

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA JÚLIO DE MESQUITA FILHO –
UNESP
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS
CAMPUS DE MARÍLIA**

GABRIELA IBARA TENÓRIO

**O PAPEL DO MULTILATERALISMO E DA ONU NA CONSTRUÇÃO DO
MUNDO PÓS-1945: AS DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO**

MARÍLIA

2018

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA JÚLIO DE MESQUITA FILHO –
UNESP
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS
CAMPUS DE MARÍLIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

GABRIELA IBARA TENÓRIO

**O PAPEL DO MULTILATERALISMO E DA ONU NA CONSTRUÇÃO DO
MUNDO PÓS-1945: AS DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP – Campus de Marília, para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais. Linha: Relações Internacionais e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Tullo Vigevani

MARÍLIA

2018

Tenório, Gabriela Ibara.
T312p O papel do multilateralismo e da ONU na construção do mundo pós-1945: as dificuldades de implementação / Gabriela Ibara Tenório. – Marília, 2018.
101 f. ; 30 cm.

Orientadora: Tullo Vigevani.
Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Filosofia e Ciências, 2018.
Bibliografia: f. 98-101

1. Nações Unidas. 2. Organizações internacionais. 3. Cooperação internacional. 4. Estados Unidos – Relações exteriores. I. Título.

CDD 327.17

GABRIELA IBARA TENÓRIO

**O PAPEL DO MULTILATERALISMO E DA ONU NA CONSTRUÇÃO DO
MUNDO PÓS-1945: AS DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO**

Dissertação de Mestrado para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Tullo Vigevani

Prof. Dr. Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos

Prof. Dra. Fernanda Mello Sant'Anna

Marília, 28 de Agosto de 2018

AGRADECIMENTOS

À CAPES, por proporcionar o fomento necessário para a elaboração dessa pesquisa em tempo integral.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Tullo Vigevani, por todo auxílio, ensinamentos e conselhos durante todo o período do mestrado.

À minha mãe, Hitomi Ibara, por sempre estar me apoiando em todas as decisões da minha vida e por me proporcionar tudo o que sempre precisei para realizar os meus estudos.

Ao meu pai, José Tenório, por sempre acreditar em mim e no meu potencial, me apoiando sempre.

Ao meu namorado, Matheus Cecílio, que além de ser um grande companheiro em minha vida, também é um grande conselheiro e apoiador do meu trabalho. Me encorajando sempre a continuar nos momentos mais difíceis.

Aos meus amigos e familiares, que sempre de alguma forma estão torcendo pelas minhas conquistas.

“O inimigo de um bom plano é o sonho de um plano perfeito.”

(Carl von Clausewitz)

RESUMO

O multilateralismo e a constituição de organizações internacionais são fenômenos ligados à construção de uma ordem internacional, na qual se impera a busca pela elaboração de regras de convivência entre as nações. Os fenômenos surgem e se desenvolvem de forma praticamente conjunta, mais especificamente no final século XIX: portanto os dois fenômenos estão intimamente ligados um ao outro. Dessa forma, esta dissertação tem como objetivo principal realizar um breve resgate histórico do conceito de multilateralismo e das organizações internacionais, através de autores de referência, a fim de entender as dificuldades de implementação desses princípios que deveriam permear o sistema segundo essa lógica. Nas conclusões apontaremos que as dificuldades de implementação do multilateralismo estão ligadas principalmente com as imprevisibilidades, incertezas e desconfianças entre os países.

Palavras-chave: Multilateralismo, ONU, Sociedade Internacional, Estados Unidos

ABSTRACT

Multilateralism and the constitution of international organizations are phenomena related to the construction of an international order, in which the search for the elaboration of rules of coexistence between nations is imperative. The phenomena arise and develop in a practically joint way, more specifically in the late nineteenth century: therefore the two phenomena are closely linked to one another. Thus, this dissertation has as main objective to make a brief historical rescue of the concept of multilateralism and international organizations, through reference authors, in order to understand the difficulties of implementing these principles that should permeate the system according to this logic. In the conclusions we will point out that the difficulties of implementing multilateralism are mainly related to the unpredictability, uncertainty and distrust between countries.

Key-words: UN, Multilateralism, United States of America

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CPIJ = Corte Permanente de Justiça Internacional

CS = Conselho de Segurança

ECOSOC = Conselho Econômico e Social

EUA = Estados Unidos

FAO = Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação

FMI = Fundo Monetário Internacional

GATT = Acordo Geral de Tarifas e Comércio

OEA = Organização dos Estados Americanos

OIT = Organização Internacional do Trabalho

OMC = Organização Mundial do Comércio

ONU = Organização das Nações Unidas

Opanal = Organização para proibição de armas nucleares na América Latina e Caribe

OTAN = Organização do Tratado do Atlântico Norte

UPU = União Postal Universal

URSS = União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 MULTILATERALISMO.....	18
1.1 Definição e Conceito.....	18
1.2 O Multilateralismo na História.....	22
1.2.1 Primórdios do Multilateralismo.....	23
1.2.2 Início do Século XX.....	26
1.2.3 Pós-Segunda Guerra Mundial e Guerra Fria.....	29
1.2.4 Anos 1990 e Século XXI.....	31
2 ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS.....	35
2.1 Origem das Organizações Internacionais.....	35
2.1.1 Conferências Internacionais.....	35
2.1.2 Uniões Públicas Internacionais.....	43
2.1.3 Organizações Internacionais.....	47
2.1.3.1 Sociedade ou Liga das Nações.....	47
2.1.3.2 Organização das Nações Unidas.....	49
2.1.3.3 Outras Organizações Internacionais.....	54
2.2 Definições e Conceituações.....	54
2.2.1 O Conceito.....	54
2.2.2 Classificação e características.....	59
3 A SOCIEDADE INTERNACIONAL E AS DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DO MULTILATERALISMO.....	65
3.1 A Sociedade Internacional.....	65
3.1.1 As origens do sistema interestatal e o conceito de sociedade internacional.....	65
3.1.2 Existe realmente uma sociedade internacional?	70
3.2 As Dificuldades de implementação do Multilateralismo pós-1945.....	72
3.3 Os Estados Unidos e o Multilateralismo.....	76
3.3.1 Os princípios multilaterais como estratégia de influência global.....	76

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	90
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	98

INTRODUÇÃO

O multilateralismo é um fenômeno muito presente nas relações internacionais na atualidade, mesmo com as suas inúmeras dificuldades enfrentadas para o seu completo desenvolvimento. Essa forma de guiar as relações entre Estados tem as suas primeiras experiências muito antes de ganhar maior protagonismo no sistema internacional, sendo que essas primeiras formulações multilaterais datam da época da Paz de Vestfália (24 de outubro de 1648), resolvendo os primeiros empecilhos ligados à questão da soberania. Contudo, as relações multilaterais nesse momento ainda eram muito primitivas e raras, assim, o que é mais amplamente aceito como um marco de primeira experiência realmente multilateral é a constituição do Concerto Europeu em 1814-1815. Dessa forma, o Concerto Europeu, criado após o fim das guerras napoleônicas, é considerado a primeira tentativa de uma institucionalização do multilateralismo para se manter a paz na Europa, mas sem a existência de uma organização realmente formal.

Todas as experiências existentes antes da Liga das Nações, criada em 1919, após a 1ª Guerra Mundial, não constituíram organizações formais, sendo mais comum a ocorrência de conferências multilaterais. Assim, a criação da Liga também foi um marco para a história do multilateralismo e das organizações internacionais, sendo que pela primeira vez tentou-se a constituição de uma organização multilateral de cunho universal. A Liga teve muitas influências dos Estados Unidos na sua criação, isso porque ela foi baseada a partir de princípios encontrados nos “14 pontos de Wilson”, então presidente estadunidense da época. Esses princípios que basearam a criação da Liga eram muito parecidos com os princípios norte-americanos de constituição de sua nação e de como esse país acreditava que deveria funcionar o sistema internacional. Contudo, a Liga possuiu durante a sua trajetória inúmeros problemas e falhas, que acabaram atrapalhando a sua eficácia de manter a paz mundial.

Como se sabe, a Liga falhou em praticamente todos os seus objetivos e acabou eclodindo uma nova guerra mundial em 1939. Com a eclosão da guerra, também houve um esvaziamento da organização, que é encerrada oficialmente em 1946. Assim, ao final da 2ª Guerra Mundial, com a liderança dos ganhadores da guerra e, mais especificamente, dos Estados Unidos, surge a ideia de constituição de uma nova organização internacional, onde seriam corrigidos os erros da Liga das Nações. Assim, em 1945, é criada a

Organização das Nações Unidas. Essa nova organização possuiu um caráter menos idealista, apesar de muitos princípios desse tipo estarem presentes na sua Carta constitutiva. Diferentemente da Liga das Nações, as potências possuíam um lugar privilegiado nessa nova organização, graças à existência do Conselho de Segurança. Esse órgão da nova organização seria responsável pela segurança do sistema internacional, existindo dentro dele um grupo seletivo de cinco países (os ganhadores da guerra) que tinham o direito de vetar resoluções que divergiam de sua visão de mundo. Essa é uma das questões mais debatidas acerca da ONU, principalmente porque a própria existência do Conselho representa uma intransigência relativa aos princípios de igualdade entre os Estados encontrados na sua Carta constitutiva, além de que uma reforma na composição desse conselho, passa a ser praticamente impossível.

Apesar do grande debate e das diversas crises, a ONU continua sendo uma organização importantíssima no sistema internacional, além de ser a maior organização já existente, possuindo praticamente todos os países do globo como membros e inúmeras agências que abordam diversos temas. Assim, o século XX é marcado pela institucionalização do multilateralismo, sendo que, a partir do fim da 2ª Guerra Mundial, diversas organizações internacionais foram criadas para aprimorar a cooperação entre os Estados.

Desse modo, pode-se dizer que houve uma intensificação da escolha multilateral por parte dos países após 1945, prezando por manter um sistema internacional cooperativo. Mesmo com a eclosão da guerra fria, que foi um momento marcado pela bipolaridade e, com isso, ocasionou a paralisia dentro das organizações internacionais, ainda assim essa tendência se manteve. Contudo, o multilateralismo possui diversas falhas e dificuldades para se desenvolver. Isso se deve muito ao fato de que esse fenômeno não foi criado com a intenção apenas de tornar o sistema internacional mais cooperativo, mas sim para diminuir os custos da cooperação, além da certeza de que em algum momento os envolvidos irão ganhar os seus frutos.

Todavia, o multilateralismo é alvo de diversas críticas por parte de diferentes países e estudiosos do tema das relações internacionais. Ao mesmo tempo que as organizações internacionais deveriam possibilitar uma diminuição das incertezas entre os países, essa desconfiança não diminuiu, principalmente porque muitos países descumprem facilmente o que foi acordado, diminuindo a legitimidade da instituição, como os Estados Unidos na invasão do Iraque em 2003, desobedecendo claramente a posição do Conselho

de Segurança da ONU. O desafio atual do multilateralismo é como diminuir essa falta de confiança e incertezas por parte dos países, para que esses arranjos não se esvaziem totalmente.

Hedley Bull ao abordar o tema da “Sociedade Anárquica” contribui de certa forma com esse estudo. Isso porque ele ressalta a existência de certas regras e princípios que regem o sistema internacional, mesmo sem a existência de um governo mundial. Esses princípios estão muito implícitos nas relações entre os Estados, sendo que nem durante a Guerra Fria eles foram desrespeitados. Por isso podemos falar na existência de uma sociedade internacional.

Assim, esta dissertação de mestrado tem como objetivo principal de realizar um breve resgate histórico do conceito de multilateralismo através da utilização de autores de referência sobre o tema. Com isso, objetiva-se também a entender de forma mais abrangente as dificuldades de implementação do multilateralismo.

Através de uma pesquisa bibliográfica foram levantados materiais acerca do tema do multilateralismo, das organizações internacionais e da sociedade internacional. No tema do multilateralismo, foram utilizados autores que desenvolvem pesquisa acadêmica acerca do assunto, como: John Ruggie, James Caporaso, Lisa Martin, Gelson Fonseca Jr, Robert Keohane, entre outros. No tema das organizações internacionais, foram utilizados livros de autores como: Mônica Herz, Andrea Hoffman, Ricardo Seitenfus, José Cretella Neto, Craig Murphy, Ernst Haas, entre outros. Além disso, para se entender o multilateralismo e as organizações internacionais é muito importante uma análise do que se entende por sociedade internacional, sendo que nesta dissertação foram usados os estudos de Hedley Bull, mais especificamente o livro “A Sociedade Anárquica”, proveniente da Escola Inglesa da teoria das relações internacionais.

Por conta do grande protagonismo dos Estados Unidos nas questões ligadas ao multilateralismo e às organizações internacionais, que está muito atrelado ao fato de que muitos consideram o século XX como o “século americano”, em virtude de seu protagonismo e consolidação como a principal potência mundial. Além desse país utilizar o multilateralismo como estratégia de dominação hegemônica do sistema internacional, utiliza-se nessa dissertação os estudos sobre o tema de Paul Kennedy, Cristina S. Pecequilo, John G. Ruggie, entre outros.

Sendo assim, a presente dissertação é composta por três capítulos. O primeiro capítulo tem como objetivo principal abordar o que se entende por multilateralismo, ressaltando a sua história de formação. Primeiramente, é trabalhado o conceito teórico de multilateralismo, levando em conta, principalmente, o conceito exposto por John Ruggie, Lisa Martin, James Caporaso, Gelson Fonseca Jr, entre outros. Também, nesse capítulo, será realizado um apanhado histórico acerca do surgimento e do desenvolvimento do multilateralismo, desde as primeiras experiências consideradas multilaterais até o século XXI.

O Segundo Capítulo tem como objetivo abordar o tema das Organizações Internacionais. Será realizado um apanhado histórico das organizações internacionais, a fim de se entender o surgimento das mesmas. Desse modo, esse histórico será composto primeiramente pelas Conferências Internacionais, consideradas como seus primórdios, passando pelas Uniões Públicas Internacionais, até chegar nas Organizações Internacionais propriamente ditas. Além disso, também terá um tópico analisando o debate acerca do conceito de organização internacional, suas principais características e a sua classificação.

O Terceiro Capítulo intitulado “a sociedade internacional e as dificuldades de implementação do multilateralismo” tem como objetivo ressaltar o que se entende por sociedade internacional, para que assim seja possível entender melhor as dificuldades para implementar devidamente o multilateralismo nas relações entre Estados. Assim, primeiro, serão analisadas as contribuições acerca do conceito de sociedade internacional por Hedley Bull. Posteriormente, serão abordadas as principais dificuldades de implementação do multilateralismo e de conservação do valor das organizações internacionais. Além disso, nesse capítulo terá um tópico mostrando a importância da participação dos Estados Unidos para a evolução da lógica multilateral no decorrer da história.

A hipótese central desta dissertação é que o multilateralismo se consolidou na conjuntura pós-1945, através de uma ampla gama de organizações internacionais e centralizado nas Nações Unidas. O avanço do multilateralismo está ligado com a diminuição das incertezas e da falta de confiança entre as nações, além da noção de que em algum momento terão ganhos com custos bem menores do que da atuação unilateral. Todavia, esse fenômeno não é perfeito e não tem uma continuidade, problemas como a falta de confiança e as incertezas ainda perpetuam sobre a lógica multilateral. Além de

que, toda a lógica do multilateralismo está intimamente ligada com as ações das grandes potências, que possuem momentos de patrocínio e de desengajamento. Sendo assim, não há uma continuidade no desenvolvimento do multilateralismo. Também, por mais que não seja uma regra que o multilateralismo seja incorporado através de organizações internacionais, através dos exemplos históricos, pode-se afirmar que o multilateralismo de fato só aconteceu através dessas instituições. Destaca-se o importante papel dos Estados Unidos na constituição do multilateralismo pós-1945, sendo que esse país utilizou os meios multilaterais para consagrar a sua hegemonia de uma “forma branda”. Além disso, as crises mais atuais do multilateralismo podem estar ligadas com a crise hegemônica que os Estados Unidos passam. Assim, diferentemente do que se pensa o senso comum, os principais beneficiados do multilateralismo são as grandes potências, que através de custos mais baixos conseguem colocar em prática as suas vontades e princípios nas relações internacionais.

1. MULTILATERALISMO

Esse capítulo tem como objetivo principal abordar o tema do Multilateralismo, realizando um breve resgate histórico do conceito. Com esse objetivo, inicialmente, será trabalhado o conceito em si, ressaltando os seus significados e características, através de autores de referência sobre o tema, como John G. Ruggie, James A. Caporaso, Lisa Martin, Gelson Fonseca Jr, entre outros. Posteriormente, será analisado como se deu a evolução do multilateralismo na história.

1.1. Definição e Conceito

Atualmente, há uma grande gama de estudos acerca das Organizações Internacionais no campo das Relações Internacionais, porém não é igualmente abordado o conceito de multilateralismo por si só, que pode ser considerado bastante relacionado a esse tema. O estudo do multilateralismo está normalmente ligado ao estudo das instituições internacionais ou organizações multilaterais formais. Por conta disso, o multilateralismo acaba sendo absorvido por esse tema. Contudo, não é uma regra o multilateralismo estar ligado à uma instituição internacional, assim como não é porque há uma organização internacional, que ela é necessariamente multilateral. Dessa forma, podemos definir esse termo, a partir dos estudos de John Gerard Ruggie¹, um dos principais teóricos que trabalham o tema, como “a coordenação entre três ou mais Estados na base de princípios generalizados de conduta” (FONSECA, 2008, p. 97).

A partir dessa conceituação mais geral, Ruggie tenta traçar um grande panorama do que se pode entender por multilateralismo hoje, sendo um termo com alto grau de complexidade. Uma das partes mais importantes por trás desse conceito trabalhado pelo autor é o fato de que ele aborda o multilateralismo como uma forma que pode ser independente das instituições internacionais, podendo estar ligado ou não a elas, diferente do que o senso comum e outras teorias relatam sobre ele. Nota-se isso quando ele dá ênfase “para a possibilidade que o multilateralismo seja um modo de organizar soluções para a convivência estatal, que nasce muito antes do Congresso de Viena ou da criação da Liga das Nações” (FONSECA, 2008, p. 97). O multilateralismo seria uma forma

¹ John Gerard Ruggie é Professor de Assuntos Internacionais na Kennedy School of Government; e um professor afiliado em Estudos Jurídicos Internacionais na Harvard Law School. Como cientista político, Ruggie fez contribuições intelectuais significativas para o estudo das relações internacionais. Além disso, é representante especial na ONU para a área de negócios e direitos humanos

institucional genérica, segundo Ruggie (1992), que desenvolve direitos de propriedades entre os Estados, além de administrar problemas de coordenação e resolver problemas de colaboração (BOUCHARD; PETERSON, 2013).

Assim, o conceito de multilateralismo possui três características principais: indivisibilidade, não-discriminação ou princípios gerais de conduta, e reciprocidade difusa (RUGGIE, 1992; MARTIN, 1992; FONSECA, 2008). A primeira característica, a questão da indivisibilidade, supõe que os objetivos devam ser tratados como indivisíveis entre os entes participantes do arranjo multilateral, podendo ela ser física ou simbólica. A principal exemplificação usada para essa questão é a paz, sendo que num ambiente multilateral, qualquer ameaça a um membro representa uma ameaça a todos os outros, esse o tipo de arranjo ficou conhecido como segurança coletiva. Segundo Caporaso (1992, p. 602), “indivisibility can be thought of as the scope (both geographic and functional) over which costs and benefits are spread, given an action initiated in or among component units”².

Outro exemplo acerca da indivisibilidade, levantado por Gelson Fonseca Jr (2008), é a questão ambiental, que ganhou maior atenção da comunidade internacional a partir da segunda metade do século XX. Ressaltando que o que ocorria no âmbito interno dos países, também afetava a todos os outros do sistema internacional. Dessa forma, essa questão passa a ter relevância nos debates internacionais, com a realização de inúmeras conferências, principalmente com o amparo da Organização das Nações Unidas.

