-se EUA, já era prevista por teóricos como Diniz (2006). Como visto no primeiro capítulo, sempre existirá no horizonte essa possibilidade de a potência unipolar agir unilateralmente, forçando os organismos multilaterais a reconhecerem e se adequarem à realidade política posta por ela. E, assim como observado na teoria, os EUA agiram mais de uma vez sem vigilância ou autorização do CSNU em enfrentamentos terrestres e ataques teleguiados, por exemplo.

A Resolução 2191, de 17 de dezembro de 2014, mesmo não tratando do enfrentamento ao EI, traz dois elementos importantes que não aparecem em outras resoluções: a ênfase no fato de que as questões humanitárias continuariam se deteriorando na ausência de uma solução política para a crise na Síria e o fato de que todos os Estados-Membro das Nações Unidas são obrigados pelo Artigo 25 da Carta das Nações Unidas a aceitar e a levar a cabo as decisões do Conselho. Como visto nos capítulos anteriores e citado no parágrafo acima, sempre existirá a chance de a superpotência agir unilateralmente a despeito das decisões de organismos multilaterais. No entanto, apesar de a superpotência possuir sempre essa possibilidade, o CSNU (e a ONU como um todo) obrigam os Estados a adotar suas resoluções. Estes fatos, quando contrapostos, geram um certo paradoxo e evidenciam uma característica importante da teoria realista, sob a qual essa análise se desenvolve, e que se torna imprescindível para qualquer conclusão: o CSNU opera sob um sistema anárquico, no qual inexistente qualquer autoridade central que obrigue qualquer comportamento dos Estados, apesar de a Carta da ONU tentar obrigar a adoção de suas resoluções.

A próxima Resolução que trata efetivamente do combate ao grupo é a S/RES/2195 de 19 de dezembro de 2014. O foco desta resolução é a relação do terrorismo a outros crimes, como o tráfico de armas, o tráfico de drogas, o crime organizado transnacional e a necessidade e importância da manutenção de sistemas jurídicos eficientes como base de qualquer estratégia para conter o terrorismo. Além disso, a resolução trata também da

necessidade de um trabalho coletivo, da necessidade de diferentes abordagens para a tratativa do tema: uma abordagem nacional, uma regional, uma sub-regional e uma multilateral, reforçando o aspecto trazido já na S/RES/2178(2014) de dar capacidade aos Estados-Membro para conterem o terrorismo, encorajando o compartilhamento de informações. Ao final da resolução o CSNU pede que opções concretas para o fortalecimento das capacidades dos Estados-Membros, incluindo o financiamento de projetos e atividades da ONU para construir essas capacidades a partir dos recursos e contribuições do sistema onusiano, fato que mostra a preocupação do CSNU em reforçar e fortalecer o papel da ONU enquanto organização internacional e frente a mecanismos extra-onusianos, unilaterais ou oriundos da balança de poder, como visto nos capítulos anteriores.

Se as Resoluções anteriores falaram da preocupação legal e humanitária, do fortalecimento das alternativas coletivas e da relação com outros crimes internacionais, a S/RES/2199(2015) de 12 de fevereiro de 2015 deu foco às questões materiais do Estado Islâmico, abordando assuntos como o controle sobre poços de petróleo, a necessidade de um verdadeiro boicote ao EI, a proibição dos financiamentos diretos ou indiretos e de qualquer concessão de recursos aos terroristas e do congelamento de bens. Tal resolução destaca o avanço e o crescimento do Estado Islâmico na região do Iraque e da Síria e destaca também as principais atividades criminosas do grupo, como os atentados a bens culturais, arqueológicos, científicos e religiosos. O CSNU é veemente ao afirmar que nenhum Estado-Membro está autorizado a pagar resgate ou fazer qualquer tipo de concessão política quando do sequestro de reféns. Além disso, pedem que os Estados evitem que os particulares nacionais façam doações e destacam que são esses auxílios financeiros recebidos pelo EI de colaboradores estrangeiros que auxiliam no fortalecimento do grupo. O Conselho é taxativo ao afirmar que a comunidade internacional deve impedir a todo custo o acesso por parte do EI ao sistema financeiro mundial e, principalmente, dificultar seu acesso a equipamentos bélicos e militares.

Diferentemente das resoluções anteriores, que tratavam do terrorismo internacional e de atentados à paz e à segurança internacionais, a S/RES/2214(2015), de 27 de Março de 2015, trata especificamente da situação da Líbia. No entanto, essa resolução traz concisamente pontos cruciais e pioneiros, na medida em que se propõe um combate efetivo ao EI. Após reafirmar a gravidade dos atos terroristas, sua ameaça de caráter global, o dever

multilateral de combate efetivo, coordenado e fazendo uso de todos os meios necessários e após enfatizar a importâncias das sanções onusianas, esta resolução reafirma a preocupação com a situação líbia e a importância da soberania, independência, integridade territorial e união nacional da Líbia. Nesse sentido, determina que as resoluções anteriores do CSNU sejam efetivamente implementadas (incluindo as 4 Resoluções citadas anteriormente, quais sejam 2170, 2178, 2195, 2199), reafirma a necessidade de ações por parte dos Estados-Membro em consonância com a Carta de São Francisco e em concordância com o Direito Internacional Humanitário; pede a transferência ou fornecimento de armas e materiais bélicos, incluindo munições, ao governo líbio para uso por suas Forças Armadas no combate ao EI; pede também a ajuda dos Estados-Membro na capacitação de outros Estados-Membro em necessidade (onde apropriado e mediante autorização) para um combate mais efetivo ao EI; e ainda reconhece o papel desempenhado por organizações internacionais, como a União Africana e a Liga Árabe, e pelos países vizinhos à Líbia tanto na busca por uma solução pacífica para a crise na Líbia quanto na contenção das ameaças à paz e segurança internacionais representadas pelo EI.

Aqui, assim como nas outras resoluções já mencionadas, pode-se ver a preocupação do CSNU em dar força e importância aos arranjos multilaterais na garantia da paz e da segurança internacionais. Em um mundo unipolar no qual as organizações importam em determinadas circunstâncias, como visto nos capítulos anteriores, é importante perceber o quanto as resoluções do Conselho de Segurança buscam legitimar esses arranjos e dar-lhes importância e papel central nos assuntos relacionados à Segurança. É perceptível a ânsia do Conselho por respostas multilaterais em detrimento de mecanismos de balança de poder ou respostas militares unilaterais. O CSNU enquanto órgão de decisão e responsável pela manutenção da paz e da segurança globais (tal como escrito na Carta de São Francisco), tenta sempre legitimar esses foros enquanto organismos dotados de capacidade de resolução de conflitos. Por outro lado, ao afirmar e clamar por ajuda militar à Líbia através de fornecimento de materiais belicosos e capacitação de outros Estados para a contenção do EI, pode-se perceber que o próprio Conselho encoraja, de certa forma, alianças no sentido de formar balanças de ameaça contra o EI. É evidente a busca do CSNU em preconizar as instituições internacionais enquanto melhor resposta para situações como o combate ao

Estado Islâmico, mas até mesmo as resoluções falam em transferência de armas e de formação de alianças para balancear contra o Estado Islâmico.