A segunda característica levantada por Ruggie para o multilateralismo é a não-discriminação ou princípios gerais de conduta. Essa questão está relacionada com o tratamento igualitário entre todos os Estados, onde as regras devam valer para todos, sem nenhuma discriminação (MARTIN, 1992; RUGGIE, 1992; FONSECA 2008). Isso implica que todos os Estados presentes nesse arranjo multilateral devam ter o mesmo tratamento, não havendo nenhum membro recebendo tratamento individual ou que em cada caso sejam debatidas normas específicas (CAPORASO, 1992), ou seja, “o que é legítimo, é legítimo para todos; o que é norma, é norma para todos e, supostamente, orienta a conduta dos Estados em suas relações internacionais” (FONSECA, 2008, p. 99). Para exemplificar essa questão, pode-se ressaltar novamente os arranjos de segurança

² “Indivisibilidade pode ser pensada como sendo o âmbito (tanto geográfico quanto funcional), sobre o qual os custos e os benefícios são disseminados face a uma ação iniciada nas unidades componentes ou entre elas” CAPORASO, 1992, p. 602 (tradução)

coletiva, nos quais todas as sanções, em tese, valem igualmente para todos. É importante observar que, por mais que sejam bastante citados os arranjos de segurança coletiva para exemplificar essas questões, não existe nenhuma forma perfeita estabelecida pela teoria, nem mesmo as Nações Unidas. Assim, mesmo em um arranjo institucional multilateral como o da ONU, muitas vezes, a universalidade das regras não alcança todos os membros. A própria existência do Conselho de Segurança com membros com posição privilegiada já vai contra todos esses princípios.

O terceiro princípio estabelecido por Ruggie é o da reciprocidade difusa, que significa que “os membros de um organismo multilateral esperam se beneficiar no longo prazo e com relação a muitas questões, e não todas as vezes em todas as questões” (FONSECA, 2008, p. 100). Esse conceito foi exposto primeiramente por Robert Keohane, onde ele caracteriza dois conceitos, o “*specific reciprocity*” (reciprocidade específica) e o “*diffuse reciprocity*” (reciprocidade difusa). O primeiro está relacionado à troca de itens de valor equivalente em um tempo determinado, já o segundo, é totalmente o contrário, não há equivalência certa, não se sabe quando os custos e os benefícios surgirão (FONSECA, 2008). Vale ressaltar que as organizações internacionais, como a ONU, têm um caráter de permanência para reger as relações entre os Estados, com isso, muitas vezes, os ganhos advindos do multilateralismo da instituição se confundem com o aperfeiçoamento do modo de convivência entre os países. Além disso, isso está ligado com a reciprocidade, que está nas origens das normas internacionais, sendo que é por conta dela que os Estados fazem concessões e limitam a sua atuação em certos casos.

A reciprocidade difusa é muito importante para o processo do multilateralismo, pois os Estados podem achar arriscado se comprometerem com regras e normas sem saber com certeza as conjunturas futuras. Desse modo, é através dela que se permite lidar com as incertezas existentes entre os membros do arranjo multilateral. Além disso, a reciprocidade difusa determina que o multilateralismo resolva problemas de coordenação (BOUCHARD, PETERSON, 2013). Muitas vezes o multilateralismo é tido como um fenômeno que auxilia mais os países menos relevantes no sistema internacional, alguns até o chamam de “arma dos fracos”. Todavia, as potências globais são as que mais se beneficiam desses arranjos, pois os seus custos são bem menores para a implementação de suas ideias. Os ganhos podem até serem mais demorados, mas a redução de custos vale muito a pena.

Os dois primeiros princípios possuem um caráter permanente e fazem parte dos princípios básicos de qualquer noção de instituição multilateral, sendo que compõem a normativa jurídica internacional. Contudo, muitas vezes, com o tempo, pode ser que essas normativas tenham que ser atualizadas ao presente momento e adaptadas. Esses dois princípios são o cerne da legitimidade de qualquer instituição internacional. O terceiro princípio está ligado à regulação da regra e a sua validade, como, por exemplo, se um Estado é invadido e demanda reação do Conselho de Segurança, os outros Estados vão entender que caso eles fossem invadidos, eles poderiam contar com essa mesma reação. Porém, isso também não é perfeito, sendo que cada conflito será afetado por diversos processos políticos e influência de alguns Estados. Além disso, o primeiro e o segundo princípios tem relação direta com a questão da soberania dos Estados, onde, a partir do momento em que um país entra em um arranjo multilateral, ele está fadado a aceitar normas e modos de ação em diversas questões. Eles também estão ligados à legitimidade de tal arranjo, conjuntamente ao o terceiro princípio que dá regulamentação às regras.

Em suma, a reciprocidade difusa é uma medida política e indica, em cada caso, o alcance do apoio que terão as normas específicas, em conjunturas concretas. Quanto mais os Estados compreenderem que a aceitação da norma no futuro, maior a força da “reciprocidade difusa” e, conseqüentemente, maior a eficácia das ações da Organização. (FONSECA, 2008, p. 103)

Em organizações multilaterais, como as Nações Unidas, a reciprocidade difusa é garantida através da sua agenda altamente abrangente. Assim, mesmo que um Estado não tenha problemas de segurança, ele poderá gozar da cooperação em outro segmento, como: desenvolvimento econômico, direitos humanos, questão ambiental, entre outros.

Segundo Gelson Fonseca Jr (2008), havia a esperança de que a indivisibilidade dos interesses entre as nações se aprimorasse com a globalização. Contudo, é sabido que esse processo não ocorreu de maneira igual em todos os países do mundo, e o mesmo pode ser dito de seus supostos “frutos”. Isso pode ser transferido para a esfera do multilateralismo também. O discurso de que a globalização foi benéfica para a construção de uma ordem multilateral não condiz com a prática. Então, por mais que houvesse a maior procura por processos multilaterais, e realmente houveram grandes avanços, também ocorreu uma grande queda na legitimidade dessas instituições multilaterais. “A falta de simultaneidade entre as forças sociológicas e a regulação política seria o essencial para explicar a fragilidade contemporânea do processo multilateral” (FONSECA, 2008, p.104). A desigualdade econômica e de desenvolvimento também afetam o processo multilateral, sendo que a desigualdade de poder interfere potencialmente na legitimidade

e na atuação de organizações como a ONU. Assim, a globalização, também nesse âmbito, não foi condizente com o que os teóricos liberais esperavam dela.

[...] a promoção exitosa de valores “universais” ou “globais”, mesmo que estes sejam até certo grau genuinamente compartilhados, muitas vezes dependerá da disposição a promovê-los por parte dos Estados particularmente mais poderosos. Além do mais, o sucesso de sua promoção pode facilmente contribuir para o reforço da já marcante desigualdade de poder e status. (HURRELL, 1995, p. 465 apud FONSECA JR, 2008, p. 104)

Dessa forma, é possível afirmar a partir da conceituação levantada por Ruggie e amplamente trabalhada por outros autores que estudam o fenômeno do multilateralismo, essas são as bases formais nas quais se daria um arranjo multilateral, que tem como pilares: a universalidade, a indivisibilidade e a reciprocidade difusa. São esses princípios que vão diferenciar qualitativamente uma ordem multilateral de uma unilateral ou bilateral. Contudo, mesmo que seja possível achar uma saída multilateral para todos os pontos das relações entre países, não é algo simples, tem uma parcela utópica, principalmente quando se fala da indivisibilidade, de que a paz seria um bem para todos, os problemas ligados ao meio ambiente são responsabilidade de todos, etc. Quem estuda as relações internacionais sabe que esse pensamento parece estar muito longe de acontecer, mas indícios levam a crer que a lógica multilateral tem ganhado força e não é por apenas “boa vontade” que as grandes potências optem por fóruns multilaterais, como poderá ser visto nos próximos tópicos.

1.2 O Multilateralismo na História

Este tópico possui o objetivo de abordar as experiências multilaterais que existiram ao longo da história. Desse modo, poderá ser observado como se deu a evolução do pensamento acerca do multilateralismo ao longo do tempo, e analisar se as experiências que já existiram foram realmente multilaterais ou não. Para isso, o tópico será dividido nas seguintes etapas: os primórdios do multilateralismo; início do século XX; Pós-2ª Guerra Mundial e Guerra Fria; e, por fim, os anos 1990 e o século XXI.

1.2.1. Primórdios do Multilateralismo

Os primeiros arranjos, que podem ser considerados multilaterais, foram instituídos na Idade Moderna, e tinham como objetivo lidar com os problemas e as consequências advindos do princípio da soberania dos Estados nacionais (RUGGIE, 1992). Isso porque quando surgem as noções de princípio da soberania e de Estado-nação com a Paz de Westfália³, eles partem da posse de territórios e da exclusão de outros. Em meio a esses problemas de posse territorial, os oceanos também foram motivo de dilemas e discussões sobre quem possuía soberania sobre determinadas partes do oceano. Para resolver esses dilemas, as tentativas de imposições ou negociações tanto unilaterais como bilaterais não obtiveram sucesso, sendo assim, a saída multilateral seria a única possível. Antes do século XIX, a cooperação era bastante rara, sendo que ela passou a ser incentivada a partir da Revolução Industrial, que desencadeou diversas mudanças sociais, econômicas e políticas (BOUCHARD; PETERSON, 2013). Os poucos arranjos multilaterais que emergiram nessa época não resultaram em instituições multilaterais formais.

O debate acerca da comunicação na Europa acabou resultando em um dos primeiros consensos estabelecidos através de uma forma multilateral, que culminou na criação, em 1865, da União Telegráfica Internacional. A instituição criada tinha objetivos como: fixar regras, melhorar a fluidez da comunicação, estabelecer acordos sobre tarifas, entre outros. Para um fim organizacional, também havia um secretariado e conferências quando necessário.

Apesar de terem existido essas breves experiências multilaterais, o principal exemplo desse período, que possuía características multilaterais na questão da segurança, é o Concerto Europeu (RUGGIE, 1992). O Concerto foi criado após o Congresso de Viena, em 1814-1815 como um sistema de governança estabelecido pelas cinco grandes potências europeias da época, após as Guerras Napoleônicas (1803 – 1815), que devastaram a Europa. Dessa forma, pode se considerar que a distribuição de poder no continente europeu se deu de modo policêntrico, já que a governança era comandada pelas cinco potências europeias (a Grã-Bretanha, Áustria, Prússia, Império Russo e França - admitida em 1818), e não só por uma ou duas (HOLSTI, 2000).

³ O Tratado de Westfália (24 de outubro de 1648) inaugura o moderno sistema internacional e também institui noções e princípios de soberania e de Estado-nação. Quando se fala nesse tratado, ele está relacionado à uma série de tratados que encerraram a Guerra dos Trinta Anos, que ficaram conhecido como “Paz de Westfália”.

Acerca do debate se esse período tinha bases realmente multilaterais e se representava um sistema de segurança coletiva, Ruggie (1992) ressalta que o Concerto se baseava na indivisibilidade da paz entre os que participavam do sistema, além de uma obrigação de resposta coletiva, caso houvesse uma agressão, sendo esses elementos característicos de um arranjo multilateral de segurança coletiva. Além disso, essas nações conjuntamente constituíam um órgão executivo do sistema internacional na Europa, realizando consultas multilaterais para diversos temas. Contudo, isso não quer dizer que era um sistema multilateral perfeito, ressaltando também que eram representantes do poder hegemônico europeu, onde os Estados menores acabavam tendo que acatar as imposições e resoluções realizadas pelo Concerto.

Os motivos pelos quais os Estados europeus da época decidiram optar por um desenvolvimento multilateral como esse podem estar ligados à ameaça que representou Napoleão na época antecedente ao arranjo, como também as suas pretensões imperiais, sendo assim, as potências preferiram optar pelos riscos e as incertezas de se envolverem em um sistema cooperativo como esse. Também, não se pode deixar de ressaltar a ameaça à monarquia, representada pelas guerras revolucionárias francesas, onde os Estados temiam que acontecesse o mesmo em seus territórios (RUGGIE, 1992). Havia um grande medo em relação à França por parte dos europeus, assim, toda a partilha territorial, ocorrida após as Guerras Napoleônicas, foi com o objetivo de conter esse poder hegemônico potencial (HOLSTI, 2000).

Contudo, o Concerto acabou se esvaziando, como se sabe. “O sistema desenvolveu-se, sofreu mudanças, oscilou entre a eficácia e a imobilidade e, por fim, entrou em colapso” (HOLSTI, 2000, p. 50). Os seus membros não atuaram da mesma forma do começo ao fim do concerto. Por exemplo, a Grã-Bretanha atuou ativamente até 1822, após esse período, hesitou entre um tímido envolvimento e grande indiferença para os assuntos tratados em conjunto acerca da cooperação na Europa (HOLSTI, 2000). Além disso, as crises ocorridas nesse período estão claramente relacionadas com a falta de troca de informações, cooperação e disputas de poder entre os membros.

É possível observar claramente a intenção de se evitar uma disputa hegemônica no continente europeu com a instalação do Concerto, ou seja, tentava-se evitar a existência de uma supremacia na região.

Muitas das crises mais sérias da segunda metade do século surgiram quando um dos membros da poliarquia contestava o status, os direitos e a honra dos outros membros. As crises relacionadas com a unificação da Itália, por exemplo, na década de 1850, surgiram porque Napoleão III deixou de consultar os outros membros do Concerto Europeu e não devido aos ajustes territoriais feitos por ele e Cavour às custas da Áustria. (HOLSTI, 2000, p. 54)

Assim, pode-se afirmar que essa coalizão criada teve a oportunidade de instaurar uma nova ordem europeia e um novo sistema de governança, que deveria valer para todos os países do continente, inclusive para aqueles que não tinham participação ativa no Concerto. Não se pode dizer que essa coalizão foi perfeita e cumpriu com todos os seus objetivos, mas é possível observar a criação de um espírito de unidade na Europa, por exemplo, na Conferência de Chatillon, em fevereiro de 1814, quando se debatia a paz com a França, os que estavam presentes ali estavam como representantes de uma verdadeira unidade europeia (HOLSTI, 2000). Contudo, essa ordem não era democrática, pois só participavam dela as cinco maiores potências. Houve uma tentativa, por parte do tsar Alexandre I, de propor a anexação de todos os países europeus no arranjo, criando uma confederação universal de Estados, porém não obteve sucesso algum (RUGGIE, 1992).

O Concerto possuía uma legitimidade bastante frágil e questionável, pois ela se fundava basicamente no espírito de uma aliança anti-napoleônica. Além disso, também havia a exclusão dos países menores, que tinham consciência da sua falta de representatividade. Como exposto por Holsti (2000, p. 56):

O sistema fora criado com base em: um consenso ideacional – o desejo de evitar a repetição do drama napoleônico, de evitar uma situação de hegemonia e uma guerra que envolvesse toda a Europa; um modelo de colaboração criado durante as guerras da coalização contra Napoleão; e na concordância de que seriam necessárias determinadas instituições, quando não organizações, para exercer as tarefas da governança.

A principal inovação, encontrada nesse arranjo, foi a criação de um sistema de congressos, onde os membros do Concerto deveriam se reunir, através de conferências periódicas, a fim de realizar consultas e debates acerca dos interesses dos países e traçar panoramas para a Europa. Houve diversos encontros de chefes de Estado e chanceleres dos países, ocorrendo também encontros mais informais através de instrumentos diplomáticos. Assim, com o tempo, tornou-se obrigatório ter o encontro e o debate antes de qualquer medida de política externa. “O arcópio europeu não dispunha de uma organização formal, mas permaneceu como uma instituição (porque tinha norma e

procedimentos adotados de comum acordo e levava a resultados coletivos) de governança até o princípio da Primeira Grande Guerra” (HOLSTI, 2000, p. 59).

Não há consenso sobre quando o Concerto deixou de existir, há os que acreditam que foi em 1854, outros em 1863, por conta da existência de uma correspondência entre Napoleão III e a Rainha Vitória, relatando que a ordem estava prestes a se dissolver (HOLSTI, 2000). Há também os que acreditam que ele deixou de fato de existir somente na Primeira Guerra Mundial. Holsti (2000) ressalta que, ao realizar um estudo acerca da época, podemos notar que o sistema em questão teve altos e baixos durante toda a sua existência, mas nunca desapareceu por completo. O Concerto não se tornou uma organização formal, mas pode ser considerado que ele “preparou o terreno” para que fosse estabelecido o multilateralismo do século XX, mostrando que é possível a coordenação de questões estratégicas em organismos multilaterais (BOUCHARD; PETERSON, 2013).

Desse modo, após analisar as experiências multilaterais antes do século XX, é possível observar que os arranjos multilaterais que emergiram nessa época foram sempre monopolizados por alguns Estados e surgiram através de relações já existentes, além de sempre contar com condições internas favoráveis para que eles acontecessem (RUGGIE, 1992). Também vale ressaltar que, antes do século XX, poucos casos de multilateralismo geraram organizações formais, inclusive o Concerto Europeu nunca representou uma organização como tal. Pode-se notar também que nesse primeiro momento da trajetória multilateral, os princípios elencados no primeiro tópico ainda eram timidamente postos em prática nos arranjos multilaterais. Contudo, nessa época, como será abordado no próximo capítulo, teve o estabelecimento de inúmeras uniões de temas específicos, que acabaram se tornando instituições que, no futuro, se anexariam ao Sistema das Nações Unidas.

1.2.2 Início do Século XX

O multilateralismo no século XX é marcado por uma institucionalização, ou seja, o multilateralismo passa a surgir a partir de organizações formais multilaterais (RUGGIE, 1992; KENNEDY, 1987). Com essa nova tendência na área das organizações multilaterais formais, surge, pela primeira vez na história, uma organização universal, a Liga das Nações, instituída em 1919, após a Primeira Guerra Mundial. Anteriormente a

ela, as organizações surgiam como uma associação limitada de membros e eram baseadas em poucas aspirações compartilhadas. Também começa uma tendência de preferência por uma diplomacia multilateral, passando a perdurar o tipo de diplomacia conferencial.

Essa tendência de criação de instituições multilaterais produziu inúmeras consequências para o fenômeno do multilateralismo. Apesar de ter tido uma maior tendência a resoluções multilaterais, acabaram surgindo diversos problemas advindos dessas organizações que não existiam antes, pois qualquer mediação organizacional pode afetar resultados, modificar os elementos e os processos. Dessa forma, a existência de organizações multilaterais formais, que irão tratar de diversos temas e problemas que geralmente não possuem consenso, pode ser considerado por alguns como um elemento “complicador” dos problemas internacionais (RUGGIE, 1992).

A posição do Ruggie é favorável, apesar das complicações que possam existir à institucionalização do multilateralismo através de organizações formais. Caporaso (1992) ressalta que por mais que, por um lado, as atividades multilaterais sem organizações formais sejam mais simples e facilitam os acordos, por outro lado, traz diversos problemas de cooperação, como: a ausência de confiança, informações fracas e não-confiáveis, e o não-compromisso quando convém. Também se tornaria uma tendência, principalmente após 1945, a constituição de organizações internacionais.

Desse modo, a grande instituição multilateral, que surge no início do século XX, como já falado, é a Liga das Nações ou Sociedade das Nações, sendo um plano considerado bastante utópico criado pelo então presidente norte-americano Woodrow Wilson, após a Primeira Grande Guerra, que assolou principalmente o continente europeu. O principal objetivo da organização era a manutenção da paz mundial e evitar uma nova guerra nesses moldes.

Ao final da Grande Guerra, o “equilíbrio de poder” tornara-se uma expressão odiosa. O presidente dos EUA, Woodrow Wilson, chegou à Conferência de Paz de Paris, em 1919, com seu projeto de uma nova ordem mundial, baseada na transposição dos valores e princípios do liberalismo político para o sistema internacional. Com a Liga das Nações, o direito deveria prevalecer sobre o poder, e os processos democráticos sobre os aristocráticos na condução das relações internacionais. O “equilíbrio de poder” seria substituído por uma “comunidade de poder”. (BARACUHY, 2006, p. 356)

Assim, com a nova organização internacional, passam a coexistir o velho e o novo na política internacional, exemplificado pelos Estados Unidos e as potências tradicionais europeias. A Liga das Nações representou a primeira experiência de uma organização

internacional com ideais do multilateralismo de abrangência universal. É bastante clara a tendência idealista dessa instituição, com os 14 pontos do então presidente norte-americano, claramente influenciado pelos pensamentos acerca da paz perpétua de Immanuel Kant⁴, e também pelos princípios formadores da nação norte-americana. Pode-se dizer também que a Liga das Nações não adotou meios para a realização de seus objetivos utópicos (FONSECA, 2008). A partir do momento que os Estados ingressavam nesse arranjo, eles deveriam renunciar à guerra, aceitar as normas internacionais, a integridade territorial ali estabelecida, e, também, a independência política dos Estados, sendo que sofreriam graves sanções políticas caso recorressem a guerra, que poderia ser utilizada apenas como último recurso.

Desse modo, a Liga das Nações foi a primeira organização internacional com ideais do multilateralismo de caráter universal, podendo ser considerada como uma experiência multilateral, que deu o “pontapé inicial” à institucionalização, ocorrida no século XX. Como se sabe, essa instituição acabou falindo em seus objetivos, não conseguiu manter a paz e acabou caindo ao desuso. Há diversos elementos que explicam o porquê de ela ter falhado, como a ausência de uma das principais potências econômica e militar da época, os Estados Unidos.

A Liga revela o potencial e o limite da proposta utópica. É, afinal, um parlamento que se parece mais com uma casa de debates do que com um instrumento para a paz – ainda que tenha conseguido, sobretudo nos primeiros anos, algumas realizações específicas. [...] A aceitação da racionalidade comum, entretanto, não foi um processo fácil. As fragilidades da vontade multilateral ficaram claras quando os interesses individuais prevaleceram no caso da invasão da Manchúria pela China, da Abissínia pela Itália. Quando se iniciam as agressões da Alemanha hitlerista, a autoridade da Liga estava em estado de falência. (FONSECA, 2008, p. 86)

O fato da Liga ter sido claramente influenciada pelos 14 pontos escritos pelo presidente estadunidense pode ser visto como um elemento de desconfiança por parte dos outros países, pois se viu a influência dessa potência na construção de uma ordem internacional, que poderia ser influenciada por ela. Além disso, o sucesso da Liga poderia representar a consolidação do poder norte-americano na Europa. Dessa forma, diversos elementos contribuíram para o fim da Liga, a qual deixou de existir oficialmente em 1946.

⁴ Immanuel Kant foi um autor que trabalhou o tema da paz. Ele tratou do tema da paz perpétua em seus escritos tardios (1780 – 1790), mais especificamente “Sobre a paz perpétua” e “Metafísica dos Costumes”.

1.2.3 Pós-Segunda Guerra Mundial e Guerra Fria

Com o fiasco da Liga das Nações e com a Segunda Grande Guerra, os Estados vencedores do conflito acreditavam que a melhor saída para o sistema internacional seria ainda a criação de uma nova organização internacional de caráter universal, onde os erros anteriormente cometidos pela Liga seriam corrigidos. Nesse momento, os EUA viam como inevitável a sua maior atuação e influência nas relações internacionais, principalmente por ter tido um papel decisivo na vitória dos Aliados na 2ª Guerra (FONSECA, 2008). Ou seja, os Estados Unidos decidem ocupar o seu papel de maior potência do sistema internacional, e criar uma ordem internacional baseada em seus princípios.

Ficam claros os objetivos políticos das Potências maiores, especialmente dos EUA, em promover tanto em Versalhes quanto em São Francisco, a institucionalização do multilateralismo. Para a União Soviética, a ONU ratifica uma nova situação de poder, de influência mundial, sem que aliene sua vocação de expansão do socialismo. Para os europeus, especialmente França e Grã-Bretanha, a ONU poderia ser vista como uma instância que lhes reconhecia a situação de império e permitiria preservar a fonte de poder que lhes era fundamental. (FONSECA, 2008, p. 87)

Dessa forma, seria instituída a Organização das Nações Unidas, na Conferência de São Francisco, em 24 de outubro de 1945. Isso representou, em tese, que as potências haviam renunciado de seu poder de resolver suas questões através de ações unilaterais ou bilaterais, aceitando sofrer os constrangimentos da forma multilateral e buscando resultados a longo prazo. Ela é criada como um sistema de segurança coletiva, a fim de se evitar mais uma Grande Guerra, pois os Estados não poderiam correr o risco de falhar novamente nesse objetivo, pois os custos de uma nova guerra seriam altos demais. Assim, os Estados optam por uma saída multilateral institucionalizada, sendo que “a partir desse momento, a história do multilateralismo é, em parte, a maneira como evolui a aceitação dos constrangimentos pelas Potências que os criaram” (FONSECA, 2008, p. 87).

Apesar de serem duas organizações internacionais de caráter multilateral e universal, por mais que elas nasçam após uma Grande Guerra, os contextos eram bastante divergentes, principalmente pelo fato de que a Liga nasce intrinsecamente ligada ao tratado de paz de Versalhes, já a ONU surge totalmente à parte. Contudo, isso não quer dizer que não houve divergências entre os vencedores e os perdedores da Guerra. As Nações Unidas surgem com alguns órgãos principais para reger as suas atividades: a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho

de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado, que serão abordados mais especificamente no próximo capítulo.

Desse modo, como já exposto nesse trabalho, o multilateralismo não foi inventado em 1945, após a Segunda Guerra Mundial, mas teve a sua forma institucional mais complexa, iniciando uma nova etapa do sistema internacional. Alguns autores associam essas mudanças com a posição tomada pelos Estados Unidos, como uma das principais potências relevantes naquele momento, pós-2ª Guerra Mundial, e que assumiria o posto de maior potência mundial. Ao fim da Guerra, toma corpo uma disputa hegemônica entre dois lados vencedores da guerra, sendo que, de um lado residia uma potência econômica e militar capitalista, com os seus ideais bem estabelecidos e com disposição para torná-los universais, os Estados Unidos, e de outro, uma potência econômica e militar comunista, com ideais estabelecidos para uma ordem diferente daquela defendida pela outra potência, a União Soviética.

“For American postwar planners, multilateralism in its generic sense served as a foundational architectural principle on basis of which to reconstruct the postwar world⁵” (RUGGIE, 1992, p. 586). Assim, por mais que esses países tenham lutado lado a lado contra a Alemanha nazista durante a guerra, eles representavam dois poderes hegemônicos e duas visões diferentes de mundo, sendo que, após o término da guerra, restaria a disputa de quem dominaria a reconstrução da ordem internacional. As Nações Unidas, criada conjuntamente entre esses países, acabou se tornando palco de uma grande disputa entre essas duas potências. A criação da Cortina de Ferro e o avanço dos soviéticos na Europa, levou à criação pelos Estados Unidos de uma Aliança Militar a parte da ONU, que estava atravancada por conta da disputa entre as duas nações (BOUCHARD; PETERSON, 2013). Desse modo, cria-se a OTAN⁶ – Organização do Tratado do Atlântico Norte, em 1949. Em contrapartida, a União Soviética também cria uma Aliança Militar com os seus aliados, que ficou conhecida como Pacto de Varsóvia⁷.

⁵ “Para os planejadores americanos do pós-guerra, o multilateralismo em seu sentido genérico serviu como um princípio arquitetônico fundamental para reconstruir o mundo do pós-guerra” (RUGGIE, 1992, p. 586) (tradução)

⁶ Os membros da OTAN são: Albânia, Alemanha (República Federal da Alemanha antes da reunificação alemã), Bélgica, Canadá, Croácia, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, França, Grécia, os Países Baixos, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Portugal, Reino Unido, Turquia, Hungria, Polónia, República Checa, Bulgária, Estónia, Letónia, Lituânia, Roménia, Eslováquia, Eslovénia e Montenegro.

⁷ Os Estados-membros do Pacto de Varsóvia: União Soviética, Polónia, Alemanha Oriental, Tchecoslováquia, Hungria, Roménia, Bulgária, Albânia (até 1968).

Segundo Ruggie (1992), o multilateralismo estimulado pelos Estados Unidos no pós-guerra tinha um grande vínculo com o desejo de se reestruturar a ordem internacional em bases multilaterais, principalmente nas regiões do Atlântico Norte e Europa Ocidental, já que, no Oriente, o país não conseguia ter uma influência, além de poucos acordos bilaterais. Houve também uma massiva participação estadunidense na criação de regimes multilaterais ligados ao comércio e no setor financeiro, além do seu apoio à criação de inúmeras instituições formais multilaterais ao redor do mundo (RUGGIE, 1992). Contudo, é preciso um pouco de cautela ao examinar este elemento. À atuação dos EUA não deve ser atribuído juízo de valor positivo, uma vez que, como esse trabalho argumenta, o multilateralismo funcionou como um meio para o estabelecimento e consolidação do projeto de poder deste país em questão.

Durante esse período da Guerra Fria, tanto os EUA como a URSS estavam presentes no Conselho de Segurança da ONU, como membros permanentes com direito de veto, esse momento histórico foi marcado pela paralisação desse órgão, por conta de ter sido um período onde teve ampla utilização do poder de veto de ambos os lados.

O multilateralismo é uma das ferramentas essenciais para se compreender o porquê de a Guerra Fria ter tido um final pacífico, como ressaltado por Ruggie e Fonseca. Assim, o multilateralismo foi um elementantíssimo nesse período, pois, a partir do momento em que ele pode ser visto como uma solução pacífica para as tensões existentes, que teriam consequências extremas, seu desenvolvimento passa a ser mais atrativo. Além de que o multilateralismo foi essencial para a solução do problema da proliferação de armamentos nucleares e para o movimento dos países não-alinhados (BOUCHARD; PETERSON, 2013).

1.2.4 Anos 1990 e Século XXI

Com o fim da Guerra Fria, uma nova etapa do multilateralismo foi iniciada. Esse período também é marcado por um fortalecimento do multilateralismo, e, com isso, das organizações internacionais. Esse período pode ser caracterizado por uma ressignificação das instituições multilaterais e do próprio pensamento multilateral. No momento em que muitos acreditavam que os arranjos multilaterais estariam fragilizados, após a Guerra Fria, o multilateralismo institucional acaba ganhando força novamente. Desse modo, os

anos de 1990 foram bastante proveitosos no sentido de desenvolver ainda mais essa tendência.

A ONU também teve a sua importância renovada após a Guerra Fria, sendo que teve um papel bastante relevante em alguns conflitos, como os do Oriente Médio e nos processos de descolonização (RUGGIE, 1992). Um exemplo desse papel mais ativo das Nações Unidas foram as sanções adotadas pelo Conselho de Segurança, em relação ao conflito entre o Kuwait e o Iraque.

Pode ser ressaltado também a habilidade desses arranjos multilaterais de se adaptarem às mudanças políticas que ocorriam no sistema internacional. Muitas vezes, as razões prováveis que poderiam dificultar o estabelecimento de um arranjo multilateral podem ser também aquelas que vão amplificar a sua durabilidade e a adaptabilidade. Além disso, desde que os integrantes da instituição multilateral não queiram sempre ter grandes ganhos em todos os momentos, a sua sustentabilidade é aprimorada. É importante ressaltar também que, na maioria das vezes, a durabilidade dos arranjos multilaterais está mais ligada à política interna dos países participantes do que do próprio sistema internacional.

O início do século XXI é marcado por um incidente que modificou bastante as relações internacionais: os atentados de 11 de setembro ao *World Trade Center*, em Nova Iorque, nos Estados Unidos. Esse atentado, caracterizado como terrorista pelos Estados Unidos, acabou trazendo inúmeras transformações no modo de guiar a política externa norte-americana, que se lançou numa guerra com um inimigo não-convencional (por não se tratar de um Estado), intitulada “Guerra ao Terror”.

Após o fim da bipolaridade do período da Guerra Fria e do sentimento renovador nas instituições multilaterais, por conta dos fatos acima ressaltados, houve uma mudança brusca no modo de agir internacionalmente dos Estados Unidos, principalmente após a eleição de George W. Bush, que influenciou claramente as relações multilaterais existentes naquele momento, de acordo com Fonseca (2008). Após esse episódio, por conta da nova tendência unilateral da atuação dos EUA, passando a deixar de lado a utilização dos meios multilaterais como forma de dominação da ordem mundial, possuindo então custos mais altos para atuar internacionalmente e deslegitimando o processo multilateral. Quando o Estado norte-americano opta por passar por cima de uma resolução do Conselho de Segurança da ONU, para enfrentar o Iraque de Saddam

Hussein, com uma clara intenção de destituição do poder e a imposição de uma nova geografia para o Oriente Médio, há um grande choque na agenda e no modus operandi do multilateralismo estabelecidos até então. A unilateralidade dos EUA acaba destituindo a ação da reciprocidade difusa (FONSECA, 2008). Com esse novo foco político dos norte-americanos, a América Latina deixou de ser prioridade na agenda dos EUA, incentivando os países dessa região a atuar mais livremente no sistema internacional. Por isso, nessa época, ressalta-se a atuação do Brasil como um país líder na região, levando em organismos internacionais as pautas dos países emergentes e subdesenvolvidos. Destaca-se também o surgimento e fortalecimento de instituições multilaterais entre os países da América do Sul, como o Mercosul⁸ e a Unasul⁹.

Esse período foi bastante delicado para as Nações Unidas também, pois com a atitude de desrespeito dos Estados Unidos às resoluções do Conselho de Segurança foi colocado em risco todo o sistema de segurança coletivo consagrado na Carta constitutiva das Nações Unidas. Assim, era necessária uma atuação do organismo, sem se influenciar pelo novo comportamento estadunidense, pois, caso contrário, seria entregar o Conselho para as mãos dos Estados Unidos, perdendo toda a credibilidade e legitimidade da organização. Desse modo, os membros do Conselho de Segurança acabam por não apoiar e não legitimar a invasão dos EUA no Iraque. “Seria paralisante se houvesse uma sequência de demandas similares, o que não ocorreu. A realidade dos fatos e o fracasso da ‘administração’ dos EUA no Iraque levam a que voltem às Nações Unidas, já com perspectiva mais conciliatória” (FONSECA, 2008, p. 108).

Assim, por mais que tenha havido um fortalecimento do multilateralismo após o fim da Guerra Fria, o desengajamento dos Estados Unidos, depois dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, foi um golpe bastante duro a todo sistema da ONU. Isso porque a ordem internacional criada após 1945, possuía clara influência dos Estados Unidos e de seus princípios, atuando como a potência mais importante do sistema, só que através de meios multilaterais. Assim, quando o país volta a ter posicionamentos

⁸ Mercosul foi fundado em 26 de março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. É atualmente uma união aduaneira. A organização teve grande desenvolvimento no início dos anos 2000, marcados por maior integração entre os países da América do Sul.

⁹ A Unasul foi fundada em 23 de maio de 2008, era composta por 12 países da América do Sul (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela). Pela primeira vez na história, se viu uma organização extremamente complexa da América do Sul, sem que os Estados Unidos pudessem influenciar.

unilaterais, indo contrário à sua própria ordem, toda a forma de guiar o sistema internacional estabelecido até então entra em crise.

2. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Após a discussão acerca do tema do multilateralismo, o presente capítulo tem como objetivo abordar o conceito de organizações internacionais, ressaltando as suas definições e a sua história de formação. É importante um maior aprofundamento do tema das organizações internacionais para o objetivo geral dessa dissertação, pois os dois temas estão intimamente ligados entre si. Inicialmente, abordaremos de modo cronológico, a evolução do que se entende por organização internacional e, em seguida, o debate acadêmico em torno do seu conceito.

2.1 Origem das Organizações Internacionais

Esse tópico tem como principal objetivo traçar um panorama histórico das Organizações Internacionais. Será abordado, primeiramente, as conferências internacionais, como sendo o primórdio das organizações internacionais; posteriormente o período das Uniões Públicas Internacionais; e, por fim, as organizações internacionais propriamente ditas.

2.1.1 As Conferências Internacionais

A ideia de cooperação entre diferentes Estados ou povos não é algo novo, os primeiros movimentos nesse sentido datam da época da Antiguidade Clássica, com a liga das cidades gregas, por exemplo. Além disso, as diversas trocas comerciais ao longo de toda a história podem já ser consideradas como formas de cooperação. Na Idade Média, já se encontravam as Missões Diplomáticas Permanentes, que tinham como objetivo tratar de algum assunto específico em outro território, ou dos interesses dos cidadãos que residiam fora de seu território de origem.

O surgimento da figura do cônsul é de essencial importância para se entender como as relações diplomáticas foram moldadas até chegarem nos padrões de hoje. A ideia do cônsul surge quando algumas unidades políticas da Europa começam a realizar comércio com Constantinopla. Desse modo, era necessário a regulamentação do comércio e que fosse expandido o conhecimento sobre ele entre os comerciantes, assim, cria-se a figura do Cônsul para lidar com essas questões.

Porém, é só após os tratados da Paz de Vestfália (1648) que as relações internacionais passam a serem moldadas em torno da figura do cônsul e das Missões consulares. A diplomacia lidava muito bem com diversos assuntos, mas deixava a desejar com outros. Dessa forma, começa a prática de uma nova forma de cooperação entre os novos Estados europeus.

Quando as relações bilaterais baseadas na existência de relações diplomáticas ou missões se revelaram inadequadas para lidar com situações mais complexas, derivadas de problemas que afetavam não apenas dois, mas muitos Estados, uma solução precisava ser encontrada para representar, no mesmo foro, os interesses comuns a todos os Estados. Assim, se chegou à conferência internacional. (CRETELLA NETO, 2007, p.18 apud STOLF, 2012, p. 53)

Em setembro de 1814, ocorre a Conferência de Viena, realizada ao fim das guerras napoleônicas, sendo que, a partir desse momento, há uma tendência a se evitar a ocorrência de novas guerras como haviam sido as devastadoras guerras napoleônicas. Esse momento histórico foi marcado por uma grande evolução do sistema europeu e da ideia de uma Europa integrada, pois havia certa estabilidade social, desenvolvimento econômico e industrial, e essa tendência a evitar conflitos de grande porte. Nesse mesmo ano, foi fundado o que ficou conhecido como “Concerto Europeu”, como já ressaltado no capítulo anterior, sendo a experiência mais próxima de um multilateralismo real naquele momento histórico, porém o Concerto não desencadeou o surgimento em uma organização internacional formal. Esse arranjo multilateral tinha objetivo claro de consolidação das monarquias europeias frente às ameaças republicanas, possuindo também uma declaração de princípios do cristianismo que deveriam guiar essas monarquias. Conjuntamente ao Concerto Europeu, surgiu na Europa a aliança militar, política e ideológica, conhecida como Santa Aliança, composta por Áustria, Prússia, Rússia e França. O concerto europeu e a santa aliança podem ser considerados como o primórdio do sistema de segurança coletiva.

Assim, o modo pelo qual as monarquias europeias buscaram soluções para os seus entraves e manter a paz na Europa foi através da realização de “conferências internacionais”.

Ao criar nos governos europeus o hábito de se reunir, o sistema de conferência contribuiu para a maior institucionalização da política mundial. Ironicamente, pôde ter esse efeito porque ela mesma era muito imperfeitamente institucionalizada. Nunca ficou claro quem tinha o direito de convocar tais reuniões, que tópicos poderiam ser abordados ou quais dignitários e autoridades dos Estados convidados deveriam participar. (MURPHY, 2014, p. 66).

O número de Conferências realizadas na Europa só tendeu a crescer até a Primeira Guerra Mundial, sendo que os principais temas dessas conferências estavam ligados às áreas de estímulo à indústria, administração de potenciais conflitos sociais, fortalecimento do Estado e do Sistema de Estados, administração de conflitos entre Estados e fortalecimento da sociedade (Tabela 1). Além disso, as pessoas que eram competentes a convocar uma conferência ampliaram-se extensivamente até 1914, tornando as conferências cada vez mais comuns, como se pode ver na tabela. O medo do republicanismo e expansionismo francês era tão grande que aceitaram facilmente que o convite para se realizar uma conferência internacional poderia vir de qualquer nação, inclusive de pessoas secundárias ligadas à monarquia (MURPHY, 2014). Já no final do século XIX, o convite para uma conferência internacional vinda de qualquer Chefe de Estado deveria ser respeitado.