De março a novembro de 2015, o EI foi mencionado em mais duas resoluções do CSNU, uma sobre o Oriente Médio e outra sobre a situação na Líbia. Nenhuma dessas duas resoluções trouxe algo novo ou que tratasse do enfrentamento ao grupo. A S/RES/2249 (2015), de 20 de novembro de 2015, no entanto, aprovada uma semana após uma série de cinco atentados terroristas na cidade de Paris marcou uma nova postura do CSNU frente ao grupo.

Reafirmando que o terrorismo constitui, em todas as suas formas, uma das mais sérias ameaças à paz e à segurança internacionais e que todos os atos terroristas são considerados atos criminosos e injustificáveis independentemente das motivações e agentes, o CSNU caracterizou o Estado Islâmico como uma ameaça global sem precedentes. As razões para essa afirmação encontram-se no próprio preâmbulo da resolução e envolvem fatores como a ideologia extremista violenta, os atos terroristas, os ataques generalizados e sistemáticos contra a população civil, os abusos dos direitos humanos, a violação das leis internacionais humanitárias, a erradicação de heranças culturais e o tráfico de propriedades culturais, o controle sobre vastas faixas de territórios tanto no Iraque quanto na Síria, bem como os recursos naturais e não-naturais dessas regiões e o recrutamento e treinamento de combatentes terroristas estrangeiros são os principais fatores.

Após essa denominação clara do EI enquanto inimigo global e ameaça sem precedentes para a paz e segurança internacionais, a Resolução 2149 determina claramente a necessidade de combate ao grupo fazendo uso de todos os meios necessários. Apesar do uso da expressão "*by all means*", o CSNU reafirma a obrigação dos Estados-membros agirem sempre sob o guarda-chuva do Direito Internacional, particularmente do Direito Internacional Humanitário, Direito dos refugiados e Direitos Humanos. Nesse sentido, o Conselho afirma que a situação em todos os países da região continuará deteriorando-se enquanto uma solução política não for alcançada na Síria. Nesse sentido, o Conselho busca uma solução que evite a escalada a mecanismos como a balança de poder ao propor soluções políticas, pautadas nas normas internacionais e evitando confrontos armados diretos. Assim, o CSNU aconselha a evitar as respostas vistas como naturais pelos autores

realistas: balanças de poder, balanças de ameaças, coalizões e enfrentamentos armados. O que o Conselho busca é trazer uma alternativa aos mecanismos tradicionais de guerra frente à ameaça representada pelo Estado Islâmico. É perceptível a apresentação de mecanismos multilaterais, políticos e pacíficos enquanto as melhores respostas à situação. No entanto, também fica claro que nem mesmo as resoluções do CSNU impedem a adoção de medidas que usem todos os meios necessários para a contenção do EI.

A primeira das cláusulas operativas da resolução condena veementemente e nos termos mais sérios os horríveis ataques terroristas levados a cabo pelo EI em 26 de Junho de 2015 em Sousse, na Tunísia; em 10 de Outubro de 2015 em Ancara, na Turquia; em 31 de Outubro de 2015 em Sinai, no Egito; em 12 de Novembro de 2015 em Beirute, no Líbano e em 13 de Novembro de 2015 em Paris, na França, além de todos os outros atentados anteriores perpetrados pelo Estado Islâmico, incluindo a captura de reféns e assassinatos. O CSNU também destacou a capacidade e intenção do EI de realizar novos ataques.

Nesse mesmo sentido de condenar os ataques, a resolução também condenou o abuso continuado, generalizado e sistemático dos direitos humanos e das leis humanitárias, bem como os atos de barbárie de destruição e saqueamento de heranças culturais. Além disso, afirmou que todos os responsáveis pelo cometimento ou qualquer envolvimento com os atos terroristas devem ser responsabilizados. A S/RES/2249 (2015) também demonstrou profunda simpatia e condolências para com as vítimas, familiares de vítimas, governo e população da Tunísia, Turquia, Rússia, Líbano, França e para com todos os governos e cidadãos que foram alvo dos ataques supracitados.

Ainda, a breve Resolução 2249 (2015) convoca os Estados que possuam capacidades para que estes tomem as medidas necessárias, em consonância com as normas internacionais, para prevenir e suprimir atos terroristas e erradicar o porto-seguro estabelecido pelo Estado Islâmico sobre partes significativas do Iraque e da Síria; urge que os Estados-membro intensifiquem seus esforços para conter o fluxo de combatentes terroristas internacionais para, assim, evitar a adesão de novos efetivos às forças do EI; e pede que os Estados não meçam esforços para erradicar toda e qualquer forma de financiamento do terrorismo. A resolução termina com um pedido de que todos os Estados continuem a cumprir e implementar integralmente as resoluções do CSNU.

Por fim, a última das resoluções estudadas, a S/RES/253, de 17 de dezembro de 2015, traz um tratamento sistemático de enfrentamento por meio de embargos financeiros e diversos boicotes econômicos ao grupo. Na próxima seção falaremos da reunião na qual esta resolução foi abordada e detalharemos suas principais linhas de atuação. De modo geral, ela reafirma o que fora estabelecido nas resoluções anteriores e propõem uma tática de boicote que envolve congelamento dos recursos financeiros, banimento de viagens, embargo de armas, e outras medidas de enfrentamento político ao Estado Islâmico.

De um modo geral, após a análise das resoluções do Conselho que tratam do combate ao EI o que se percebe é sempre um mesmo padrão: a busca pela legitimação dos foros internacionais multilaterais enquanto entidades responsáveis pelas respostas às ameaças ao mesmo tempo que convoca os Estados-membro a, além de respeitarem e seguirem as resoluções, acharem maneiras de pô-las em prática sempre em consonância com as leis internacionais às quais são signatários e têm o dever de respeitar. Ao mesmo tempo, fica clara a falta de mecanismos concretos de efetivação das resoluções e de garantias de que as partes não agirão de maneira unilateral. Como as próprias resoluções afirmam, a Organização das Nações Unidas carece de mecanismos que garantam a certeza de cumprimento das resoluções. Apesar de ser uma organização internacional de caráter global e contar com praticamente a totalidade dos Estados Soberanos do mundo contemporâneo, a ONU não se caracteriza enquanto governo global e não possui meios coercitivos de impor suas resoluções aos seus membros, dependendo sempre da decisão de seus Estado-membro de agirem, ou não, conforme as resoluções.