Tabela 1 – Conferências Europeias e Mundiais, 1850 a 1914

ESTÍMULO À INDÚSTRIA	
Infraestrutura	
1857	Taxas marítimas de Öresund, Copenhague
1861	Navegação do Elba, Hannover
1863	Correio, Paris
1863	Navegação do Escalda, Bruxelas
1864	Sinalização marítima, Londres
1864	Sinalização marítima, Paris
1866	Navegação do Danúbio, Paris
1878	Ferrovias, Berna
1881	Ferrovias, Berna
1882	Neutralização de cabos submarinos, Paris
1882	Padrões técnicos ferroviários, Berna

1883	Navegação do Danúbio, Londres
1885	Canal de Suez, Paris
1886	Padrões técnicos ferroviários, Berna
1886	Canal de Suez, Constantinopla
1889	Direito Marítimo, Washington
1892	Direito Marítimo, Gênova
1897	Telegrafia Oceânica, Paris
1903	Radiotelegrafia, Berlim
1905	Direito Marítimo, Bruxelas
1907	Direito Marítimo, Veneza
1907	Padrões Técnicos Ferroviários, Berna
1909	Direito Marítimo, Bruxelas
1910	Direito Aéreo, Verona
1910	Navegação Aérea, Paris
1910	Navegação do Mar Báltico, Christiania
1910	Direito Marítimo, Bruxelas
1911	Direito Marítimo, Paris
1912	Direito Marítimo, São Petersburgo
1913	Direito Marítimo, Copenhague

Padrões industriais e propriedade intelectual

1880	Propriedade industrial, Paris
1884	Direitos Autorais, Berna
1885	Direitos Autorais, Berna

Comércio

1853	Estatística, Bruxelas
1867	Questões Monetárias, Paris
1878	Questões Monetárias, Paris
1885	Direito Comercial, Antuérpia
1892	Questões Monetárias, Bruxelas
1910	Unificação das Letras de Câmbio, Haia
1912	Unificação da regulamentação do cheque, Haia

ADMINISTRAÇÃO DE POTENCIAIS CONFLITOS SOCIAIS

Trabalho

1890	Proteção do trabalho em fábricas e minas, Berlim
1897	Legislação trabalhista, Bruxelas
1900	Legislação trabalhista, Paris
1905	Legislação trabalhista, Berna
1906	Legislação trabalhista, Berna
1906	Desemprego, Milão
1913	Legislação trabalhista, Berna

Agricultura

1882	Pesca no Mar do Norte, Haia
1890	Pesca no Mar do Norte, Estocolmo
1908	Pesca, Washington

FORTALECIMENTO DO ESTADO E DO SISTEMA DE ESTADOS

Ordem pública e administração pública

1883	Intercâmbio de documentos oficiais, Bruxelas
1886	Intercâmbio de documentos oficiais, Bruxelas

Administração de conflitos entre Estados

1850	Schleswig-Holstein, Londres
1853	Questões do Oriente, Viena
1855	Questões do Oriente, Viena
1856	Paz, Paris
1858	Principados, Paris
1860	Síria, Paris
1863	Ilhas Jônicas, Londres
1864	Humanização da Guerra, Genebra
1864	Assuntos da Dinamarca, Londres
1867	Neutralização de Luxemburgo, Londres
1868	Humanização da Guerra, Genebra
1868	Projéteis explosivos, São Petersburgo
1869	Questões de Creta, Paris
1871	Neutralização do Mar Negro, Londres
1874	Regras de Guerra, Bruxelas
1876	Questões do Oriente, Constantinopla
1878	Questões do Oriente, Berlim
1880	Norte da África, Madri
1884	África, Berlim
1889	Ilhas Samoa, Berlim
1890	Congo, Bruxelas
1899	Paz, Haia
1906	Marrocos, Algeciras

1906	Humanização da guerra, Genebra
1907	Paz, Haia
1908	Armas na África, Bruxelas
1908	Armas navais, Londres
1910	Fronteiras Africanas, Bruxelas

FORTALECIMENTO DA SOCIEDADE

Direitos Humanos

1889	Tráfico escravo, Bruxelas
1904	Tráfico de escravos brancos, Zurique
1904	Tráfico de escravos brancos, Paris
1908	Duelo, Budapeste
1910	Tráfico de escravos brancos, Paris

Saúde

1851	Primeira Conferência Sanitária, Paris
1859	Segunda Conferência Sanitária, Paris
1866	Terceira Conferência Sanitária, Istambul
1874	Quarta Conferência Sanitária, Viena
1881	Quinta Conferência Sanitária, Washington
1885	Sexta Conferência Sanitária, Roma
1887	Bebidas Alcoólicas no Mar do Norte, local não registrado
1892	Sétima Conferência Sanitária, Veneza
1893	Oitava Conferência Sanitária, Dresden
1894	Nona Conferência Sanitária, Paris
1897	Décima Conferência Sanitária, Veneza

1899	Tráfico de bebidas alcoólicas na África, Bruxelas
1903	11ª Conferência Sanitária, Paris
1906	Tráfico de bebidas alcoólicas na África, Bruxelas
1909	Ópio, Xangai
1911	12ª Conferência Sanitária, Paris
1911	Ópio, Haia
1913	Ópio, Haia

Educação e Pesquisa

1884	Estabelecimento do Meridiano de referência, Washington
------	--

Fonte: MURPHY (2014, p. 66 a 69)

A partir da Tabela 1, é possível perceber que as Conferências Internacionais passaram a cobrir um número bastante extenso de temas a serem debatidos entre as nações. Um dos motivos para esse fato é que o modelo de conferências internacionais possibilitou muitos monarcas a exercerem iniciativa autônoma. “A prática de permitir que membros da realeza convocassem conferências sobre temas de interesse foi estendida ainda mais para a pequena nobreza [...]. Eles convocavam conferências internacionais sobre temas de seu próprio interesse” (MURPHY, 2014, p. 70). Pode-se notar também que todo esse sistema de conferências se deu em sua maior parte relacionado ao continente europeu.

Por conta dessa prática de que qualquer membro da nobreza poderia chamar uma conferência internacional sobre algum tema de seu interesse próprio, muitos acadêmicos passaram a considerar essas conferências como parte da “baixa política”, sendo consideradas fora do sistema de conferências ligado ao Congresso de Viena de 1815. Em Viena, havia ficado estabelecido que as conferências colocariam em prática “regimes internacionais”, que segundo Krasner (1982), eram princípios e regras que determinavam a tomada de decisão dos assuntos em pauta, não impondo uma nova ordem política, pois essa missão ficava a cargo das conferências e congressos ligados ao Congresso de Viena (MURPHY, 2014). Assim, as conferências passaram a ser locais de debate entre os

governos, mas esses não precisavam se comprometer a colocar em prática o que foi decidido ali no seu determinado país.

Desse modo, segundo Murphy (2014), as Conferências Internacionais possuem três principais características, sendo elas: (1) a facilidade de serem convocadas; (2) inúmeros temas que podiam ser debatidos; (3) poder que era dado aos profissionais do governo que iam representá-los. Pode-se dizer que por conta dessas características, as conferências internacionais possibilitaram, pelo menos por algum tempo, uma igualdade entre Estados desiguais.

2.1.2 Uniões Públicas Internacionais

Conjuntamente com o desenvolvimento e ampliação das Conferências Internacionais, também houve um grande avanço na instituição de uniões públicas internacionais ou agências globais, a fim de regular algum tema importante para a agenda internacional da época. Essas uniões podem ser consideradas como protótipos das modernas organizações internacionais.

Murphy (2014) ressalta que essas uniões possuíam mais um caráter regional do que os seus nomes totalmente internacionalistas faziam parecer. Isso porque os países europeus acabavam controlando todo o debate institucional, além do fato de que nessa época a Europa controlava grande parte do mundo.

O avanço no estabelecimento das uniões públicas internacionais e, posteriormente, das próprias organizações internacionais, se deve ao momento logo após a Primeira Revolução Industrial. Isso porque esse fato representou uma mudança extremamente radical, onde os Estados não sabiam lidar sozinhos com os problemas advindos dessa nova etapa. “A maior parte da liderança política para criar as uniões públicas internacionais veio de aristocratas, homens cuja posição e fortuna eram resultado da continuação do *ancien régime*” (MURPHY, 2014, p. 58). Então, mesmo que houvesse sido posto o germe de uma mudança da ordem e de cooperação internacional, as uniões ainda eram ligadas às monarquias e tinham, assim, o seu poder limitado por elas.

Pode-se dizer que o sistema de conferências internacionais “preparou o terreno” para o desenvolvimento das uniões públicas internacionais, sendo que os Estados já estavam acostumados com o debate entre si por meio da diplomacia conferencial, além

da paz que havia se estabelecido entre as potências nesse período. Para resolver os problemas gerados com a nova ordem industrial que emergia, a constituição de uniões públicas internacionais deslanchou a partir da metade do século XIX, como se pode observar na Tabela 2.

Tabela 2 – Uniões Públicas Internacionais/Organizações Mundiais até 1914 (por principal área de responsabilidade e data de fundação)

ESTÍMULO À INDÚSTRIA	
Infraestrutura	
1865	União Internacional de Telégrafos
1874	União Postal Universal
1884	Associação Internacional do Congresso de Ferrovias
1890	Agência Central do Transporte Ferroviário Internacional
1894	Associação Internacional Permanente dos Congressos de Navegação
1905	Conferência Diplomática do Direito Marítimo Internacional
1906	União Internacional de Radiotelégrafos
1909	Associação Internacional Permanente dos Congressos Rodoviários
Padrões Industriais e Propriedade Intelectual	
1875	Bureau Internacional de Pesos e Medidas
1883	União Internacional para a Proteção da Propriedade Intelectual
1886	União Internacional para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas
1912	Bureau Internacional de Química Analítica de Alimentação Humana e Animal
ADMINISTRAÇÃO DE POTENCIAIS CONFLITOS SOCIAIS	
Trabalho	

1901 Agência Internacional do Trabalho

Agricultura

1879 Comissão Internacional do Álamo

1901 Conselho Internacional para Estudo do Mar

1902 União Internacional do Açúcar

1905 Instituto Internacional da Agricultura

FORTALECIMENTO DO ESTADO E DO SISTEMA DE ESTADOS

Ordem pública e administração pública

1875 Comissão Penitenciária Internacional

1910 Instituto Internacional de Ciências Administrativas

Administração de Conflitos entre Estados

1899 Tribunal Permanente de Arbitragem

1907 Tribunal Internacional de Presas

FORTALECIMENTO DA SOCIEDADE

Direitos Humanos

1890 Agência Internacional Marítima contra o Tráfico de Escravos

Ajuda e Bem-estar

1907 Agência de Informações e Investigações relativas à Ajuda para Estrangeiros

Saúde

1900 Comissão de Revisão da Nomenclatura das Causas de Morte

1907 Agência Internacional de Higiene Pública

1912 Associação Internacional de Banhos Públicos e da Limpeza

Educação e pesquisa

1864	Associação Geodésica Internacional
1903	Associação Internacional de Sismologia
1908	Comissão Internacional para o Ensino de Matemática
1909	Bureau Central para a Cartografia Internacional

Fonte: MURPHY (2014, p.56-57)

Tanto nas conferências internacionais como nas uniões públicas, as pessoas que atuavam nessas iniciativas eram conhecidas como construtores de sistemas públicos (MURPHY, 2014). Estes podiam ser desde funcionários públicos ou privados, empreendedores de alguma área específica, como com experiência em sistemas ferroviários, de saúde, de educação, por exemplo. Um grande sistema público que serviu como base para muitos regimes internacionais foi a uniformização da tarifa de postagem da Inglaterra, realizada pelo “construtor de sistema público” Rowland Hill (MURPHY, 2014).

Os construtores de sistemas públicos do século XIX que conceberam as uniões públicas internacionais imaginaram incorporar a visão liberal de Smith e Kant da mesma maneira. Eles estabeleceriam os sistemas públicos internacionais (econômica e politicamente eficiente e extensíveis para o mundo inteiro) com o objetivo de criar mercados mais amplos nos quais as políticas econômicas liberais resultariam em melhoras na divisão do trabalho (do nível global até o chão da fábrica), contribuindo, portanto, para o progresso humano. (MURPHY, 2014, p. 78)

Para que fosse estabelecida uma união pública, era necessário passar por três estágios diferentes, onde dois deles estão relacionados com a construção e um com a manutenção da união. O primeiro estágio estava ligado com a elaboração do projeto de uma nova instituição, que possuía, na maioria das vezes, um problema específico para ser resolvido em conjunto. O segundo estava relacionado com a necessidade de patrocínio de uma conferência internacional, para que fossem debatidos as ideias e os problemas em comum entre os países. Nessa conferência, é possível que saia um acordo que estabeleça uma união experimental entre as partes interessadas. Em terceiro lugar, após o seu estabelecimento, a união deve ser capaz de atrair um público que se beneficiasse de suas atividades.

Contudo, não se pode afirmar que não havia desconfiança em relação às uniões públicas internacionais. Uma das principais potências da época, a Grã-Bretanha, tinham

inúmeras ressalvas quanto às uniões. Por conta dessa desconfiança, muitas uniões foram criadas para atuar por tempo limitado e tinham funcionários subordinados ao país que a sediava ou que a criou (MURPHY, 2014).

2.1.3 Organizações Internacionais

2.1.3.1 Sociedade ou Liga das Nações

A experiência com as conferências internacionais e as uniões públicas internacionais foi bastante apreciada pelos países da sociedade internacional, principalmente pelo fato de que representou um experimento positivo quanto à solução de problemas em conjunto e a manutenção da paz. Contudo, em 1914, há o início da Primeira Guerra Mundial, quebrando-se a estrutura de equilíbrio de poder, que vigorava desde o fim das Guerras Napoleônicas e o estabelecimento das Conferências.

Com o fim da Primeira Guerra Mundial, em 1918, viu-se a necessidade de criação de um organismo de caráter universal que pudesse evitar o surgimento de uma nova guerra mundial e manter a paz. É assim que surge a Liga ou Sociedade das Nações, através do pacto anexo ao Tratado de Versalhes, em 28 de abril de 1919, representando a primeira organização internacional de vocação universal. Essa nova organização tinha como princípio-base a igualdade entre os Estados e ideais de segurança coletiva (SEITENFUS, 2008). Pode-se destacar também a existência de três funções principais da Liga, que eram: “1) a segurança; 2) a cooperação econômica, social e humanitária; 3) a execução de certos dispositivos dos tratados de paz de Versalhes” (SEITENFUS, 2008, p. 105).

Essa organização foi criada com base em ideias pacifistas e idealistas, mais especificamente baseadas nos princípios levantados pelo então presidente norte-americano Woodrow Wilson, no Congresso norte-americano em 1918, que ficaram conhecidos como “14 pontos de Wilson”. Esses pontos expressavam princípios que deveriam ser seguidos pela sociedade internacional, para se chegar à paz internacional e, também, como deveria ser criada a organização que mediará todo esse projeto para à paz mundial.

A Inglaterra e a França tinham ideias divergentes acerca de como deveria ser essa organização. Ambas acreditavam na necessidade de uma organização internacional para mediar a paz, porém os franceses acreditavam numa organização militarizada, que

impediria a ascensão de um revanchismo alemão, ressaltando a ideia de um militarismo supranacional na Europa. Já os ingleses, juntamente com os norte-americanos, pensavam diferente e rechaçavam a ideia de uma organização militarizada. “O projeto Hurt-Miller propugnava uma sociedade voluntarista, baseada no princípio da boa-fé e da boa-vontade dos Estados-membros”. (SEITENFUS, 2008, p. 106). Desse modo, essa proposta colocava toda a responsabilidade do estabelecimento de uma paz na Europa à mediação internacional, caso ocorresse algum conflito. Isso significou que, se estabeleceu uma organização de ação e estrutura frágil e fraca.

Segundo Seitenfus (2008), o principal defeito, que acarretou todos os outros da Liga das Nações, foi o fato de ela estar intimamente ligada ao Tratado de Versalhes, sendo que isso implicou que a organização emergisse a partir de uma estrutura de vencedores *versus* perdedores.

A Liga era composta por 32 Estados-membros originários e houve algumas adesões, sendo que, em 1923, havia 54 membros na organização. É importante ressaltar que, apesar da organização ter sido baseada nos 14 pontos de Wilson, presidente norte-americano, os Estados Unidos não participaram como membro, devido a não aprovação no Congresso nacional à entrada do país. Esse foi um outro ponto bastante determinante para que a organização tendesse ao fracasso. É bastante indicativo para o futuro de uma organização que versa sobre a paz e a cooperação a ausência da maior potência do sistema internacional, no caso, os Estados Unidos.

O sistema de manutenção de paz da Liga também não era dos mais eficientes, o Pacto em si não deixava clara a proibição de se fazer guerra, ou seja, os artigos que fundaram a organização não eliminam totalmente a possibilidade de se fazer a guerra, de utilizar meios militares para resolver conflitos. Isso fica bastante evidente no artigo 15, inciso 7º, que estabelece que os países podem proceder do modo como julgarem necessário para a manutenção do direito e da justiça, abrindo margem para qualquer tipo de decisão de um Estado.

As Uniões Públicas Administrativas foram colocadas sob autoridade da Liga, de acordo com o artigo 24. Outros órgãos foram criados também, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1919, e a Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI), em 1922.

A Liga era organizada de forma tripartite, sendo composta por uma Assembleia, um Conselho restrito e um Secretariado permanente. A Assembleia era o organismo que era composto por todos os Estados-membros e todos tinham o mesmo poder de voto. Tanto na Assembleia como no Conselho, as votações eram feitas por unanimidade (SEITENFUS, 2008). O Conselho era composto, inicialmente, por 9 membros, sendo 5 permanentes.

Formalmente, a Liga deixa de existir em 20 de abril de 1946. Contudo, a organização se enfraquece e perde quase que totalmente a sua credibilidade nos anos que antecedem a Segunda Guerra Mundial.

2.1.3.2 Organização das Nações Unidas (ONU)

A Organização das Nações Unidas é criada após a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo principal de tentar evitar um novo conflito mundial, corrigindo os erros cometidos pela Liga das Nações. A Carta das Nações Unidas foi assinada em 25 de junho de 1945¹⁰, em São Francisco, nos Estados Unidos. A organização contava com 51 membros¹¹ originários que estavam presentes na assinatura da Carta. A ideia de união, que poderia remeter a uma institucionalização futura das relações internacionais, não nasce apenas com o fim da guerra, ela surge já no começo do conflito, quando algumas nações já se uniam em torno do inimigo em comum: a Alemanha. Um exemplo disso foi a Carta do Atlântico (1941), que firmava princípios a serem seguidos pelas nações, assinada pelos Estados Unidos e Reino Unido (SEITENFUS, 2008). Também houve a Conferência de Washington em 1942, que reafirma os princípios da Carta do Atlântico e estabelece a necessidade de união entre as nações a fim de lutar contra os países do Eixo. Assim como em 1918, os Estados Unidos se encontravam à frente do debate da criação de uma ordem internacional baseada na paz, no liberalismo e na democracia, articulados em uma organização internacional de caráter universal.

¹⁰ Dados disponíveis no website oficial da ONU no Brasil: <www.onu.org.br>

¹¹ Os 51 membros: África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Bélgica, Bielorrússia, Bolívia, Brasil, Canadá, Tchecoslováquia, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dinamarca, Egito, El Salvador, Equador, Estados Unidos, Etiópia, Filipinas, França, Grécia, Guatemala, Haiti, Holanda, Honduras, Índia, Irã, Iraque, Iugoslávia, Líbano, Libéria, Luxemburgo, México, Nicarágua, Noruega, Nova Zelândia, Panamá, Paraguai, Peru, Polônia, República Dominicana, Reino Unido, Síria, Turquia, URSS, Uruguai e Venezuela.

Em 1943, ocorre outra Conferência, a Conferência de Moscou, no qual as potências estabelecem a necessidade de criação de uma nova organização internacional que irá reger as relações internacionais. Na Conferência de Dumbarton Oaks (agosto-outubro de 1944) já eram traçados os principais princípios e normas que fundamentariam a nova organização internacional. A posição dos Estados Unidos de criar essa organização baseada em seus ideais, fazia parte da sua ideia de levar o seu experimento nacional de democracia para o mundo, inclusive de tomar o seu lugar como principal potência mundial, como será abordado no próximo capítulo.

A organização teria um caráter universal, sendo composta desde potências até nações menores. Contudo, a fim de não cometer os mesmos erros da Liga das Nações, já se falava antes mesmo da elaboração da nova organização, de que haveria algum órgão decisório que seria composto por um grupo seletivo de países, o que viria a ser o Conselho de Segurança. Também teriam a preocupação de não vincular a nova organização com os tratados que deram fim à Segunda Guerra, como havia sido feito com a Liga (SEITENFUS, 2008). O fato de existir um organismo dentro da nova organização, que seria composto pelas potências e teria um valor decisório maior, está ligado também à importância de os Estados Unidos estarem presentes como membros nessa organização, algo que não ocorreu na Liga. Assim, a existência de uma posição de maior poder pelos Estados Unidos e outras potências, convenceria o Congresso norte-americano de que não haveriam perdas ao ingressar nessa organização internacional, e também não entraria em conflito com os dispositivos constitucionais do país.

Dessa forma, a ONU é criada em 1945, sendo composta por cinco órgãos principais, sendo eles: Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, Secretariado e a Corte Internacional de Justiça. O mais importante e poderoso dos órgãos da ONU é o Conselho de Segurança, que é composto por cinco membros permanentes (Estados Unidos, Reino Unido, França, China e URSS), com direito de veto e, inicialmente, seis membros não permanentes, sendo modificado para dez, divididos de acordo com as regiões do mundo.

Há um grande debate acerca da questão do direito de veto existente no Conselho de Segurança para os membros permanentes, principalmente, acerca da questão de se ele fere os princípios da ONU de ser uma organização democrática, já que dá mais poderes a uns do que a outros. Muitos Estados são claramente contra a existência do direito de veto para as potências, principalmente aqueles que gostariam de compor o Conselho como

membro permanente, como alguns países da América Latina, África e Ásia. Não se pode deixar de ressaltar que a composição do Conselho de Segurança, o organismo mais importante da ONU por lidar com a segurança internacional, reflete a ordem mundial dos vencedores da 2ª Guerra. Assim, hoje é bastante questionado se ela reflete a ordem mundial atual, existindo inúmeras tentativas de reforma por parte de algumas nações, mas nenhuma consegue ser bem-sucedida, já que há o direito de veto, e nenhuma daquelas potências está disposta a perder tamanho poder nas relações internacionais.

Um dos cinco órgãos principais é a Assembleia Geral, que é composta por todos os membros da organização, sendo que todos eles possuem direito a um voto, sendo o órgão mais democrático da organização. Ela se reúne uma vez ao ano, mas podem ser chamadas reuniões extraordinárias pelos próprios membros ou a mando do Conselho de Segurança.

Outro órgão principal é o Conselho Econômico e Social (ECOSOC). Apesar do principal objetivo da nova organização criada ser a manutenção da paz e segurança internacional, houve o debate de que desequilíbrios sociais e econômicos, além de problemas de desenvolvimento, estão intimamente ligados com conflitos e podem ameaçar a paz e a segurança internacional. O Conselho se reúne duas vezes por ano, sendo a primeira em Nova York e a segunda em Genebra. Os membros são compostos por, atualmente, 54 Estados¹², sendo que, esses representam todas as regiões do mundo. Cada membro do Conselho possui um voto e as decisões são estabelecidas por maioria simples.

Pelo fato de o ECOSOC ser um organismo dotado de diversas funções¹³, diversos órgãos subsidiários e comissões funcionais ligados a ele foram criados ao longo do tempo (SEITENFUS, 2008).

Foram criadas comissões econômicas regionais: Comissão Econômica da Europa (Genebra), Comissão Econômica para Ásia e o Extremo Oriente (Bangkok), Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Santiago do Chile), que desempenham importante papel na avaliação das políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento. (SEITENFUS, 2008, p. 152)

Essas comissões econômicas regionais são organismos compostos pelos Estados que fazem parte do ECOSOC e possuem um Secretário Executivo ligado ao Secretariado geral da ONU. Além disso, esse órgão se relaciona com diversas agências e outros

¹² Dado disponível no website oficial do ECOSOC. Disponível em <<https://www.un.org/ecosoc/en/>> Acesso em 07/11/2017.

¹³ As funções do ECOSOC estão disponíveis nos Artigos 62 a 66 do Capítulo X da Carta das Nações Unidas.

organismos das Nações Unidas. Na teoria, o Conselho Social e Econômico deveria funcionar perfeitamente, porém a realidade é outra, há grandes entraves, que são resultados das disparidades socioeconômicas entre os países, além de um grande arcabouço burocrático, pelo qual todas as suas ações passam para chegar a ter alguma efetividade.

O Secretariado da ONU é o órgão responsável pela administração da organização, sendo composto pelo Secretário-Geral e uma delegação de funcionários. O Secretário-Geral é nomeado pela Assembleia Geral, mas por recomendação unânime do Conselho de Segurança. O seu mandato é de cinco anos, podendo ser estendido por mais um mandato.

Tabela 3 – Os Secretários da ONU

Nome	Origem	Mandato
Trygve Lie	Noruega	Fevereiro/1946 a janeiro/1951 e fevereiro/1951 a abril/1953
Dag Hammarskjöld	Suécia	Abril/1953 a abril/1958 e maio/1958 a setembro/1961
U Thant	Birmânia	Novembro/1961 a novembro/1962 (interino), dezembro/1962 a novembro/1966 e dezembro/1966 a dezembro/1971
Kurt Waldheim	Áustria	Janeiro/1972 a dezembro/1976 e janeiro/1977 a dezembro/1991
Javier Perez de Cuellar	Peru	Janeiro/1982 a dezembro de 1986 e janeiro/1987 a dezembro/1991
Boutros Boutros-Ghali	Egito	Janeiro/1992 a dezembro/1996
Kofi Annan	Gana	Janeiro/1997 a dezembro/2001 e janeiro/2002 a dezembro/2006

Ban Ki-Moon	Coréia do Sul	Janeiro/2007 a dezembro/2012 e janeiro/2013 a dezembro/2016
António Guterres	Portugal	A partir de janeiro/2017

Fonte: (SEITENFUS, 2008, p. 155)

Os Secretários são normalmente pessoas ligadas à política de seus países e/ou da sociedade internacional. É importante que o secretário possua uma postura, durante o cargo, desvinculada ao de seu país de origem, sendo essa uma grande preocupação para o Conselho de Segurança no momento de indicar um secretário-geral, principalmente por conta da grande influência e responsabilidade que esse cargo detém.

Por fim, há a Corte Internacional de Justiça, que é o principal órgão judiciário da ONU. A Corte é bastante diferente de um órgão judiciário que existem internamente nos Estados, isso porque, para que ela possa julgar algum caso, as partes envolvidas devem reconhecer a competência da mesma.

Portanto, para que a Corte disponha de jurisdição é imprescindível que todas as Partes do litígio reconheçam a sua competência. A incapacidade da Corte de impor suas sentenças ao coletivo internacional decorre das peculiaridades do próprio direito internacional e de seu caráter, em muitas searas, amplamente voluntaristas. (SEITENFUS, 2008, p.157)

Para administrar o seu funcionamento, existe um Estatuto. Somente Estados podem entrar com um processo na Corte, sendo assim, cidadãos e organizações não-governamentais não podem ter acesso a ela. Contudo, por mais que a Corte esteja ligada à ONU, nem todos os seus membros reconhecem a jurisdição obrigatória, de forma mais específica, apenas aproximadamente 32% dos membros reconhecem a jurisdição obrigatória. Um caso emblemático é que o próprio Estados Unidos, mesmo sendo membro do Conselho de Segurança, não reconhece a Corte.

A Corte é composta por 15 juízes, sendo que, um terço das vagas fica a cargo de países europeus e o resto das vagas é dividido entre as outras nacionalidades. Eles possuem mandatos de 9 anos e podem ser reeleitos.

Além desses organismos principais, a ONU possui inúmeros órgãos e agências especializadas nos mais diversos temas essenciais da ordem internacional. Por conta dessa grande especificação, a ONU conseguiu obter alguma importância no sistema

internacional, por mais que tenha inúmeros defeitos e a sua atuação seja bastante atravancada pelos próprios países. Atualmente, as Nações Unidas contam com 193 Estados-membros, segundo o seu website oficial, sendo a maior organização internacional de caráter universal que já existiu. Contudo, é inegável a existência de uma crise na organização e o risco de ela acabar caindo no desuso, como foi a Liga das Nações. Por mais que, na época de criação das Nações Unidas, viu-se extremamente necessária a criação do poder de veto para os membros permanentes do Conselho de Segurança, pode ser que isso seja a causa também do seu fim.

2.1.3.3 Outras Organizações Internacionais

Após 1945, surge não somente a Organização das Nações Unidas, mas também inúmeras outras organizações internacionais, contudo elas não possuíam um caráter universal como a ONU, geralmente elas estão ligadas a uma região ou tema específico. Desse modo, surgem as organizações regionais, que são organizações internacionais fechadas para uma determinada região do planeta, como por exemplo, a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Liga dos Estados Árabes, a União Africana, a Organização para Cooperação de Xangai, entre outras.

Também existem as organizações internacionais especializadas, que são organizações de caráter técnico e administrativas, que são ligadas ao sistema ONU. Segundo o artigo 57 da Carta das Nações Unidas, essas organizações são aquelas criadas a partir de acordo entre Estados, possuindo amplas responsabilidades internacionais, e devem ser vinculadas à ONU por acordo específico. Um exemplo dessas organizações são as que emergiram das Conferências de Bretton Woods, como o FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial.

2.2 Definições e Conceituações

2.2.1 O Conceito

Assim como inúmeros temas nas ciências humanas, políticas e sociais, o conceito de organizações internacionais também gera um grande debate e pouco consenso. Ele não pode ser visto como um conceito ligado apenas a uma área de conhecimento, mas sim como um conceito multidisciplinar, sendo que, para entendê-lo em sua grandeza, deve ser

analisado a partir de diversos ângulos, como o do direito internacional, da política, da história e da sociologia.

Não se pode afirmar que as organizações internacionais foram fruto de um planejamento racional por parte dos Estados, mas sim que foram criadas para atender as novas demandas e interesses do sistema internacional (CRETELLA NETO, 2013). O seu maior desenvolvimento será após a Segunda Guerra Mundial (1945), como foi visto no tópico anterior. Desse modo, desde as suas primeiras aparições, há a tentativa de conceituar o que se entende por organizações internacionais de Estados. De modo geral, o termo está ligado a duas características principais, que exprimem o seu significado prático. A primeira característica é representada pela expressão de como a sociedade internacional se estrutura e funciona, ressaltando o processo histórico vivenciado por ela, a fim de chegar em uma entidade institucionalizada, que organizaria as relações entre Estados, que antes era a organização política mais complexa. Já a segunda, analisaria a organização internacional como uma “entidade dotada de personalidade jurídica internacional” (STOLF, 2012, p. 62), sendo uma tarefa extremamente complexa, tendo em vista a vasta gama de instituições que atuam no sistema internacional.

Pode-se encontrar a conceituação do termo em convenções e tratados internacionais também. Segundo o Artigo 1.º da *Convenção de Viena sobre Representação dos Estados em suas Relações com as Organizações Internacionais de caráter universal*, de 1975, “A expressão organização internacional deve ser entendida como uma associação de Estados constituída por um tratado, dotada de uma constituição e de órgãos comuns, e possuindo uma personalidade jurídica distinta da dos Estados-membros”. Também no Artigo 1 do Anexo IX da *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*, 1982,

Artigo 1 (Utilização do termo “organização internacional”) – Para efeitos do Artigo 305 e do presente Anexo, “organização internacional” significa uma organização intergovernamental constituída por Estados à qual os seus Estados membros tenham transferido competência em matérias regidas pela presente Convenção, incluindo a competência para concluir tratados relativos a estas matérias.

Uma conceituação aceita pela comunidade jurídica internacional é a da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, de 1947, que define organização internacional como “uma associação de Estados estabelecida por meio de tratado, dotada de uma constituição e de órgãos comuns, possuindo personalidade jurídica distinta da dos Estados-membros” (STOLF, 2012, p.64).

Outros acadêmicos também se empenharam em estabelecer uma definição do que se entende por Organização Internacional. Como Ricardo Seitenfus, que determina que as organizações internacionais seriam como

Associação voluntária entre Estados, constituída por meio de um tratado, que prevê um aparelhamento institucional permanente e uma personalidade jurídica distinta dos Estados que se compõem, com o objetivo de buscar interesses comuns, através da cooperação entre seus membros. (SEITENFUS, 2005, p.33)

José Cretella Neto também estabelece uma definição de organizações internacionais, como

Associação de Estados, estabelecida por meio de uma convenção internacional, que persegue objetivos comuns aos membros e específicos da organização, dispondo de órgãos próprios permanentes e dotada de personalidade jurídica distinta da dos Estados-membros (CRETILLA NETO, 2013, p. 44)

Todas essas definições possuem alguns pontos em comum, que podem ser extraídos por nós para compor basicamente o que poderíamos dizer que toda organização internacional é. Primeiramente, pode-se afirmar que toda organização internacional é formada essencialmente por Estados. Contudo, pode-se observar uma nova tendência no sistema internacional, onde outros sujeitos de Direito Internacional participam como membros efetivos de algumas organizações internacionais ao lado dos Estados nacionais, muitas vezes, participam até da criação de uma nova organização. Toda organização internacional é constituída por um tratado internacional, podendo ser bilateral ou multilateral, e são sujeitas ao Direito Internacional. É nesse tratado que serão estabelecidas o modo de funcionamento e atuação da organização internacional, sendo que o ato de criação de uma organização internacional é conhecido como *tratado constitutivo*.

Toda organização internacional deve possuir órgãos independentes e permanentes, isto é, a organização possui uma estrutura orgânica de funcionamento que não seja ligada à de seus Estados fundadores. Não há regra sobre como deva ser a estrutura de uma organização internacional, mas, normalmente, ela é composta por uma Assembleia Geral (onde todos os membros a integram), um secretariado executivo e um departamento administrativo. Há autonomia jurídica em toda organização internacional. “Tal autonomia serve para que a entidade possa realizar os fins definidos por tratado constitutivo em uma relação de cooperação ou integração com as unidades estatais que a constituem” (STOLF, 2012, p. 66).

A diferença entre Organizações Internacionais e as Organizações não-governamentais (ONGs) está relacionada com o fato de que as ONGs são compostas por entes privados e elas estão ligadas ao ordenamento jurídico de um país. Além disso, são constituídas por ato de direito privado dos Estados (CRETELLA NETO, 2013).

É importante ressaltar também que a rede de organizações internacionais está ligada com a construção do que alguns autores chamam de “governança global”¹⁴. Esse conceito não está ligado a ideia de Governo Mundial, já que não tem a ideia de uma autoridade central, mas sim de algo que envolva cooperação, regras, normas que possam resolver os entraves da sociedade internacional (HERTZ; HOFFMAN, 2004).

Outros autores possuem uma outra vertente de pensamento, como Ernst Haas, em seu livro “When Knowledge Is Power: Three Models of Change International Organizations”, que liga a ideia de que a organização internacional é fundada para solucionar um problema específico. A partir da “solução” desse problema, o seu futuro estará garantido pela sua capacidade de mudança do seu foco. Um exemplo, que explica muito bem essa questão, colocado por Haas é o do Banco Mundial, onde na época de sua criação (1945), o problema a ser resolvido era reconstruir a Europa devastada pela guerra o mais rapidamente possível. Já em 1955, o problema passa a ser como estimular mais efetivamente o desenvolvimento industrial nos países emergentes. Em 1975, o problema muda novamente, passando a ser a eliminação da pobreza nos países subdesenvolvidos (HAAS, 1990). Ele resalta também que os problemas podem ser redefinidos através de dois processos extremamente complexos, que o autor nomeia de “*adaptation*” e “*learning*” (Tabela 4).

Tabela 4 – *Adaptation x Learning*

<i>Adaptation</i>	<i>Learning</i>
Comportamento muda, quando os atores adicionam novas atividades (ou deixa alguma antiga) sem examinar teorias subjacentes	Comportamento muda, quando atores questionam as teorias implícitas originais e examinam seus valores originais

¹⁴ Ver Relatório da Comissão para Governança Global de 1995.

subjacentes de seus programas. Valores

Subjacentes não são questionados

O objetivo final da organização não é questionado. A ênfase é em alterar os meios de ação, não os fins. Racionalidade técnica triunfa.

O objetivo final é redefinido, como os meios e os fins são questionados. Racionalidade substantiva triunfa.

Novos fins/objetivos são adicionados sem se preocupar sobre sua coerência com os fins já existentes. Mudança é incrementada sem nenhuma tentativa de aninhar objetivos logicamente.

Novo conjunto de problemas aninhado são construídos porque novos fins são inventados nas bases de um conhecimento consensual que se tornou disponível, conforme fornecido pelas comunidades epistêmicas.

Fonte: HAAS (1990, p.3, tradução nossa)

Desse modo, o autor considera que a “*Adaptation*” possa acontecer em duas configurações distintas, onde cada uma representa um modelo diferente de desenvolvimento organizacional. A primeira é intitulada “*incremental growth*” (crescimento gradual), que é caracterizada pelo aumento sucessivo do programa da organização, através da adição de novas tarefas pelos atores, sem nenhuma mudança na dinâmica de tomada de decisão da organização. A segunda é chamada de “*turbulent nongrowth*” (decréscimo turbulento), é caracterizada por ter maiores mudanças na tomada de decisão da organização, os objetivos deixam de ser coesos e o consenso interno nos meios e nos fins estão desintegrados (HAAS, 1990).

Já o “*Learning*” está relacionado com um modelo de mudança organizacional, intitulado como “*Managed Interdependence*” (interdependência gerenciada), que consiste na realização de uma re-examinação dos objetivos, que é provocada por uma dinâmica de tomada de decisão mediada pelo conhecimento (HAAS, 1990). Seguindo o exemplo dado acima, o Banco Mundial no momento de sua fundação utiliza o modelo

“incremental-growth” e, posteriormente, se desenvolve no modelo “management-interdependence”¹⁵.

Bastante relacionada à questão do conceito, devemos nos ater também às terminologias utilizadas para tratar desse tema. Há uma diferença de significados entre os termos organização internacional, organismos internacionais, agências e instituições internacionais, porém eles são utilizados indiscriminadamente. Quando se usa o termo *organismos internacionais*, está se referindo à uma “nomenclatura genérica, que se refere a todo tipo de organização explícita de atores” (COELHO, 2012, p. 247). Sendo assim, ao utilizar tal termo, ele pode ser relacionado tanto com uma organização, instituição ou agência internacional.

Agências Internacionais seria um termo mais relacionado com “organismos responsáveis por viabilizar projetos técnicos. Normalmente, são subordinadas a organizações maiores e responsáveis por temas ligados diretamente ao desenvolvimento, tanto de caráter econômico quanto social” (COELHO, 2012, p. 248). Um exemplo de agência, que é ligada à Organização das Nações Unidas, é a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO). Já o termo *instituições internacionais* possui uma “conotação mais ampla, essa terminologia refere-se a toda forma de organização de atores. Poderá constituir-se de maneira ordenada, tácita ou como organismos” (COELHO, 2012, p. 248). Como já retratado aqui, o termo *Organizações Internacionais* refere-se a um grupo formado por Estados que se unem através de um tratado voluntariamente e que possuem um ordenamento jurídico próprio, além de estarem ligadas ao direito internacional (CRETELLA NETO, 2013).

2.2.2 Classificação e Características

Em primeiro lugar, para facilitar no âmbito metodológico, há algumas classificações das organizações intergovernamentais internacionais de acordo com diversos fatores. É de extrema importância ressaltar que essa classificação não deve ser levada “ao pé da letra”, tendo em vista que são de caráter metodológico e muitas

¹⁵ Ernst Haas não considera que a sua tipologia seja uma teoria das organizações internacionais. Sendo que eles permanecem tipos weberianos ideais; juntos eles constituem uma tipologia, que tenta conceitualizar as mudanças organizacionais, que, segundo o autor, determinam o futuro das organizações.

organizações poderão ter características de vários modelos apresentados, assim como não ter perfeitamente todas as características de alguma classificação.