Nesse sentido, sob a perspectiva realista que se adotou neste trabalho, percebe-se que o CSNU tenta contornar o caráter anárquico do sistema internacional e legitimar suas resoluções, mas depende, em última análise, da decisão dos próprios Estados. Assim como defendido por Mearsheimer (1994/95), percebe-se que as instituições possuem relevância no cenário internacional, mas não são capazes, por si só, de evitar respostas unilaterais, nem a formação de coalizões ou a adoção de mecanismos de balança de poder ou balança de ameaças. Estes parecem ser sempre a primeira reação dos Estados, uma reação quase instintiva, enquanto as respostas multilaterais ainda carecem de aplicabilidade.

Além das resoluções, a análise das reuniões nas quais aquelas foram adotadas também é importante para entender como os mecanismos multilaterais afetam as relações

estatais e as respostas dos Estados frente ao Estado Islâmico. Assim, a próxima seção deste capítulo traz uma análise dessas reuniões.

3.3 AS REUNIÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA

Como visto no segundo capítulo deste trabalho, as instituições internacionais possuem um papel importante no que tange à troca de informações. Na seção anterior pode-se perceber que realmente enquanto fórum de debate e ambiente de troca de informações, o CSNU desempenha papel relevante diante de um tema como o Estado Islâmico. No entanto, na busca pelo entendimento do papel efetivamente desempenhado pelo Conselho de Segurança, é necessário ir além das resoluções e ver como elas foram adotadas. Para isso, buscou-se as transcrições das reuniões do Conselho que adotaram tais resoluções. No entanto, se para a análise das resoluções estudou-se as sete que tratavam do combate ao Estado Islâmico, nesta seção olhar-se-á no detalhe apenas as transcrições das reuniões do CSNU que adotaram as três resoluções mais relevantes dentre as estudadas anteriormente (S/RES/2170 (2014), S/RES/2149 (2015) e S/RES/2153 (2015)).

Após leitura das resoluções e das transcrições das reuniões, essas três destacaram-se, tornando-as bons objetos de estudo para o caso proposto. Através da amostragem dessas três reuniões pode-se ter uma visão de como o tema é tratado no CSNU, fato que auxiliará na busca pela resposta de qual o papel do CSNU no combate ao EI e mais, se a atuação do CSNU é independente ou mero reflexo de realidades externas a ele.

A primeira das reuniões estudadas deu-se no dia 15 de Agosto de 2014, durou cinquenta minutos e adotou por unanimidade a resolução S/RES/2170 (2014) na presença dos 15 então membros do CSNU: Argentina, Austrália, Chade, Chile, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Jordânia, Lituânia, Luxemburgo, Nigéria, Reino Unido, Ruanda e Rússia e também dos representantes do Iraque e da Síria. Sua principal medida foi adotar sanções a indivíduos associados às organizações terroristas e seu diferencial foi ter trazido, pela primeira vez, o Estado Islâmico enquanto grupo a ser combatido.

Convocando os membros das Nações Unidas a agirem conjuntamente para acabar com o fluxo de combatentes estrangeiros, o financiamento e o apoio a grupos extremistas islâmicos tanto no Iraque quanto na Síria, os membros do CSNU ao adotarem a resolução 2170 (2014), sob a cátedra do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, condenaram

fortemente o que definiram como abusos grosseiros, sistemáticos e generalizados de Direitos Humanos cometidos pelo Estado Islâmico. Em um anexo ao texto da resolução seis indivíduos foram acrescentados à lista do CSNU de terroristas procurados, aos quais se passou a aplicar medidas como restrições de viagens, congelamento de bens e todas as outras medidas que antes eram cabíveis somente a membros da Al-Qaeda. O líder do EI, Abu Bakr Al-Bagdadi, não estava nessa lista pois seu nome já constava na mesma desde 2011.

Tanto o texto da resolução quanto os discursos dos membros do CSNU clamaram por medidas a nível nacional de controle de tráfego de combatentes para as regiões do Iraque e da Síria, deixando aberta a possibilidade de responsabilização dos responsáveis pelo facilitamento do recrutamento ou viagem dos combatentes internacionais. Outro ponto discutido pelo Conselho foi a necessidade de levar os perpetradores de violência e atos terroristas à justiça, visto que ataques à população civil por motivos de etnia ou religião são crimes contra a humanidade.

No intuito de manter vigilância constante, os membros do Conselho pediram que a equipe de sanções fizesse um relatório envolvendo as fontes de armas, o financiamento, o recrutamento e dados demográficos do Estado Islâmico, para que dentro de noventa dias a equipe apresentasse recomendações ao CSNU.

Um outro fato importante sobre a reunião é que os cinco membros permanentes do Conselho destacaram que para lidar com a ameaça representada pelo EI e por outros grupos extremistas é necessária ação mais firme do Conselho. Nesse sentido, o representante sírio, mesmo parabenizando a adoção unânime do texto da S/RES/2170 (2014) afirmou que enquanto luta há três anos contra terroristas em seu território, alguns países da região apoiam esses grupos. O representante da Jordânia, por sua vez, disse que a postura síria de marginalização de grupos opositores moderados foi o fator que exacerbou o terrorismo na região. Ainda, concluindo os discursos do dia, o representante iraquiano agradeceu as nações que enviaram apoio durante a crise e reafirmou que uma maior cooperação regional e internacional é necessária para acabar com a ameaça imposta pelo Estado Islâmico.

Assim como visto na seção anterior, o CSNU autoriza a adoção de medidas que utilizem todos os meios necessários, com base nas normas internacionais, por parte de seus Estado-membro. No entanto, os cinco membros permanentes reiteram a importância de

uma ação mais firme do Conselho. Enquanto detentores do poder de veto e escolhidos como os cinco grande guardiões do Conselho de Segurança, os membros permanentes evidenciam a falta de efetividade das resoluções do CSNU. Apesar de sempre encorajarem a adoção de alternativas multilaterais, políticas e pacíficas, as resoluções ainda precisam encontrar aplicabilidade, mostrando-se enquanto alternativas reais aos Estados.

O então presidente do CSNU, Sr. Mark Lyall Grant, representante do Reino Unido, afirmou que a Resolução 2170 (2014) não era a palavra final:

o quadro que ela fornece terá de ser desenvolvido e refinado, mas a unidade do Conselho sobre o texto estabelece uma base sólida para fazer isso. Devemos ser resolutos, ativos e criativos ao considerar quais outras medidas devem ser tomadas para combater esse flagelo terrorista.