Podem ser levantadas três gerações de organizações internacionais, sendo que essa classificação leva em conta mais a história e a evolução das mesmas. A Primeira Geração de Organizações Internacionais, ou Era de preparação das organizações internacionais, está relacionada com os primórdios desse tipo de arranjo, composto pelas conferências internacionais periódicas e também das entidades permanentes que foram inicialmente criadas, públicas ou privadas. Essas organizações dessa primeira geração ainda não podem ser caracterizadas pelo moderno conceito de organização internacional desenvolvido no tópico anterior do presente trabalho (CRETELLA NETO, 2013). O período dessa primeira geração é iniciado em 1815 e vai até 1914. Elas “refletem, sobretudo, a gênese das organizações como se conhecem hoje, constituídas por uma estrutura rudimentar, mas que já apresentavam, a partir da segunda metade do século XIX, um caráter permanente, órgãos próprios e certa autonomia administrativa” (STOLF, 2012, p. 57). Apesar de ainda serem organizações bem menos complexas que as atuais organizações, elas já possuíam caráter permanente e órgãos próprios, ou, muitas vezes, emprestados de algum Estado, onde faziam cooperação em diversas áreas, como em campos técnicos e administrativos, menos na política (CRETELLA NETO, 2013). Possuíam também recursos técnicos e equipe de trabalho extremamente reduzidas, diferentemente do que se encontra hoje. Essa geração também pode ser caracterizada como período da “administração internacional”.

A Segunda Geração de Organizações Internacionais, também conhecida como Era de Desenvolvimento, é datada de 1914 até 1945, finalizada com o fim da 2ª Guerra Mundial, o fim da Liga das Nações e a criação do sistema ONU. Essa geração é marcada por associações ainda extremamente ligadas à soberania dos Estados, sendo que isso impedia claramente um desenvolvimento livre e independente das organizações. “Na verdade, vigorava entre os Estados um nacionalismo exacerbado que impedia qualquer atribuição de total autonomia às entidades, restringindo-as às atividades de cooperação internacional sob a soberania dos Estados que as criavam” (STOLF, 2012, p. 59). Além disso, pode-se ressaltar a existência de inúmeros organismos para auxiliar os países em diversos tópicos internos e internacionais. É nesse período que se cria, pela primeira vez, uma organização de caráter universal, que foi a Liga das Nações, ou Sociedade das Nações, em 1919, ligada ao Tratado de Versalhes, realizado no fim da 1ª Guerra Mundial.

Por fim, do período do final da 2ª Guerra Mundial (1939 – 1945) até os dias atuais, os autores determinam a existência de uma Terceira Geração das Organizações Internacionais, ou Era de Consolidação das Organizações Internacionais. Esse momento histórico é marcado principalmente pela criação do Sistema das Nações Unidas, pós-2ª Guerra Mundial e pelo fracasso da Liga das Nações, organização que marcou a geração anterior. Essa geração é marcada pela intensificação da colaboração técnica nas entidades e também a ampliação da autonomia das organizações internacionais, ou seja, as organizações, diferentemente da geração anterior, passam a gozar de maior liberdade para lidar com os problemas da sociedade internacional. A criação do Sistema ONU, que reuniria todas as organizações sob a estrutura das Nações Unidas, foi um grande marco na história das organizações internacionais, sendo que nunca se havia tido tamanha estruturação e organização institucional. Pode-se notar, assim, que o século XX representa o século das organizações internacionais, onde elas se desenvolvem e se consolidam (CRETELLA NETO, 2013).

Podem ser ressaltados também, outros critérios de classificação dessas organizações, como quanto a natureza dos seus propósitos. Nesse critério, a natureza dos propósitos de uma organização pode ser, por exemplo, política, sendo que a organização tem como objetivo natural a manutenção da paz e segurança, como é o caso da Organização das Nações Unidas. Outro exemplo seria de natureza técnica, onde a cooperação acontece em campos específicos, como na Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO).

Há também o critério relacionado à sua composição e ao seu alcance espacial, sendo que, dessa forma, elas podem ser universais ou regionais. As organizações de caráter universal são normalmente abertas à entrada de qualquer país que compõe a sociedade internacional, tendo como base o princípio da inclusão. Um exemplo desse tipo de organização seria a Organização das Nações Unidas e a Liga das Nações. Já as que têm a sua admissão reduzida a um território ou a uma característica específica com base no princípio de exclusão, ou seja, por exemplo, na criação da Opep (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) só podiam ingressar os países produtores de petróleo, assim como na OEA (Organização dos Estados Americanos), só podiam ingressar como membros os países existentes no continente americano.

As organizações internacionais podem ser classificadas também de acordo com a sua competência, onde são levados em consideração “o que define o seu tratado

constitutivo e aos instrumentos utilizados para alcançar o seu fim” (STOLF, 2012, p. 68). Desse modo, elas podem ser classificadas como de cooperação/coordenação ou de integração/unificação. Nas de cooperação, o principal objetivo está ligado com a busca por cooperação entre os Estados a fim de alcançar objetivos em comum, como por exemplo, a OMC (Organização Mundial do Comércio). Nas de integração, onde há perda de parcela de soberania, visam integrar os Estados, como no caso da União Europeia, na Comunidade Andina das Nações.

As organizações podem ser classificadas também de acordo com os métodos de cooperação, podendo ser divididas em quatro tipos: coordenação, operacionais, de controle e de integração. As de coordenação estão ligadas com a busca de objetivos em comum, como forma de orientação, já as de controle buscam supervisionar o cumprimento dos tratados internacionais, como por exemplo, a Organização para Proibição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Opanal). As operacionais têm a liberdade de atuar livremente no sistema internacional, como é o caso do FMI (Fundo Monetário Internacional) e o Banco Mundial. As de integração podem desempenhar funções ligada à soberania, já que os seus membros abdicam de parte dela, como é o caso da União Europeia.

Também podemos classificar as organizações de acordo com a sua dependência, sendo que, as dependentes são dependentes do Direito Internacional e do ordenamento jurídico interno de um Estado que participa da organização, além de que o seu ato constitutivo é um tratado internacional. Um exemplo desse tipo é a União Postal Universal (UPU), ligada à Suíça. Já as independentes não possuem dependência para com os Estados que a criaram e são juridicamente sujeitas ao direito internacional, como a OMC (Organização Mundial do Comércio).

Outro critério que pode ser usado para classificar as organizações internacionais, mas que é bastante recente e ainda não é consenso entre os estudiosos, é o que diferencia as tradicionais e as supranacionais. Assim,

[...] as tradicionais são aquelas estabelecidas por tratado constitutivo firmado por Estados; as supranacionais, por sua vez, designam tipo de organização visando o grau mais elevado e supranacional de integração econômica e política entre Estados, para tanto transferindo parcelas de sua soberania, como o exemplo da União Europeia. (STOLF, 2012, p.69)

Os critérios quanto à natureza dos propósitos, à composição e alcance espacial, à competência e aos métodos de cooperação são os mais utilizados pelos autores que

trabalham o tema das organizações internacionais. Sendo que, como foi ressaltado, as organizações internacionais estão se tornando cada vez mais complexas, sendo um desafio criar uma classificação perfeita das mesmas.

Há também as Alianças Militares, sendo que algumas podem se tornar organizações internacionais, outras não. Normalmente, essas alianças são coalizões entre países para enfrentar um inimigo em comum (HERTZ; HOFFMAN, 2004). A partir dessas alianças, os Estados agregam força militar, podendo ser mais ofensivas ou defensivas e com maior ou menor grau de institucionalização. A OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) é um exemplo de uma Aliança Militar, que se tornou uma organização extremamente complexa e que existe até hoje, mesmo que o inimigo inicial não exista mais, modificando a sua estratégia de atuação.

Uma outra questão importante a ser levantada é que algumas das organizações internacionais de cunho universal, foram amplamente criadas e desenvolvidas pelos países considerados do bloco ocidental, que seriam Estados Unidos, Europa Ocidental, Japão e os países que se alinharam ao pensamento destes (Austrália, Nova Zelândia, a grande maioria de países latino-americanos e asiáticos (CRETELLA NETO, 2013). Essas organizações internacionais universais desenvolvidas por esses países refletem claramente o seu posicionamento ideológico e as suas concepções políticas e econômicas, isto é, essas organizações refletem uma ideia de mundo que os países ocidentais concebem como certa e ideal.

Mesmo durante as décadas de 1960-1970, quando ocorreu a descolonização de muitos países subdesenvolvidos da África e Ásia e seu crescente acesso às organizações internacionais, eram os países ocidentais os que, por sua prevalência numérica determinavam o sentido geral de atuação das organizações. (CRETELLA NETO, 2013, p. 88)

Essa predominância dos ideais e da vontade dos países do Ocidente, principalmente dos Estados Unidos e da Europa, é claramente evidente quando se analisa a composição do Conselho de Segurança das Nações Unidas, onde das cinco potências permanentes com poder de veto, duas (Grã-Bretanha e França) são da Europa Ocidental, mais os Estados Unidos como a mais poderosa potência do mundo ocidental, além dos assentos não-permanentes em que a Europa Ocidental possui dois, fora os aliados dos EUA e dos europeus de outras regiões. Dessa forma, é bastante evidente que o principal órgão da ONU é dominado por uma linha de pensamento. A influência dos Estados Unidos é bastante clara, como será visto no próximo capítulo.

Em contrapartida, outro grupo também se destaca, principalmente pós-1945, em atuação e ativismo das organizações universais, que seria o grupo composto por países subdesenvolvidos e em desenvolvimento. Esses Estados sempre tiveram um posicionamento de confronto e de busca por maior participação nas decisões internacionais, conseguiam algum poder por conta da união entre esses países, que acabavam tendo peso numérico nas votações (CRETELLA NETO, 2013). Apesar desses países terem algum grau de organização e união, nunca se comparou ao poder e organização das potências ocidentais. Um grande exemplo dessa união dos países subdesenvolvidos e emergentes é o grupo de países africanos atuando na Assembleia Geral da ONU, eles conseguiram levar diversas pautas adiante devido ao seu peso numérico nas votações, como uma das únicas vezes em que se conseguiu levar a instâncias superiores o debate sobre uma reforma do Conselho de Segurança, foi em grande parte resultado da pressão africana na Assembleia Geral.

Num ponto de vista mais sociológico, Paul Reuter¹⁶ faz uma observação acerca das organizações internacionais,

Desde o início de seu desenvolvimento histórico, as organizações internacionais parecem corresponder a duas necessidades bastante distintas: de um lado, a uma aspiração geral à paz e ao progresso mundiais, assegurando relações pacíficas e duradouras aos membros da sociedade internacional; de outro, ao atendimento de ampla gama de finalidades específicas e limitadas relativas a questões peculiares. (CRETELLA NETO, 2013, p. 90)

Dessa forma, pode-se notar que as organizações internacionais possuem um importante papel nas relações internacionais, principalmente a partir de 1945, sendo que acabou se criando ao longo da história uma vasta gama de organizações internacionais de diversos tipos e temas. Muitos países são apoiadores dessas organizações, alguns por maior controle da ordem internacional, como os Estados Unidos, outros para tentar ingressar e ser relevante no sistema, como o Brasil.

¹⁶ REUTER, Paul. *Institutions Internationales*, Paris, 1975, p. 228 apud CRETELLA NETO, P.90

3 A SOCIEDADE INTERNACIONAL E AS DIFICULDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DO MULTILATERALISMO

Após a abordagem dos conceitos e da história do multilateralismo e das organizações internacionais, é de grande importância a explicação do que se entende por sociedade internacional e ordem internacional, para que assim possam ser abordadas as dificuldades de implementação dos princípios do multilateralismo. Também é de extrema relevância que se dê um enfoque no papel dos Estados Unidos no desenvolvimento do multilateralismo.

3.1 A Sociedade Internacional

Esse tópico terá como principal foco abordar o que se entende por sociedade internacional, utilizando como base principalmente as ideias de Hedley Bull, proveniente da Escola Inglesa da Teoria das Relações Internacionais

3.1.1 As origens do sistema interestatal e o conceito de sociedade internacional

Os primórdios do Estado moderno datam da época da Antiguidade Clássica, onde já existiam grupos ligados politicamente entre si, como na liga dos povos gregos. Contudo, desde a fundação de Roma até a Idade Média, não se pode falar em constituição de uma sociedade internacional ainda. O período medieval é marcado pelo domínio da Igreja Católica e do Papa, como figura central e divina de todo território marcado pelo catolicismo. O poder da igreja emerge a partir da queda do Império Romano do Ocidente, com ele também se consolida o sistema feudal. Durante o sistema feudal, foram surgindo principados, ducados, condados e cidades que eram autossuficientes e eram independentes politicamente entre si.

O século XIII é marcado pelo início da decadência da sociedade feudal. Com isso, passam a ser construídos os primeiros pilares de formação do Estado e da sociedade moderna. Com os princípios do Renascimento e com o Grande Cisma do Oriente, entram em declínio o poder papal, os vínculos feudais e divinos da sociedade.

O Estado moderno surge então na Europa entre os séculos XV e XVI, conjuntamente com essa nova entidade, surge também a ideia de *soberania*. A

consolidação do conceito de soberania passa a se estreitar na medida em que os novos Estados passam a se relacionar mais intimamente, buscando a manutenção de suas unidades. É aí que surge o ator, considerado como clássico das relações internacionais, o Estado. Os Estados eram vistos como os únicos sujeitos do direito internacional da época, assim todas as outras instituições tinham que reconhecer a sua autoridade, inclusive as instituições religiosas. Passariam a ser reconhecidos outros atores na sociedade internacional somente a partir do fim do século XIX (CRETELLA NETO, 2013).

Dessa forma, o conceito de soberania passa a ser massivamente trabalhado por intelectuais da época, como Hobbes, Bodin, Rousseau, entre outros. Portanto, o conceito de soberania “significa que não existe qualquer autoridade em condições de determinar ao Estado como agir; não existe nenhum ator com autoridade legítima para dizer a um Estado o que deve fazer” (RUSSET & STARR apud VIGEVANI, 1999, p. 6).

Assim, surgem os primeiros Estados nacionais nos séculos XV e XVI, que eram Portugal, Espanha, França e Inglaterra. O principal marco do conceito de soberania dos Estados se dá com o Tratado de Vestfália, de 1648, que estabelece um sistema composto por Estados independentes e soberanos. A Paz de Vestfália foi um conjunto de tratados realizados para dar fim à Guerra dos 30 anos, onde esses tratados são considerados também a base do direito internacional contemporâneo (CRETELLA NETO, 2013). Esses tratados tiveram grande importância, porque além de reconhecer os novos Estados nacionais europeus e o princípio de soberania, também ampliam a liberdade religiosa, a igualdade entre os Estados e o princípio de equilíbrio entre os Estados. É importante ressaltar também que o Estado é o detentor do uso legítimo da força, então a sua busca por poder deve ser considerada constante (WEBER, 1977, apud VIGEVANI, 1999).

Conjuntamente com o estabelecimento dos primeiros Estados nacionais, também se iniciou um debate acerca da existência ou não de uma ordem entre esses Estados e se eles formariam uma sociedade internacional entre si. Autores como Hedley Bull, partem do pressuposto de que a ideia da existência de uma sociedade internacional sempre existiu concomitantemente com o debate das relações internacionais. Assim, o sistema internacional de Estados seria, na verdade, uma sociedade internacional.

Para se entender o que é a ideia de sociedade internacional é de suma importância também compreender as três visões de sistema internacional que existe no debate de relações internacionais. A primeira visão a ser ressaltada aqui é a realista ou hobbesiana,

que não admite a existência de uma sociedade internacional, pois acredita que as relações internacionais são um estado constante de guerra, onde é impossível existir cooperação. O sistema internacional nessa vertente é visto como um jogo de soma zero, onde os interesses de cada Estado excluem os interesses dos outros Estados. Essa visão é constantemente debatida no âmbito dos estudos das relações internacionais e constantemente vista como falha.

A outra tradição é a kantiana ou universalista, que difere muito da tradição realista, tendo uma grande tendência a um idealismo exacerbado. Nessa visão, o indivíduo possui um papel fundamental, pois o colocam como o mais importante da política internacional. Assim essa vertente vê que o mais essencial nas relações internacionais não são os Estados, mas sim os indivíduos que participam deles. Dessa forma, essa vertente vê a derrubada do sistema de Estados e a sua substituição por uma sociedade cosmopolita (BULL, 2002).

A terceira e última visão ressaltada aqui é a internacionalista ou grociana, sendo vista como um meio termo entre a realista e a universalista. Essa tradição vê a política internacional realmente como uma sociedade internacional. Coloca os Estados como os principais atores da política internacional e acredita que há limites, regras e instituições que impedem que a relação entre os Estados seja apenas uma luta desenfreada. Ao contrário dos realistas que veem a guerra como a principal atividade internacional, os internacionalistas acreditam que seria o comércio internacional. Dessa forma, acreditam em um sistema internacional cooperativo.

Portanto, podemos partir do pressuposto de que a partir da emergência dos Estados nacionais, a ideia de sociedade internacional que se formou foi, primeiramente, cristã. Entre os séculos XV e XVII, o poder da igreja católica era muito forte, sendo que havia a figura do Papa como uma autoridade supranacional, ou seja, havia no sistema uma autoridade acima dos monarcas católicos. Contudo, também não podemos dizer que havia nessa época um debate acerca de sociedade internacional como se vai ter futuramente, pois os Estados nacionais estavam se consolidando ainda. Para se ter a ideia de uma sociedade internacional, era necessário que a instituição do Estado fosse uma forma política utilizada por todas as monarquias (BULL, 2002). É importante ressaltar que todo esse debate se dava e se deu até certo ponto apenas na Europa, sendo que os Estados que configuravam fora do continente europeu eram vistos como formas primitivas de governo. Assim, quando se passou a debater a existência de uma sociedade internacional,

essa seria apenas configurada entre Estados europeus. Essa realidade só teria alguma mudança no século XX. Além disso, nessa época já começa o debate acerca de algumas regras de coexistência entre os Estados.

Nos séculos XVIII e XIX, com o enfraquecimento do poder da Igreja Católica e conseqüentemente o poder papal, foi se desenvolvendo o debate sobre a existência de uma sociedade internacional, assumindo uma forma diferente da existente anteriormente, passando a ter um espírito mais europeu do que cristão (BULL, 2002). Dessa forma, a sociedade de Estados passa a praticamente abolir os preceitos cristãos nos meios das relações internacionais, mas também passam a continuar não aceitando Estados que, segundo eles, não eram “civilizados” como os europeus. Nesse momento via-se a importância do indivíduo como membro final da sociedade de Estados, mas quem compunha mesmo essa sociedade eram os Estados.

O século XX foi muito importante para o avanço do debate e aprimoramento da sociedade internacional. Contudo, ao mesmo tempo que trouxe diversos avanços, também trouxe muitas dúvidas, isso porque as ideias hobbesianas/realistas ganham força, principalmente por conta das duas grandes guerras que aconteceram nesse século. Porém, também as ideias universalistas/kantianas ganham alguma força com o esforço de se acabar com a “desordem mundial”, através das organizações internacionais. Como já ressaltado nesse trabalho, no século XX são criadas duas organizações de cunho mundial pela primeira vez: a Liga das Nações e a Organização das Nações Unidas.

Podemos dizer também que no século XX, a sociedade internacional deixa de ser europeia e passa a ser realmente global (BULL, 2002). Contudo, isso não quer dizer que ela passa a ser democrática e livre de imperialismos e dominação. A ideia de que pelo fato de que a ONU é composta por praticamente todos os países do mundo e que, por isso, ela não é dominada por uma cultura, é uma questão bastante complexa e difícil de se afirmar. Isso porque quando se analisa a história de formação das Nações Unidas e a política externa e interna norte-americana dificilmente não se verá algumas semelhanças. Muitos dos ideais norte-americanos, que eles tentam levar mundo afora, estão presentes na Carta das Nações Unidas. Além da existência do Conselho de Segurança com posição privilegiada às potências, status esse que os países deixados de fora desses privilégios lutam para acabar.

Outra modificação existente no que se entende por sociedade internacional no século XX é que além dos Estados nacionais, as organizações internacionais, grupos não-estatais e indivíduos também compõem essa sociedade internacional mundial.

A ênfase do século XX na ideia de uma sociedade internacional reformada ou aperfeiçoada, distinta dos elementos da prática efetiva dos estados, levou ao tratamento da Liga das Nações, das Nações Unidas e de outras organizações internacionais como sendo as principais instituições da sociedade internacional, deixando de lado outras instituições cujo papel na manutenção da ordem internacional é central. Desenvolveu-se assim a rejeição wilsoniana ao equilíbrio do poder, a difamação da diplomacia e a tendência a substituí-la pela administração internacional, assim como um retorno à tendência, prevalecente na era de Grotius, de confundir o direito internacional com a moralidade ou o aprimoramento das relações internacionais. (BULL, 2002, p. 50)

Dessa forma, Bull ressalta a existência de alguns elementos que sempre estiveram presentes no sistema de Estados, sendo que esses elementos são provenientes de três vertentes distintas: a guerra e a disputa interestatal (realista/hobbesiana), solidariedade internacional (kantiana/universalista) e cooperação e intercâmbio regulado entre os Estados (grociana/internacionalista). Em alguns momentos históricos, algum desses elementos pode ser mais evidente que o outro, mas de modo geral os Estados respeitavam as regras básicas de convivência e a soberania.

Assim, podemos afirmar que a sociedade internacional pode possuir uma base frágil em muitos momentos históricos, mas ela nunca desapareceu completamente. Mesmo quando em disputas ou guerras, os Estados respeitam algumas regras de convivência, mesmo que retoricamente digam o contrário. A existência da ONU pode ser um exemplo disso, sendo que muitos Estados fazem discursos que vão abandonar a organização, mas continuam nela, participando e buscando soluções para os seus problemas. “A ideia de sociedade internacional sobreviveu como um elemento importante da realidade, e essa sobrevivência, em momentos de tensão, propicia a base para a reconstrução da sociedade internacional quando a guerra cede lugar à paz ou o conflito ideológico, à distensão” (BULL, 2002, p.82).

Hedley Bull coloca então a ideia da existência de uma *sociedade anárquica*, partindo do pressuposto de que, seria possível conciliar normas internacionais que regeriam as relações entre Estados com a anarquia, ou seja, com a ausência de um poder superior. “O sistema interestatal seria mais do que isso, tenderia quase a ser uma sociedade internacional, na medida em que haveria a prevalência de normas comuns, ainda que inexistindo um poder comum que a todos obrigasse legitimamente”

(VIGEVANI, 1999, p. 10). Os realistas, inspirados nas ideias hobbesianas, deslegitimam a possibilidade da existência de uma sociedade internacional sem um governo superior a todos os Estados, comparando a realidade internacional com a nacional, onde indivíduos só conseguem viver ordenadamente com respeito e temor à uma autoridade comum.

Bull considera a analogia (utilizada pelos realistas) entre o sistema internacional e a realidade nacional dos países extremamente frágil. Isso porque a questão da anarquia internacional é baseada na ideia do estado de natureza hobbesiano, sendo assim, na opinião do autor, é muito mais razoável viver em uma anarquia internacional do que numa anarquia nacional.

Assim, o argumento de que porque os indivíduos não podem formar uma sociedade sem governo, os príncipes soberanos ou estados também não podem, não se sustenta não apenas porque mesmo na ausência de governo pode haver uma certa ordem entre os indivíduos, mas porque os estados são diferentes destes, e mais capazes de formar uma sociedade anárquica (BULL, 2002, p. 90)

A partir do conteúdo exposto nesse tópico, podemos afirmar que o sistema internacional moderno pode ser visto também como uma sociedade internacional, pois a concepção de sociedade internacional está presente permanentemente nele. Além de que a existência de uma anarquia internacional, ou seja, a falta de um governo mundial, não afeta a existência da sociedade internacional.

3.1.2 Existe mesmo uma sociedade internacional?

A partir da exposição do conceito e as particularidades do termo “sociedade internacional”, é importante também abordarmos as suas limitações e a sua manutenção. Primeiramente, devemos expor que a sociedade internacional não deve ser vista como o elemento mais importante da política internacional, como alegam aqueles que idealizam organizações internacionais como a Liga das Nações e as Nações Unidas. A sociedade internacional deve ser vista como um dos elementos permanentes da política internacional, mas que sempre está sendo competindo com elementos do estado de guerra, ou seja, os aspectos da sociedade internacional não dominam a política internacional hoje, mas está sempre presente. Assim, pode-se falar que a sociedade internacional é responsável por levar um sentido de ordem à política internacional, porém a ordem existente na sociedade internacional moderna é imperfeita.

Quando trazemos a discussão do que é a ordem para o nível social, pode-se afirmar que ela é mantida não apenas para se evitar a desordem e porque aqueles indivíduos têm interesses em comum, mas sim por regras que vão refletir se aquela conduta que é compatível com aquela ordem pública. É importante ressaltar aqui o ponto de vista marxista, que estabelece que essas regras não são do interesse comum dos membros de uma sociedade, mas sim dos interesses especiais de uma classe social dominante. “Qualquer sistema histórico de regras servirá os interesses dos elementos dominantes da sociedade mais adequadamente do que os interesses dos outros membros” (BULL, 2002, p. 95). Podemos transferir esse pensamento para a esfera internacional, onde, muitas vezes, as regras que estão em prática são de interesse exclusivo das grandes potências para a manutenção de seu poder sobre os outros Estados mais fracos. Um exemplo disso é a constituição da Organização das Nações Unidas pós-2ª Guerra Mundial, que foi construída a partir de pilares dos “vencedores” da guerra, existindo até o Conselho de Segurança com posição privilegiada para esses.

Assim, a ordem internacional está sempre associada a existência desses interesses em comum para que se tenha um equilíbrio de poder entre os Estados participantes dessa sociedade de Estados, podendo existir mesmo sem a crença de que esse estado sirva a interesse comum de todos os Estados. Com a ausência de um governo superior a todos, os Estados são as mais importantes instituições, sendo que eles têm o poder de formular essas regras, que são elaboradas muitas vezes através de convenções multilaterais. As organizações internacionais representam hoje um importante meio de formulação e legislação dessas regras de conduta que regem as relações entre Estados. Um exemplo disso é que todo tratado de caráter internacional, seja ele bilateral ou multilateral, deve ser arquivado na sede das Nações Unidas.

A perspectiva seguida nesse trabalho é que existe sim uma sociedade internacional, porém como já ressaltado no tópico anterior, nem sempre ela prevalece sobre os outros elementos do sistema internacional, mas nunca desaparece por completo. Pode-se dizer então que é possível existir uma sociedade internacional sem um governo mundial, mas por mais que esteja sempre presente há fragilidades e problemas. Alguns Estados se posicionam extremamente favoráveis ao aprofundamento da ideia de sociedade internacional através do multilateralismo. Por mais que a ideia de se estimular um ambiente internacional mais multilateral seja muito bem vista pelos países emergentes e subdesenvolvidos, eles possuem uma certa cautela na forma como ele vem sendo

“imposto” nas relações internacionais. Isso porque países como Estados Unidos utilizam desse discurso para impor formas de dominação com a justificativa de que os seus princípios deveriam ser o exemplo para toda a sociedade internacional. Dessa forma iremos abordar no próximo tópico as dificuldades de implementação do multilateralismo.

3.2 As Dificuldades de implementação do Multilateralismo pós-1945

A conjuntura encontrada no fim da Segunda Guerra Mundial em 1945 parecia bastante favorável a elaboração conjunta entre os vencedores da guerra de uma estrutura multilateral para reger as relações internacionais dali para frente. Como se sabe, a instituição que acabou conglomerando todas essas ideias de cooperação e multilateralismo foi a Organização das Nações Unidas (ONU). A partir dos estudos expostos no primeiro e segundo capítulo desse trabalho, iremos abordar nesse tópico as questões relativas às dificuldades de implementação de um sistema realmente multilateral, que passe por cima das desigualdades de poder e que todos consigam gozar da cooperação. Para que esse objetivo seja cumprido, abordaremos os problemas encontrados pelo multilateralismo ao longo de sua história, ressaltando a experiência real nas organizações internacionais.

Teoricamente, como já exposto no primeiro capítulo desse trabalho, o conceito de multilateralismo é basicamente a coordenação de três ou mais Estados regidos a partir de princípios gerais de conduta (RUGGIE, 1992). Além disso, o conceito se consolida em uma tríade de características, sendo elas: a indivisibilidade, não discriminação e a reciprocidade difusa (RUGGIE, 1992). Na teoria parece bastante simples a implementação e o respeito dessas ideias na sociedade internacional, mas na prática as dificuldades são bastantes extensas.

O histórico de guerras trágicas que a história da humanidade possui em seu currículo é um fator bastante importante para essa discussão, tanto a favor como contra o desenvolvimento do multilateralismo. As duas organizações multilaterais de cunho universal já criadas até hoje na história foram instituídas após as duas maiores guerras já vistas também. A primeira, a Liga das Nações, criada após a 1ª Guerra Mundial, compreende a primeira tentativa de se colocar em prática ideais utópicos que já vinham sendo desenvolvidos há algum tempo. Assim, a Liga representa a materialização da oferta utópica, acreditando que seria possível estabelecer compatibilidade entre o interesse

individual e coletivo através de regras duradouras e eficazes (FONSECA, 2008). Essa experiência acaba revelando os limites que a oferta utópica tinha a oferecer, principalmente em momentos que os interesses individuais prevaleceram sobre o coletivo, como por exemplo a invasão da Abissínia pela Itália e da Manchúria pela China.

Vale ressaltar que nesse início de século XX, os Estados Unidos começavam a se tornar uma potência global e com intenções de propagar o seu poder mundo afora, sendo que a Liga das Nações, baseadas nos 14 pontos do então presidente norte-americano, representaria a consolidação dos Estados Unidos como potência global. Essa questão causaria grande desconfiança por parte das potências europeias. Contudo, com a não participação dos norte-americanos na organização de fato, até nessa questão a organização falhou de certa forma (essas questões relativas aos Estados Unidos serão abordadas mais detalhadamente no próximo tópico).

Na criação da segunda organização universal, as Nações Unidas, muitos dos erros cometidos na Liga foram corrigidos. Aqui novamente os Estados Unidos mais do nunca iriam exercer a sua influência global e influenciariam fortemente a criação da nova organização multilateral e do sistema de segurança coletiva ligado a ela. O temor de uma nova guerra auxiliou no incentivo à criação da ONU, porém outros interesses também estavam presentes. Por parte dos Estados Unidos, estavam claros os seus objetivos de influência global e propagação de seus ideais, além da contenção da URSS por meio da “cooperação”. Algumas das potências europeias viam como uma oportunidade de legitimar a sua situação de império com as suas colônias (FONSECA, 2008). A própria URSS via nessa saída multilateral uma forma de também influenciar globalmente.

Não se pode deixar de lado também que a conjuntura pós-1945, é bastante diferente da pós-1918, principalmente por conta da existência das armas nucleares pelas grandes potências. Assim, o preço de uma nova guerra mundial seria muito alto a se pagar. A guerra pode ser vista como uma questão central no multilateralismo, pois muitas vezes os arranjos multilaterais são feitos para se evita-la, mas também, no século XX, acabou impulsionando a formação das organizações multilaterais.

Outras dificuldades que permeiam a implementação do multilateralismo é a imprevisibilidade, as incertezas e a desconfiança entre os países. Num arranjo multilateral, o país não sabe ao certo quando e como serão os seus ganhos, e também quais serão os custos da cooperação. Dessa forma, por exemplo, o direito de veto no

Conselho de Segurança da ONU é uma forma de evitar essa imprevisibilidade e incerteza para os detentores desse poder, pois ele protege as potências de realizarem alguma medida contra a sua vontade. Em tese, seria o jogo perfeito para as grandes potências, porém o multilateralismo se baseia na igualdade entre os países, existindo então um grande debate contra a existência do direito de veto nas Nações Unidas, por parte dos países que não possuem esse poder.

Outro problema bastante evidente para a implementação do multilateralismo são os jogos de poder. As organizações internacionais multilaterais não estão salvaguardadas do jogo de poder entre as potências, inclusive a ONU. A formação das Nações Unidas já possuiu bastante influência deles, como quando dizem que ela só existe por conta do direito de veto no Conselho de Segurança, pois assim possibilita às grandes potências margem de manobra para fazer o que querem e não lidar com o que não querem. A composição do Conselho de Segurança foi estrategicamente pensada pelos Estados Unidos, sendo que com ela teria uma contenção da Rússia através da cooperação; China, França e Reino Unido seriam os seus aliados e votariam conjuntamente. Além disso, vale ressaltar a existência de Estados “protegidos” por essas potências, como é o caso de Israel, que acaba conseguindo descumprir certas medidas, sem a imposição de sanções mais punitivas, por conta da sua estreita relação com os Estados Unidos.

Há também uma questão instrumental que favorece enormemente a escolha pela cooperação multilateral, criando as condições básicas para a convivência internacional. Essas necessidades mais práticas foram as que deram o impulso inicial para a criação de instituições multilaterais. Um exemplo disso foi a criação da União Internacional do Telégrafo, que organizou essa forma de comunicação através de regras que estabeleceriam maior fluidez nesse meio de comunicação da época.

Não se pode deixar de lado nesse debate que ao mesmo tempo que o multilateralismo é visto pelos Estados mais fracos como uma forma democrática que eles poderiam exercer alguma relevância e lutar pelos seus direitos, ele também serve bastante aos objetivos das grandes potências. Isso porque é bem menos custoso para as grandes potências exercerem o seu poder através de pautas articuladas nas organizações multilaterais, que possuem regras aceitas por todos.

Como se pode notar após a explanação desses pontos, o multilateralismo é uma realidade com imensas dificuldades de implementação e possui diversas complexidades.

Contudo, é bastante difícil se imaginar uma alternativa que desenvolva mais o sentido de uma sociedade de Estados multilateral, sem a superação do atual sistema. Bull enumera algumas possibilidades que sempre são debatidas como forma de garantir a paz mundial e uma melhor relação entre os Estados. A ideia de um desarmamento total do mundo já foi levantada tanto pelos Estados Unidos, como pela URSS, com o objetivo final de que todos os países deixassem de ter exército e forças armadas, continuando apenas com o mínimo para a segurança interna (BULL, 2002).

A realização da ideia do "desarmamento geral e completo" implicaria transformação tão radical da presente estrutura da política internacional que para torná-la inteligível precisaríamos repensar toda a base das relações entre os estados. Além de que, essa medida não provocaria o fim desse sistema, da existência de estados soberanos, da interação sistemática entre eles ou da formação de uma sociedade internacional. (BULL, 2002, p. 292)

O principal argumento a favor do desarmamento total é de que sem os meios para se fazer a guerra, os Estados não a fariam. Essa ideia estava presente inclusive na elaboração da Liga das Nações. Dessa forma, o argumento do desarmamento total não seria realmente eficaz pelo fato de que não modificaria a estrutura de Estados da realidade atual, e deixando parte de armamentos e forças policiais para segurança interna, poderia achar formas de se fazer guerra através de formas mais primitivas. Além disso, seria impossível impedir que alguns países possuíssem mais força interna que outros. Entretanto, é inegável que com a ausência de armamentos modernos e forças armadas limitadas dificultaria a eclosão de uma guerra a nível mundial e catastrófica como a humanidade já presenciou.

Outra possibilidade também já muito abordada seria um sistema de Estados com muitas potências nucleares (BULL, 2002). Essa proposta também não representaria uma substituição do sistema de Estados, basicamente é baseada numa ideia de contenção mútua entre os países.

Se emergisse uma forma alternativa de ordem política universal que fosse mais do que uma simples mudança de fase ou condição do sistema de estados, mas representasse a completa superação do sistema tal como o conhecemos, essa transformação teria de extinguir alguns dos seus atributos essenciais: a existência de estados soberanos; a interação entre eles, de modo a formarem um sistema; e um certo grau de aceitação de regras e instituições comuns, que fazem com que esses estados constituam uma sociedade. (BULL, 2002, p. 308)

Assim, é realmente muito difícil encontrar uma opção plausível de alternativa para o atual sistema, sem a sua superação, é claro. Mas vale ressaltar que a sua própria superação pode ser considerada como um elemento utópico tendo em vista os jogos de

poder e a conjuntura existente hoje. Dessa forma, pode-se dizer que existe sim uma lógica multilateral, bem definida através dos princípios já citados: a indivisibilidade, não-discriminação e a reciprocidade difusa (RUGGIE, 1992). Contudo, essas características compõem a ideia de multilateral, mas não o sustentam (FONSECA, 2008). Acreditava-se que a globalização amplificaria o sentido da indivisibilidade para os Estados, consequentemente reforçando o multilateralismo, porém não foi o que se viu. No atual sistema, as instituições internacionais multilaterais são o caminho para lidar com a questão da indivisibilidade de questões como paz, meio ambiente, entre outros. Por mais que a oferta multilateral existente hoje não seja a ideal ou a desejável, nenhum país tem a real intenção de extingui-la, mesmo que possa falar isso retoricamente. Mesmo que as dificuldades sejam tamanhas e a atuação limitada, tendo em vista as possibilidades disponíveis, a tendência ao multilateralismo é bastante positiva para a sociedade de Estados existente hoje.

3.3 Os Estados Unidos e o Multilateralismo

Como já citado nos tópicos anteriores, não é possível falar de multilateralismo sem abordar a influência e participação dos Estados Unidos nesse processo. Essa potência global vem aumentando a sua importância e influência desde o final do século XIX, possuindo participação extremamente relevante nas questões referentes ao multilateralismo e às organizações internacionais, tanto no sentido de incentivar, como no de causar sérios questionamentos sobre o seu real comprometimento com a causa. Além disso, possui participação ativa na criação das duas organizações internacionais multilaterais de cunho universal já constituídas na história, a Liga das Nações e a ONU. Assim, o objetivo principal desse tópico é abordar a influência dos Estados Unidos nas questões relativas ao multilateralismo e às organizações internacionais, ressaltando a sua visão sobre o tema, a sua utilização prática e os interesses por trás do discurso.

3.3.1 Os princípios multilaterais como estratégia de influência global

Desde as 13 colônias, os Estados Unidos lançam os seus princípios fundamentais que iriam guiar a construção, a consolidação e a manutenção dessa nação até os dias de hoje. Firmada a independência perante os ingleses, em 4 de julho de 1776, nascia também,

depois de alguns anos, a Constituição da República, que ainda se mantém atualmente, apenas com anexação de emendas. Essa constituição¹⁷ foi estabelecida por grandes nomes da história do país, que ficaram conhecidos como “pais fundadores”, sendo eles George Washington, Alexander Hamilton e Thomas Jefferson. Já se pode observar desde a sua fundação como Estado nacional, a ideia de exportação de seus princípios e de seu modo de governo, o que só se iniciará realmente no século XIX.

Tendo sido estabelecido o sistema norte-americano no século XVIII, como um exemplo de organização governamental para a humanidade, havia a tentativa de se propagar pelo mundo o modo de vida, de governo e de sociedade americana. Inicialmente, aplicou-se uma estratégia retórica de propagação e, posteriormente, uma mais prática. “Os meios retóricos referem-se a premissa do ‘*teach by example*’ (ensinar pelo exemplo), à imagem do ‘*beacon of mankind*’ (farol da humanidade) e da ‘*city upon the hill*’ (cidade na colina), ao lado da expressão alianças não permanentes” (PECEQUILO, 2012, p. 2-3). Esse ponto de vista está relacionado à consolidação dessa sociedade que havia acabado de se tornar independente, por mais que tinham o objetivo de propagar o seu projeto de democracia, era necessário se consolidar anteriormente. Essa atitude ficou conhecida como “Tradição de Washington”, que tinha dois modos de atuação tática: o isolacionismo e o internacionalismo unilateral (PECEQUILO, 2012). O isolacionismo está relacionado a um distanciamento do resto do mundo, a fim de se consolidar como nação primeiramente. A do internacionalismo unilateral permitiria ter uma maior margem de manobra, atuando no sistema internacional, mas de acordo com o interesse próprio do país, sem interferir em muitas questões e sem o estabelecimento de alianças permanentes.