Entre agosto de 2014 e novembro de 2015, outras resoluções trataram do Estado Islâmico, mas foi a S/RES/2249 (2015), adotada após os atentados do dia 13 de novembro em Paris, que trouxe fatos diferentes para as reuniões do Conselho. Reunidos no dia 20 de Novembro de 2015 na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque, os então 15 membros do Conselho de Segurança adotaram, em quarenta e cinco minutos de reunião e por unanimidade, o projeto de resolução proposto pela França. Eram eles: Angola, Chade, Chile, China, Espanha, Estados Unidos, França, Jordânia, Lituânia, Malásia, Nigéria, Nova Zelândia, Reino Unido, Rússia e Venezuela. Este mesmo projeto já havia sido proposto pela delegação russa, em setembro do mesmo ano, mas não fora aprovado. Após os ataques supracitados, os representantes da França desarquivaram o projeto de resolução e colocaram-no novamente em votação, sendo, desta vez, aprovado.

A reunião do dia 20 de Novembro foi diferente das demais. Sem representantes do Iraque e da Síria, somente os membros do Conselho reuniram-se para discutir a ameaça que eles mesmos definiram como sem precedentes. Num contexto de comoção global após uma série de atentados em diferentes países, todos os discursos foram em homenagem e respeito às vítimas e seus familiares.

Destacando os atentados recentes de autoria do Estado Islâmico, o Conselho de Segurança convocou os Estados-membro que possuem capacidade necessária a tomarem todas as medidas necessárias para prevenir e acabar com os atos terroristas tanto nos territórios sob controle do EI no Iraque e na Síria quanto nas demais localidades. Os

membros do Conselho, quando da adoção da resolução em questão, demonstraram profunda preocupação e condolência tanto para com as vítimas e seus familiares, quanto para com o povo e os governos em geral dos Estados atingidos: Tunísia, Turquia, Rússia, Líbano e França.

Apesar de um discurso mais humanitário e focado nos ataques recentes e vítimas, a S/RES/2249 (2015) trouxe basicamente as mesmas mensagens do que as resoluções anteriores: condenação dos abusos grosseiros, sistemáticos e generalizados dos Direitos Humanos; a destruição de heranças culturais; a responsabilização criminal dos responsáveis pelos atos terroristas e violações de Direitos Humanos; a urgência da contenção do fluxo de combatentes internacionais para o Iraque e a Síria; a prevenção e o fim do financiamento do terrorismo.

Na linha de discursos humanitários influenciados pelos atentados recentes, o representante da Espanha, Sr. Oyarzun Marchesi, afirmou que naquele dia todos eram franceses, russos e árabes e que, portanto, deveriam agir como tal, com coração francês, russo e árabe. Para ele, o Conselho possui o dever de garantir os valores e princípios da Carta de São Francisco e deve, conjuntamente, unir forças para acabar com o terrorismo.

O representante francês, Sr. Delattre, por sua vez, ao destacar que o EI perpetrou um ato de guerra contra seu país no dia 13 de Novembro de 2015 disse que os quinze votos favoráveis à Resolução 2149 (2015) demonstravam o reconhecimento da natureza excepcional e sem precedentes da ameaça representada pelo Estado Islâmico. Ainda, afirmou que o combate ao terrorismo somente será possível se combinado com uma transição política que elimine o EI. Acrescentou também que a França recorrerá à cláusula de solidariedade mútua da União Europeia (UE), prevista no artigo 222.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e que garante a obrigação de os países da UE atuarem conjuntamente no caso de um dos países-membro ser alvo de um ataque terrorista.

Nesse sentido, mais uma vez um Estado-membro do Conselho reafirmou a importância de respostas institucionais mas afirmou a possibilidade, e nesse caso o dever, de ações fora do CSNU. Especificamente, o direito da França de responder ao ataque terrorista e o dever dos demais países membros da União Europeia em apoiarem um irmão vítima de atentados terroristas. Apesar de ser uma previsão legal de um outro organismo internacional, é perceptível a possibilidade de atuação fora dos regimes e regras onusianos.

Apesar de o CSNU ser o responsável maior pela manutenção e garantia da paz e da estabilidade internacionais (como definidos pela própria Carta de São Francisco), é inegável a existência de outros meios de ação em resposta a grupos e ataques terroristas. Novamente, a importância do CSNU não é negada frente às realidades de poder, mas relativizada frente a outras possibilidades de resposta.

O representante da Federação Russa, Sr. Churkin, disse que a votação unânime para a aprovação da S/RES/2249 (2015) foi um passo importantíssimo rumo à criação de uma ampla frente antiterrorismo com o objetivo de erradicar suas causas fundamentais. Segundo ele, esse também tinha sido o objetivo de um projeto de resolução proposto pela Rússia e apresentado ao Conselho no dia 30 de Setembro de 2015. Para ele, os motivos que algumas delegações encontraram à época para barrar seu projeto e os esforços de sua delegação no combate ao terrorismo nada mais são do que miopia política.

Se a S/RES/2249 (2015) fora um passo na criação de medidas antiterroristas, a S/RES/2253 (2015) foi além. Numa reunião inédita de ministros da fazenda, o Conselho de Segurança, por unanimidade, expandiu seu quadro de sanções para incluir o Estado Islâmico. O foco da reunião foi a supressão dos financiamentos aos terroristas, com o objetivo de dismantelar todos os canais de financiamento do grupo que a essa altura já controlava grandes parcelas dos territórios do Iraque e da Síria.

Além do caráter excepcional da reunião por ter ouvido ministros da fazenda, a reunião do dia 17 de Dezembro de 2015, que culminou na resolução 2253, mudou o nome do Comitê de Sanções responsáveis por grupos terroristas. O comitê, anteriormente denominado Comitê de Sanções Al-Qaeda 1267/1989 passou a ser denominado Comitê de Sanções Al-Qaeda e ISIS 1267/1989/2253. A Lista de Sanções da Al-Qaeda também foi rebatizada e ganhou o nome de Lista de Sanções da Al-Qaeda e ISIS.

O Conselho, através do texto da resolução, reafirmou a necessidade de responsabilização daqueles que cometerem, organizarem ou apoiarem atentados terroristas e convocou os Estados para que assegurem uma coordenação total nas investigações e processos envolvendo o Estado Islâmico ou qualquer indivíduo, grupo, empresa ou entidades associado a ele. Nesse sentido, o CSNU reiterou a obrigação de os Estados assegurarem que os seus nacionais e qualquer pessoa no seu território não disponibilizem recursos econômicos a esses agentes. Esse embargo aplica-se, por exemplo, ao comércio de

petróleo direto ou indireto, aos produtos de refinarias, indústrias químicas e de lubrificantes, entre outros recursos naturais.

O grande propósito da reunião era pedir aos Estados que se movessem vigorosa e decididamente no sentido de cortar os fluxos de fundos e outros ativos financeiros e recursos econômicos para indivíduos e entidades da Lista de Sanções da Al-Qaeda e ISIS. Além disso, o Conselho também pediu que os Estados tomassem todas as medidas adequadas para promover uma maior vigilância dos seus cidadãos e de todas as entidades incorporadas em seus territórios, com o objetivo de impedir que a EI e seus indivíduos e grupos associados tenham acesso a qualquer tipo de explosivo ou matérias-primas que possam ser utilizados na fabricação de explosivos.

Diferentemente de outras reuniões, nesta reunião estavam presentes, além dos quinze membros do Conselho, representantes de mais de cinquenta países, o Secretário Geral das Nações Unidas, Sr. Ban Ki-Moon e o Sr. Je-Yoon Shin, Presidente da Força Tarefa de Ação Financeira (FTAF). Ban Ki-Moon disse, na abertura da Reunião, que o EI administra uma economia multimilionária nos territórios sob seu controle e arrecada dinheiro através de comércio de petróleo, extorsão, sequestro, tráfico de seres humanos, tráfico de armas e venda de bens culturais saqueados. Segundo o Secretário Geral, esses meios de arrecadação deixam poucas evidências para que os governos e o setor privado possam identificar recursos contaminados.

Nesse mesmo sentido, o Sr. Je-Yoon Shin, presidente da Força-Tarefa de Ação Financeira, disse que o EI por operar como um Estado precisa de mais dinheiro do que outros grupos terroristas. Por esse exato motivo, afirmou que o dinheiro é a sua maior vulnerabilidade. Shin afirmou que a Força-Tarefa criou um quadro global de normas para combater o financiamento do terrorismo e que é fundamental que todas as jurisdições se comprometam a implementá-las. Para ele e para o Presidente da sessão, o Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Sr. Lew, o boicote por meios financeiros é o método mais efetivo para acabar com o EI, visto que sem dinheiro ele muito pouco pode fazer. Nas palavras de Lew, o propósito da reunião era exatamente este: destruir o Estado Islâmico por meios financeiros.

Lew afirmou que a tarefa mais crítica dessa estratégia de conter o EI através das finanças é conseguir isolar as finanças do EI, visto que a maior parte de sua renda é oriunda

dos territórios que controla e somente uma pequena parcela vem do exterior. O Presidente da Reunião afirmou pediu que os Estados-Membro a aumentassem o nível de interação com o setor privado e incentivou os governos a partilharem informações entre si. Para Lew, havia uma necessidade de implementação e coordenação significativas a nível internacional, fato que a S/RES/2253 (2015) resolveu, e que agora o que é necessário é uma implementação nacional robusta.

O representante da delegação russa, Sr. Churkin, afirmou que para alcançar o objetivo maior de dismantelar o Estado Islâmico é necessário ação conjunta e sem "dupla moral". Segundo ele, embora resoluções anteriores tenham firmado compromissos por parte dos Estados no que tange o financiamento do EI, as obrigações não foram implementadas por todos e em toda parte. Assim, o chanceler clamou aos governos que respeitem as resoluções a fim de acabar com a ameaça representada pelo EI.

O ministro das finanças e contas públicas da França disse que cada país tinha o dever de agir pondo de lado as especificidades nacionais para avançar um esforço comum que deve encontrar a sua expressão no Conselho. Ele pediu aos ministros das finanças que melhorem a inteligência financeira e assegurem capacidades para rastrear fluxos suspeitos. Observou, a este respeito, que os ataques de Paris de novembro de 2015 tinham sido financiados através de cartões pré-pagos, permitindo transferências anônimas entre a Bélgica e a França.

O chanceler do tesouro do Reino Unido disse que os Estados devem assegurar que os regimes de financiamento contra o terrorismo sejam utilizados com mais eficácia, uma vez que a diferença entre o anúncio da sanção e sua implementação é crucial em um mundo onde você pode mover dinheiro em questão de segundos. Os ministros das finanças devem deixar claro que as sanções das Nações Unidas teriam como alvo não somente os terroristas, mas também comerciantes, intermediários e todos aqueles que facilitassem o comércio de petróleo que financia o EI. O mesmo deve ser feito para o comércio de artefatos culturais.

Um outro ponto relevante levantado durante o debate foi o de preconceitos religiosos e étnicos. O representante do Chade, Sr. Cherif, lembrou que a propaganda provocativa deliberativa de organizações terroristas não poderia ser usada para minar

qualquer etnia ou religião, visto que, segundo ele, o terrorismo tenta se esconder atrás da religião.

Com isso, mais uma vez, o caráter de foro de troca de informações do CSNU fica evidente. Apesar de não conseguir vincular a atuação isolada dos Estados-membro, o papel do Conselho enquanto local de debate, de troca de informações e de estabelecimento de questões-chave (como o boicote financeiro) é nítido. Os Estados mostram engajamento nas discussões políticas e força de vontade na busca de alternativas não-militares à ameaça representada pelo Estado Islâmico. Mearsheimer (1994/95; 1995) e Keohane e Martin (1995) evidenciam a relevância de organismos multilaterais como o CSNU para o exercício dessa função. No entanto, apesar de garantir esse objetivo, as resoluções e as reuniões mostram a carência de efetividade das medidas propostas pelo CSNU. Enquanto órgão de uma organização internacional, estabelecido num contexto internacional anárquico, no qual não há um governo supranacional global que garanta o cumprimento de qualquer medida, o CSNU continua adotando resoluções que buscam conter os avanços do Estado Islâmico e frear o terrorismo de uma maneira geral, no entanto como evidenciado pelos autores realistas estudados nos capítulos anteriores, o CSNU ainda não é capaz de mostrar-se enquanto alternativa às realidades de poder. Apesar de não poder ser menosprezado, o CSNU, por si só, ainda se mostra enquanto mecanismo ineficiente de combate ao EI, visto que as medidas mais efetivas foram adotadas unilateralmente pela superpotência, seus aliados ou outras coalizões de potências regionais como Rússia e China.

3.4. AS RESOLUÇÕES E REUNIÕES FRENTE ÀS EXPECTATIVAS TEÓRICAS

Avaliando as resoluções e reuniões analisadas nas seções anteriores sob a perspectiva das teorias estudadas nos capítulos anteriores pode-se chegar a algumas conclusões. Da definição de Diniz (2006) de um sistema internacional unipolar espera-se um comportamento intenso e intervencionista da superpotência sobre a política global e uma adequação da ordem internacional aos interesses da potência unipolar. As resoluções e reuniões não confirmam, necessariamente, essa predição. Não fica evidente em momento algum a interferência da potência unipolar sobre as decisões do Conselho e nem uma adequação aos seus interesses. O que se viu foi resoluções adotadas por unanimidade, clamando por resoluções políticas e pacíficas, mesmo carentes de efetividade. No entanto,

mesmo não ficando claro esse fato, os EUA por mais de uma vez agiram unilateralmente no contexto sírio-iraquiano em combate aos extremistas. Diniz (2006) evidencia que a existência de grupos não estatais com capacidade de emprego da força em alcance internacional são um fator que proporciona ações unilaterais da superpotência.

O autor enfatiza que a gestão global da balança de poder, na unipolaridade, tende a ser exercida pelo incontestável e único pólo do sistema, quem mesmo tendo um objetivo conservador de apenas preservar sua vantagem exerce um intenso engajamento na gestão das balanças de poder regionais. Diniz (2006) defende ainda que essa atuação da potência unipolar tem também como objetivo neutralizar e combater atores não estatais com capacidade de infligir danos às forças e aos seus cidadãos e a seu território.

Layne (2012), por sua vez, defende que os EUA não seriam capazes de perpetuar os elementos essenciais da ordem internacional estabelecida após a Segunda Guerra Mundial. Para ele, o argumento de que a Pax Americana seria perpetuada através das instituições legais criadas no período de unipolaridade não é verdadeiro. Unindo essas duas perspectivas teóricas pode-se dizer que os EUA, na medida que ainda atuam de maneira unilateral sem sofrer punições do Conselho continua a exercer influência significativa, independentemente do fato de serem ou não a potência unipolar do sistema.

Outra questão relevante levantada por Layne (2012) e Mearsheimer (2001) é que à medida que aumentam em quantidade, as novas grandes potências adquirem interesses econômicos e políticos no exterior e procuram adquirir as capacidades de projeção de poder para defender esses interesses. Nesse sentido, as resoluções e reuniões mostraram, de certo modo, a busca pela garantia dos interesses dessas potências regionais através do CSNU. Ao aprovar um projeto de resolução que já fora apresentado pela Rússia, a França mostra que possui influência no Conselho e que fatos como os atentados do dia 13 de novembro de 2015 em Paris são suficientes para reverter a posição do Conselho. Com o sentimento de luto pelas perdas resultantes dos atos terroristas a França pode garantir seus interesses também através do Conselho.

Outro aspecto teórico que ficou comprovado pelas resoluções e reuniões é o apresentado por Walt (1987) de que quando os Estados se identificam com a mesma ameaça, eles não vão enxergar no outro um perigo militar, mas sim um aliado em potencial com capacidade de enfrentar a mesma ameaça. As constantes afirmações da ameaça

representada pelo Estado Islâmico e a afirmação recorrente de que os Estados não deveriam medir esforços para conter os extremistas e mais, deveriam unir-se contra o inimigo comum evidencia este fato. Pode-se dizer, nesse sentido, que o CSNU incorporou o mecanismo de balança de ameaças, na medida que por mais de uma vez exigiu esforços conjuntos na detenção do EI.

Sobre as perspectivas de cooperação, Mearsheimer (1994/95) reconhece a possibilidade dela existir mesmo num mundo realista e afirma que os Estados tendem a operar algumas vezes através de instituições. No entanto, para ele a participação e o engajamento estatal é sempre reflexo de estratégias e atuações autointeressadas com base, acima de tudo, na distribuição internacional de poder dada. De fato, as resoluções e reuniões mostram que sim, os Estados realmente operam também através de instituições. O autor defende que as instituições se constituem enquanto locais nos quais os Estados podem atuar e demonstrar suas relações de poder e que elas são, em grande medida, reflexo da distribuição de poder do sistema.

O fato de as resoluções preverem o uso de todos os meios necessários para a contenção do Estado Islâmico e também de elas inclusive citarem a troca de armas, munições, treinamento e conhecimento entre Estados não nega que as instituições possam ser mero reflexo das balanças de poder. Com efeito, em nenhum momento o Conselho impediu ou recriminou a formação de alianças para o combate ao grupo ao mesmo tempo que não propôs nenhuma ação institucionalizada liderada pelo Conselho (apesar de recomendar boicotes financeiros e soluções políticas), deixando os Estados sob a possibilidade de agirem, como defendem os realistas, naturalmente através dos mecanismos de poder.

Apesar de nenhuma ação efetiva ter sido tomada a partir das decisões do Conselho e de ações unilaterais ou de coalizões terem sido adotadas, não se pode dizer que não houve cooperação. Mas como defende Mearsheimer (1994/95; 1995), o que falta à teoria institucional são evidências de que a cooperação não teria acontecido caso não houvesse as instituições ou além, se ainda com as instituições as mudanças no comportamento estatal foram advindas dela, e não da balança de poder (principal crítica realista ao institucionalismo). O grande ponto que parece ter sido confirmado com a análise das resoluções e reuniões é que grande parte das tarefas atribuídas pelos liberais-

institucionalistas às instituições podem ser alcançadas sem elas. Esse fato é o que leva o autor a defender que os Estados primeiramente deixam-se seduzir pela falsa promessa das instituições internacionais mas que, ao fim, voltam a agir baseados na lógica da balança de poder.

Por fim, vimos também que a teoria realista defende que a possibilidade recorrente de a potência unipolar agir unilateralmente é uma condição para a viabilidade da existência de instituições efetivas. Assim, os organismos internacionais não serviriam para conter a potência unipolar, mas sim de freá-la em algumas situações. Assim, o que a teoria previa era de que quando as instituições se tornassem obstáculos aos anseios de segurança da potência unipolar, esta tenderia a desinteressar-se, desconsiderar e até mesmo abandonar essas instituições. Nesse sentido, as reuniões periódicas, a adoção contínua de resoluções, a busca por meios não-bélicos, políticos e multilaterais para a ameaça posta denotam que ainda há interesse e esforço político engajado no Conselho de Segurança, o que a teoria diria significar que os arranjos multilaterais ainda não se configuram enquanto obstáculo aos anseios da superpotência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho tinha como objetivo entender o tratamento dado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas ao Estado Islâmico. A hipótese testada foi a de que levando em consideração as dinâmicas globais de poder e a sua distribuição, em se tratando do Estado Islâmico o papel desempenhado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas nada mais é do que reflexo da balança global de poder.

Para isso, num primeiro momento buscamos definir as realidades de poder na qual o CSNU se insere para, então, poder fazer qualquer análise sobre a sua atuação frente ao Estado Islâmico. Como visto, num mundo unipolar no qual a superpotência busca sempre garantir seus objetivos e prevenir a ascensão de um novo pólo, haverá sempre a possibilidade de atuação unilateral da superpotência (DINIZ, 2006). Com base nos autores estudados, os EUA seriam a superpotência global devido a sua tamanha superioridade militar e econômica.

Ainda assim, essa visão de um mundo unipolar liderado pelos EUA não é consensual na academia. Enquanto Mearsheimer (2001) enxerga o mundo enquanto multipolar desequilibrado, Layne (2012) afirma que o momento unipolar já passou e que a saída unipolar já começou. Para este, mesmo aqueles que, a contragosto, admitem que a hegemonia dos Estados Unidos acabarão em algum momento no futuro distante afirmam que a Pax Americana iniciada ao final da segunda guerra mundial duraria mesmo que o primado americano não dure. Ou seja, mesmo com um suposto fim da unipolaridade os EUA conseguiriam manter seus interesses no centro da agenda internacional através dos mecanismos institucionais criados durante o momento unipolar.

Nessa linha de argumentação, os Estados Unidos poderiam amortecer-se contra qualquer perda futura de hegemonia agindo agora para enraizar as características essenciais da Pax Americana, suas instituições, regras e normas, para que elas sobrevivam à unipolaridade. Em outras palavras, os Estados Unidos deveriam atuar hoje para implementar um quadro institucional que garantisse seus interesses nas próximas décadas, quando não serão um poder unipolar.

Dessa primeira discussão o que fica de aprendizado é que, independentemente de se considerar o mundo unipolar sob a liderança dos EUA ou multipolar desequilibrado com os

EUA enquanto hegemonia ocidental, o mais importante é entender a atuação da superpotência frente aos demais Estados e as realidades de poder.

Depois disso, vimos que as dinâmicas de balança de poder frente a ameaças como o Estado Islâmico são defendidas por autores como Mearsheimer (2009) e Walt (2009) como resposta natural dos Estados em detrimento de mecanismos multilaterais. Não se trata de uma opção política, mas sim de uma atuação inevitável quando deparado com ameaças. Vimos também que frente a atores não estatais, como o Estado Islâmico, existe a possibilidade do estabelecimento de balanças de ameaça, aliando-se a outros atores contra um inimigo comum (WALT, 1987).

Vimos que Morgenthau (1985) defende que a preservação da balança de poder deve ser entendida como um fator essencial de estabilização em uma sociedade de Estados autônomos e soberanos e que a atuação como atores autônomos, independentes e soberanos na sua tomada de decisão somada à legalidade do uso da força contra elementos que possam colocar em perigo a segurança e a integridade estatal garantem o funcionamento da ideia de balança de poder no mundo contemporâneo. Essa realidade nos deixa claro que os mecanismos de balança de poder e de ameaças não devem ser deixados de lado em qualquer análise que envolva poder. Segundo os autores estudados, ignorar essa lógica seria um erro crasso.

Diante dessas perspectivas sistêmicas, vimos que a atitude esperada da superpotência é a atuação efetiva nas realidades regionais, buscando conter o surgimento de um novo pólo e minimizar os danos potenciais que eventuais ataques a seu próprio território e cidadãos no exterior possam lhe trazer. Ou seja, mesmo que nenhuma configuração de balança de poder venha a ameaçar sua posição privilegiada de superpotência, o hegemona deve precaver-se de ter seu território e sua população alvo de retaliações por sua atuação global, o que lhe faz buscar a neutralização de atores que possam produzir danos em seu território ou contra suas forças e cidadãos, particularmente se estes puderem fazê-lo com armas de destruição em massa (DINIZ, 2006).

Depois, vimos o debate teórico entre Mearsheimer (1994/95; 1995) e Keohane e Martin (1995) sobre o papel das instituições no cenário internacional. O que se desprende desse debate é que há possibilidade de cooperação num mundo realista (apesar de algumas ressalvas) e os Estados operam algumas vezes através de instituições. Apesar de algumas

divergências teóricas, ambas as teorias concordam nesse ponto. O autor realista, entretanto, destaca que a participação e o engajamento estatal será sempre reflexo de estratégias e atuações autointeressadas com base, acima de tudo, na distribuição internacional de poder dada. Assim, o fator de discussão não é se os Estados cooperam e atuam através de instituições internacionais, mas sim discutir como e o quanto as instituições alteram o comportamento estatal e se as instituições possuem um efeito independente sobre o comportamento estatal.

Também vimos que a questão fundamental sobre as relações multilaterais para a potência unipolar é entender os benefícios potenciais desses mecanismos para a superpotência e o poder de barganha de outros atores internacionais perante ela. Diniz (2006) destaca que esses mecanismos multilaterais somente interessam à superpotência à medida em que facilitarem o alcance de seus objetivos e necessidades de segurança, ainda que haja a necessidade de fazer uma ou outra concessões de menor importância. Se, ao invés disso, esses organismos se tornarem obstáculos aos anseios de segurança da potência unipolar, ela tende a desinteressar-se, desconsiderar e até mesmo abandonar essas instituições.

Depois, falamos do surgimento da ONU enquanto resposta a uma necessidade de estabelecimento de um sistema de segurança coletiva que ditasse regras e normas que evitassem o escalamento do conflito. Assim, surge o CSNU enquanto órgão responsável por definir e executar sanções militares contra Estados em casos de ameaça contra a paz, ruptura da paz ou atos de agressão. Suas decisões são consideradas impositivas, devendo ser acatadas pelos Estados membros da ONU, sob risco de sanção. Esse caráter mandatório das decisões do Conselho de Segurança tornam seus impactos e consequências potencialmente maiores e seus custos políticos, mais sérios (BACCARINI, 2008).

Com todo esse arcabouço teórico fizemos a análise de sete resoluções do Conselho que trataram do enfrentamento ao grupo. O objetivo era perceber se a atuação do CSNU era independente e moldava a atitude unilateral dos Estados ou se era mero reflexo das realidades de poder externas à instituição. A hipótese testada foi a de que a atuação do Conselho não é independente, mas reflexo das dinâmicas de balança de poder.

Ao analisar as resoluções e as reuniões sob a luz das expectativas teóricas percebeu-se que a hipótese apresentada é verdadeira. Partindo dos conceitos teóricos apresentados,

foi perceptível a falta de independência do Conselho e a carência de efetividade das resoluções. Apesar de sempre preconizarem respostas políticas, enfrentamentos financeiros, articulações multilaterais e de tentar evitar as respostas vistas como naturais pelos realistas, como as balanças de poder, balanças de ameaças, coalizões e a escalada ao conflito.

O Conselho busca apresentar-se enquanto alternativa aos mecanismos tradicionais de guerra frente aos desafios e ameaças representados pelo Estado Islâmico. É inegável e perceptível a apresentação de mecanismos políticos multilaterais pacíficos e boicotes econômicos e financeiros enquanto maneiras preferíveis de enfrentamento. No entanto, nem mesmo as resoluções proíbem a adoção de medidas militares. A S/RES/2214 (2015), por exemplo, traz em suas cláusulas operativos a necessidade do fornecimento de armamentos, munições e treinamentos ao governo líbio. Ainda, ao permitir que os Estados façam uso de todos os meios necessários para combater o grupo o CSNU deixa sempre no horizonte a possibilidade de intervenções armadas.

A realidade encontrado com a análise feita é de que sim, o Conselho possui certa importância no tratamento do Estado Islâmico, principalmente por apresentar-se enquanto foro de debate, troca de informações, local de definição de questões-chave e estabelecimento de reciprocidade, como bem defendem os teóricos institucionalistas. No entanto, a grande dúvida realista de se as instituições são capazes, por si só, de alterar as preferências, interesses e comportamento dos Estados continua no ar. Por ora, parece que os Estados embora engajados nas reuniões do Conselho e comprometidos com a adoção de resoluções continuam agindo através das balanças de poder e de ameaças e mais, essa realidade por vezes é refletida no próprio conselho. Assim, como bem defende Mearsheimer (1994/95; 1995), o Conselho de Segurança das Nações Unidas enquanto instituição internacional, no que se trata do combate efetivo ao Estado Islâmico não passa de uma falsa promessa, visto que ao fim e ao cabo são as atitudes extra-onusianas que vêm alterando de alguma forma a realidade no Iraque e na Síria, e não as resoluções do CSNU ou as respostas onusianas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMIN, Musarat; NASEER, Rizwan. Balance of Power: A Theoretical explanation and Its Relevance in Contemporary Era. **Journal Of Social Sciences**, Berkeley, v. 01, n. 10, p.01-16, jan. 2011. Disponível em: <<http://www.berkeleyjournalofsocialsciences.com/novdec3.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

BACCARINI, Mariana. **O processo de tomada de decisão no Conselho de Segurança**. 2008. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/258/233>>. Acesso em: 27 Fev 2016.

BARBOSA, Igor Andrade Vidal. **A ONU e o combate ao terrorismo**. Cenários PUC Minas, Belo Horizonte, Mai. 2006. Disponível em: <http://www.pucminas.br/imagedb/conjuntura/CNO_ARQ_NOTIC20060607100103.pdf?PHPSESSID=f1ad8d5c5eed9067dc0930f4a2d3afbe>. Acesso em: 24 Fev. 2016.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Resolução 2249**. 2015. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2249\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2249(2015))>. Acesso em 20 Fev 2016.

CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU. **Resolução 2253**. 2015. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2253\(2015\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2253(2015))>. Acesso em 20 Fev 2016.

DINIZ, Eugenio; BACCARINI, Mariana. UN Security Council decision-making: testing the bribery hypothesis. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 57, n. 2, Dec. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/article_plus.php?pid=S0034-73292014000200029&tlng=en&lng=en>. Acesso em: 25 Fev. 2016.

DINIZ, Eugenio. Relacionamentos multilaterais na unipolaridade: uma discussão teórica realista. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p. 505-565, Dec. 2006. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292006000200005&lng=en&nrm=iso>. access on 22 April 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292006000200005>.

GANOR, Boaz. Four questions on ISIS: A "Trend" Analysis of the Islamic State. In: **Perspectives on Terrorism**. Vol. 9, Iss. 3. Jun. 2015. Disponível em:

<<http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/436/857>> . Acesso em 01 Mar 2016.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GRIECO, Joseph M., "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," **International Organization** 42, No. 3 (Summer 1988), pp. 485-507

KEOHANE, Robert. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton, Princeton University Press, 1985.

KEOHANE, Robert & MARTIN, Lisa. (1995), The Promise of Institutional Theory. In: **International Security**, vol. 20, no 1, pp. 39-51.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, 36:2, p.185- 205, Spring 1982.

LAYNE, Christopher. (2012) This Time It's Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana. **International Studies Quarterly**.

MEARSHEIMER, John J. (1994/95), The False Promise of International Institutions. In: **International Security**, vol. 19, no 3, pp. 5-49.

MEARSHEIMER, John J. (1995), A Realist Reply. In: **International Security**, vol. 20, no 1, pp. 82-93.

MEARSHEIMER, John. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: W.W. Norton & Company, 2001.

MORGENTHAU, Hans J. **Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace**. 7. ed. Boston: Mc Graw Hill, 1985. 703 p.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em:

<http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf> Acesso em 05 Mar 2016

ONU. **Security Council 'Unequivocally' Condemns ISIL Terrorist Attacks, Unanimously Adopting Text that Determines Extremist Group Poses 'Unprecedented' Threat**. Disponível em: <<http://www.un.org/press/en/2015/sc12132.doc.htm>> Acesso em: 02

Mar 2016.

PECHT, Manjana. International responses to ISIS (and why they are failing). **Sipri**, Estocolmo, v. 01, n. 01, p.01-03, jan. 2016. Disponível em: <<https://www.sipri.org/commentary/essay/2016/international-responses-isis-and-why-they-are-failing>>. Acesso em: 02 maio 2016.

RUGGIE, John Gerard. Territoriality and Beyond: : Problematizing Modernity in International Relations. **International Organization**, Massachusetts, v. 47, n. 01, p.139-174, jan. 1992.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. 11 de Setembro: do terror à injustificada arbitrariedade e o terrorismo de Estado. In: **Revista de Sociologia e Política**. Julho de 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v23n53/0104-4478-rsocp-23-53-0009.pdf>>. Acesso em 01 Mar 2016.

WALT, Stephen. Alliance Formation and the Balance of World Power. **International Security**, Harvard College, v. 9, n. 4, p.03-42, abr. 1985. Disponível em: <<http://www.ou.edu/uschina/gries/articles/IntPol/Walt.1985.IS.Alliances.BOP.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2016

_____. **Revolution and War**. World Politics, Cambridge, v. 44, n. 03, p.321-368, abr. 1992.

WALTZ, Kenneth. **Theory of international politics**. Long Grove: Waveland, 1979. 251 p.

WOHLFORTH, William. (1999), The Stability of a Unipolar World. **International Security**, vol. 24, no 1, pp. 5-41.

WOHLFORTH, W. Unipolarity, Status Competition and Great Power War. **World Politics**, v. 61 n. 1, p. 28-57, Janeiro 2009.

ZELIN, Aron Y. The War between ISIS and Al Qaeda for supremacy of the global Jihadist Movement. In: **Research Notes: The Washington Institute for near East Policy**. Jun 2014. Disponível em: <http://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/pubs/ResearchNote_20_Zelin.pdf> acesso em 01 Mar 2016.