O século XIX é marcado por uma transformação do *modus operandi* dos Estados Unidos, passando da retórica à prática. Nesse momento, passa a se dar mais importância à projeção externa do país, surgindo assim o “Destino Manifesto”, movimento que colocou a política externa do país como se fosse uma missão, cujo principal objetivo seria disseminar pelo mundo a ideologia liberal e a democracia. Também nessa época, o país

¹⁷ É importante ressaltar que se pode notar já na Declaração de Independência e também na Constituição da República, há uma percepção do país como uma nação diferenciada e superior às demais. Além de possuir um sistema (república democrática) que deveria ser levado como exemplo aos Estados considerados atrasados por eles, como os países da América Latina, África e Ásia. A república democrática estadunidense seria considerada, segundo eles mesmos, “a melhor forma de governo”. Esse seria o primeiro sinal no sentido de ter a intenção de influenciar outras regiões a partir de sua perspectiva.

passa a ter uma postura expansionista¹⁸ de suas fronteiras, passando do território original das 13 colônias ao Pacífico. Nesse momento, no resto do mundo, as iniciativas ligadas ao multilateralismo ainda eram muito tímidas, limitadas à ocorrência de conferências internacionais e ao continente europeu (como já ressaltado mais detalhadamente no capítulo anterior da dissertação). Assim, ainda não se pode falar num protagonismo norte-americano na questão e nem na utilização de princípios multilaterais como guia para a sua política externa e agenda internacional.

Ainda em relação à questão da projeção externa nessa etapa de consolidação norte-americana, evidencia-se a Doutrina Monroe de 1823. Essa doutrina esteve ligada a todo hemisfério ocidental do globo, sendo que essa deveria ser uma região natural de influência da potência em construção. Desse modo, ela estabelecia o lema “América para americanos”¹⁹, com clara relação à influência europeia, que ainda era bastante forte na América Latina. Assim, era estimulado a independência dessa região perante à Europa e o estabelecimento do modo de governo norte-americano, a democracia, em oposição às monarquias, que dominavam o velho continente. Nesse primeiro momento em que os Estados Unidos começam a se propagar externamente, pode-se notar uma clara diferença com o modo expansionista europeu, pois os norte-americanos não tinham a intenção de formar colônias oficiais fora de seu território, mas sim relações de influência tão fortes quanto, só que sem o “fardo” de gerir aquele território oficialmente.

A partir disso, os Estados Unidos passam por um rápido crescimento econômico e, com isso, aumento da sua relevância internacional, ameaçando a hegemonia europeia no sistema internacional. Contudo, a sua participação mais ativa no sistema, como uma potência, passa a ser mais evidente apenas no início do século XX. Já no século XIX, pode-se observar a tendência europeia pelo estabelecimento de regras e princípios para reger a ordem internacional, porém ainda não existia nenhuma forma institucionalizada, sendo que a estrutura que chegou mais perto disso foi o Concerto Europeu (KENNEDY, 2009; HOLSTI, 2000).

Já no final do século XIX e início do século XX, passam a ocorrer algumas modificações no modo de guiar a política externa do país. Portanto, é possível afirmar

¹⁸ “A expansão das fronteiras é tanto um direito quanto um dever, à medida que permite construir um mundo que cada vez mais se assemelhe aos ideais de liberdade norte-americanos” (PECEQUILO, 2012, p. 3).

¹⁹ A Doutrina Monroe estabeleceu uma clara zona de influência dos Estados Unidos na América Latina, tanto que alguns historiadores falam que o lema correto deveria ser “América para os norte-americanos”. Ela ainda permanece como doutrina orientadora das relações Estados Unidos-América Latina.

que os anos entre 1898 e 1918 foram marcados por uma expansão e transformação da política externa norte-americana, principalmente em resposta às mudanças internas e externas que o país passava (RUGGIE, 1992). Apesar dessas modificações, os princípios básicos ainda se mantinham, como: o não estabelecimento de alianças permanentes, manutenção da liberdade de ação, isolacionismo. Somente com o estopim da Primeira Guerra Mundial (1914 – 1918), ocorreu uma nova modificação no sistema internacional, não podendo ser ignorado pelos Estados Unidos. Com o presidente Thomas Woodrow Wilson no poder (1913 – 1921) dá-se o primeiro passo para a utilização de princípios multilaterais como forma de guiar a nova ordem mundial.

É possível notar que a tradição de política externa norte-americana possui o costume de optar pelo lado moral, diferentemente da tradição europeia de equilíbrio de poder (PECEQUILO, 2003), utilizando sempre os valores de liberdade e de democracia para justificar medidas coercitivas. Isso pode ser observado na própria entrada dos EUA na 1ª Guerra, onde ingressam em 1917, com o pretexto de que estariam salvando a Europa das forças autoritárias e que iriam construir um mundo mais justo e democrático. Nesse momento, também o presidente Wilson surge com os seus 14 pontos, lidos em um discurso no Senado americano, em janeiro de 1918. O que ficou conhecido como *wilsonianismo* acabou sendo base da primeira forma realmente institucionalizada do multilateralismo na ordem internacional, a constituição da Liga das Nações em 28 de junho de 1919. Versado por seu idealismo, Wilson fazia uma correlação entre a paz e a democracia, sendo que postulou como a ordem internacional deveria se portar para que não levasse a ocorrência de uma nova guerra, com o auxílio dos Estados Unidos como a maior potência, e baseados nos princípios de democracia, segurança coletiva e autodeterminação dos povos.

Dessa forma, com a postulação do então presidente norte-americano Wilson e os seus 14 pontos, os Estados Unidos possuíram um papel de protagonismo na primeira forma institucional do multilateralismo, na primeira organização internacional de cunho universal e no estabelecimento de princípios e regras (em sua maioria, extremamente idealistas) que deveriam reger as relações internacionais. Contudo, a grande ironia é que o país não compôs a Liga das Nações como membro, isso porque o congresso norte-americano não aprovou a sua participação como membro. A elaboração dos 14 pontos e a criação da organização internacional para reger a sociedade internacional representa muito mais do que apenas “bondade e preocupação” por parte do presidente Wilson e dos

Estados Unidos, esse foi o pontapé inicial para a utilização de organizações internacionais para o país exercer a sua influência mediante menores custos e com maior legitimidade. Dessa forma, pode-se afirmar que o multilateralismo surge, na verdade, para as potências lidarem com os seus problemas e ambições entre si, e não como uma forma de democratizar o sistema internacional.

A saída dos Estados Unidos do próprio arranjo de paz foi um golpe bastante duro à eficácia da Liga das Nações. As posições internas contrárias à atuação do presidente Wilson acabaram prevalecendo, sendo que, nesse período, há um abandono do internacionalismo, a retomada do isolacionismo e o desengajamento internacional da política externa norte-americana, resultando na derrota de Wilson na eleição presidencial. Esse internacionalismo só seria retomado em 1941.

Assim, o período compreendido entre 1920 até 1940, foi marcado pela retomada dos princípios isolacionistas dos norte-americanos, pondo fim no engajamento e no internacionalismo característicos do período wilsoniano. “A retomada desse padrão pelos Estados Unidos, depois do seu breve período de ativismo, teve consequências diretas no encaminhamento da Segunda Guerra Mundial” (PECEQUILO, 2003, p. 101).

No âmbito interno dos Estados Unidos, houve eleição presidencial e quem saiu vencedor foi o democrata Franklin Delano Roosevelt. A sua subida ao poder foi essencial para a tomada de novos rumos da nação norte-americana, houve um reengajamento do país no sistema internacional.

O início da 2ª Guerra Mundial em 1939 foi um golpe fatal na Liga das Nações, porém só teve o seu fim formal em 18 de abril de 1946.

Alguns internacionalistas americanos, há muito frustrados pela inércia do país durante os anos 30, formaram a *Comission to Study the Organization of Peace* [Comissão para o Estudo da Organização da Paz] e, em 1940, redigiram um relatório acerca da necessidade de se passar de uma Sociedade das Nações para uma federação mundial [...]. O próprio Roosevelt encorajava o Departamento de Estado a pensar na ordem pós-guerra, mesmo antes de os Estados Unidos entrarem na guerra. (KENNEDY, 2009, p. 43)

Antes mesmo dos Estados Unidos ingressarem oficialmente na guerra, o presidente Roosevelt já possuía uma retórica que condiz muito com o que se pregaria no final da Segunda Guerra com a criação das Nações Unidas, isso pode ser observado no seu discurso em janeiro de 1941, intitulado “Quatro Liberdades”, que eram: liberdade de

expressão, liberdade de religião, liberdade de viver sem carências e liberdade de viver sem medo (KENNEDY, 2009).

Os Estados Unidos, desde o início do século XX, construíram para si mesmo um lugar mais atuante no sistema internacional, mas não conseguiram estabelecer uma política externa que mantivesse e concretizasse esse papel de forma constante, sendo que até a Segunda Guerra Mundial, a política externa fica num padrão de intervenção/afastamento/intervenção. Assim, a fim de evitar que esse padrão se repetisse, era necessário que passassem a incorporar essas realidades na sua formulação de estratégia, deixando no passado a sua antiga concepção de relações internacionais. Na prática, isso significava que, ao final do conflito, os EUA não poderiam fazer o que fizeram após a Primeira Guerra, abandonando as estruturas de paz estabelecidas e se isolando novamente. Contudo, mesmo com o fim do conflito e a vitória dos aliados, não se tinha certeza de que os Estados Unidos não tomariam uma atitude isolacionista novamente.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, em 1945, os Estados Unidos passaram por um período de readequação e ajuste de suas políticas para a nova ordem mundial, que seria moldada a partir de seus anseios. A prioridade naquele momento era entender que a agenda internacional dos EUA tinha que ser condizente com o seu papel de principal potência do sistema internacional, e também a construção de uma ordem internacional pós-conflito tecida a partir dos princípios norte-americanos. Assim, há um amadurecimento de sua política externa, priorizando o internacionalismo e a hegemonia.

Por mais que houvessem incertezas quanto às futuras ações dos EUA no pós-guerra, era necessário observar que a conjuntura de 1918 era divergente da de 1945. Isso porque: a Segunda Guerra Mundial destruiu de vez a capacidade das potências da Europa de continuar como o centro das relações internacionais, pois a sua recuperação demoraria bastante; os EUA haviam se beneficiado com a guerra; e havia a ascensão da URSS como uma forte concorrente hegemônica (PECEQUILO, 2003). Desse modo, viu-se cada vez mais a necessidade de se modificar a postura de política externa dos Estados Unidos após 1945, era indispensável para o próprio país uma posição mais ativa no sistema internacional.

[...] a transformação e direção ao internacionalismo se traduziu menos no domínio irrestrito e na imposição da hegemonia e mais na escolha de uma estratégia para promover o interesse nacional por meio da construção de uma ordem cooperativa liderada pelos Estados Unidos, garantindo a existência de

um ambiente estável e favorável à expansão norte-americana. (PECEQUILO, 2003, p. 126)

Em 1945, após o fim do conflito, a prioridade era a construção de uma ordem internacional baseada nos princípios dos EUA, onde o país teria um papel de liderança. O centro dessa nova ordem seria uma organização internacional, que, em tese, teriam os erros corrigidos em relação à sua antecessora (Liga das Nações). As negociações da construção da ONU, ou melhor do Sistema ONU, se iniciaram nas Conferências de Dumbarton Oaks, como já mencionado no capítulo anterior. Dessa forma, os Estados Unidos estavam ligados novamente com a constituição de uma nova organização internacional multilateral, que iria reger diversos temas importantes da ordem internacional, inclusive a questão da segurança.

Ao analisar os princípios presentes na Carta das Nações Unidas, é possível observar a presença de inúmeros elementos condizentes com os princípios norte-americanos. Assim, a organização que viria a ser a mais importante do sistema internacional era completamente dominada com preceitos estadunidenses, consolidando assim a hegemonia da grande potência. Algo muito específico pode ser notado nessa questão é que a hegemonia consolidada pelos Estados Unidos nesse momento, utilizando-se de uma organização multilateral, impõem alguns limites a sua própria atuação, dando maior legitimidade às suas ações.

Em todas as áreas das relações internacionais havia a influência clara dos Estados Unidos, porém sempre ligado a organizações multilaterais que exprimiam grande legitimidade e noção democrática, pelo menos no lado retórico. Assim, na área econômica destacam-se as Conferências de Bretton Woods, em 1944, criando o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, instituições que claramente refletem uma visão econômica de caráter liberal, característico da potência norte-americana.

Com o estabelecimento da ONU, finalmente é quebrada a tradição de não ingressar em alianças permanentes dos EUA. Mesmo tendo uma faceta democrática e de igualdade entre os Estados, não se pode usar outra palavra a não ser “hegemonia”, para caracterizar a nova ordem internacional controlada pelos Estados Unidos. Um dos principais mecanismos de poder utilizados pelo país para exercer a sua hegemonia são as próprias instituições multilaterais, onde possuem uma clara liderança. Pode-se considerar que a hegemonia dos EUA utiliza de artifícios considerados benignos, como o

multilateralismo, sendo assim, nenhum país menos poderoso, por exemplo, vai se portar contra uma ordem multilateral.

De acordo com Ruggie, o país teve um comportamento atípico na construção da ordem (como na construção de seu império), trabalhando para sustentar um sistema em que o seu próprio poder era limitado por regras e instituições por ele criadas [...]. Assim, paradoxalmente, os Estados Unidos, no auge da sua hegemonia, dedicaram-se a construir uma ordem política legítima com a adesão e a participação igualitária dos demais países, afastando os temores de dominação e de coerção que poderiam existir. (PECEQUILO, 2003, p. 132)

Dessa forma, a dominação e a hegemonia foram instituídas de forma tão “legítima”, que ela se tornou também mais duradoura, pois através desses meios institucionais foram impostos não somente a dominação norte-americana de forma benigna, mas também o modo de vida americano e os seus princípios. O país não queria assumir plenamente a responsabilidade de condução do sistema, ou seja, os EUA não queriam arcar com os custos, queriam apenas os resultados. Assim, a nova tradição de política externa dos EUA chega ao seu auge e foi muito bem-sucedida para os seus objetivos, pois ela abre mão de exercer seu poder de forma unilateral e utiliza dos artifícios do multilateralismo através de instituições internacionais para criar um domínio em que dificilmente será contestado, e quando contestado podem alegar que há artifícios de contenção de seu poder.

A ordem estabelecida pós-1945 baseada no multilateralismo e cooperação através principalmente da ONU possui influência clara dos Estados Unidos e também a magnitude de seu poder, principalmente porque naquele momento a Europa estava arrasada por conta da guerra, restando apenas outra potência que poderia disputar esse papel: a União Soviética. Pode-se dizer que a implementação da ordem multilateral baseada na cooperação entre países foi realmente um sucesso para os Estados Unidos, contudo a primeira provação vem com o início do conflito bipolar com a URSS, sendo esse não apenas um embate entre duas potências, mas um confronto entre duas visões de mundo distintas.

O período da Guerra Fria foi o primeiro desafio vivido pelas Nações Unidas, sendo que todos os seus princípios e objetivos passaram a estar ameaçados caso ocorresse realmente um novo conflito. Ao mesmo tempo em que todo esse sistema foi ameaçado pela iminência de um possível conflito entre as duas grandes potências, ele também foi reforçado pelos Estados Unidos, tendo em vista que o sistema ONU refletia o seu sistema, o seu modo de vida, a sua ordem internacional. Assim, integrou-se a tudo isso a tarefa de

contenção da União Soviética, como inimigo número um do modo de vida capitalista e ocidental. Isso conseguiu gerar tanto consenso interno e externo para os Estados Unidos atuarem como ator hegemônico, devido à ameaça, não se questionando tanto o papel global dos norte-americanos. A Guerra Fria tem o seu início datado a partir de 1947. “A junção destes elementos levou à construção do já mencionado sistema de organizações multilaterais e redes de interdependência externas e do reforço do aparato militar e diplomático norte-americano para a projeção de poder hegemônico” (PECEQUILO, 2012, p. 5).

Dessa forma, a ONU, que deveria ser uma organização que busca contemplar os anseios de todos os países membros, passou a ser palco da disputa bipolar entre EUA e URSS. O Conselho de Segurança da ONU, onde os dois países eram membros permanentes, ficou totalmente paralisado por conta dos vetos por ambos os lados da disputa (AMORIM, 1998). Contudo, mesmo no auge da disputa entre os dois países ainda sim algumas regras de convivência internacional continuaram prevalecendo. Por mais que a Guerra Fria possa ter representado um momento de crise para a ONU, também acabaram ocorrendo alguns avanços para outras questões de outros países. Através da participação democrática na Assembleia Geral, países africanos conseguiram conjuntamente pressionar os países europeus por sua independência.

Com a queda do Muro de Berlim em 1989 e a desintegração e fim da União Soviética em 1991, tem-se o fim do conflito bipolar, sendo que os Estados Unidos saem como o grande vitorioso dessa disputa. Dessa forma, com o sistema que prevaleceu, a ordem internacional volta a ser guiada somente por princípios de liberalismo, de democracia e do capitalismo, sem nenhum outro projeto alternativo forte o bastante para contrastar com o poder norte-americano.

Esses eventos ligados ao fim da Guerra Fria e a “vitória” dos Estados Unidos sobre a União Soviética podem ser considerados como um marco, pois a partir desse momento passou-se a ver o capitalismo democrático e liberal como algo insuperável para a humanidade. Esse pensamento é de extrema importância para a manutenção da hegemonia dos Estados Unidos na ordem internacional (AYERBE, 2006).

Os anos 1990 na ONU foi um momento de relativa estabilidade e sem grandes confrontos diretos no Conselho de Segurança, já que não havia mais aquele impasse entre EUA e URSS, correspondendo a um momento de pouca utilização do poder de veto.

Contudo, ainda assim, a organização continuava a passar por uma crise de credibilidade e diversas tentativas de reformas, principalmente do Conselho de Segurança, onde os países emergentes e alguns outros exigiam maior representatividade no órgão, alegando também que ele não refletia a nova ordem internacional pós-guerra fria. Uma crise na ONU também representa uma crise da hegemonia norte-americana, não sendo do interesse deles que o Conselho de Segurança reflita outra ordem que não seja a deles.

Assim, o multilateralismo como uma estratégia de dominação da ordem mundial após a Guerra Fria passa a ter altos e baixos nos governos que se seguiram. Isso porque, internamente no país, alguns setores discordavam dessa estratégia, achando que deveria ser retomado o isolacionismo dos primórdios do Estado norte-americano. Os governos de George H. Bush (1989 – 1992), Bill Clinton (1993 – 2000) e Barack Obama (2009 – 2017) tentaram colocar em prática uma reforma do internacionalismo multilateral como estratégia do país para se manter como a principal potência do sistema, porém muitos dos discursos ficavam apenas na retórica.

É importante notar que ao mesmo tempo que o fim da Guerra Fria e da URSS refletem a “vitória e a superioridade” dos Estados Unidos como principal potência do sistema internacional, muitos autores consideram que o país passa a entrar em um processo de decadência hegemônica, principalmente a partir do governo Bush (filho), tomando atitudes totalmente unilateralistas, negando toda a trajetória de consolidação da hegemonia norte-americana através de meios multilaterais. Autores ligados à visão dos sistemas-mundo, como Giovanni Arrighi e Beverly J. Silver, consideram que os Estados Unidos estão em um estado de crise sistêmica, ressaltando a existência de padrões existentes entre as transições hegemônicas já ocorridas na história, como a holandesa-britânica e a britânica-estadunidense (AYERBE, 2006).

Apesar das especificidades de cada situação histórica, as três crises hegemônicas apresentam, como elemento comum, as expansões financeiras, o que permite ao país dominante acesso privilegiado aos recursos financeiros mundiais e contribui para adiar – temporariamente – o fim de sua liderança. (AYERBE, 2006, p. 20)

Ikenberry considera que há uma característica extremamente peculiar nesse período pós-Guerra Fria, que seria uma grande cooperação entre as nações capitalistas altamente desenvolvidas com a ausência de um equilíbrio de poder, já que a URSS tinha se desintegrado. Segundo ele, isso se deve ao caráter liberal da hegemonia praticada pelos Estados Unidos. Assim, essa hegemonia estadunidense possui certas características nunca

antes vistas em um processo de consolidação hegemônica, sendo a utilização de instituições com regras aceitas consensualmente e a negação em aceitar explicitamente o seu lugar no sistema internacional como a potência mais importante (IKENBERRY, 2002a).

O início do primeiro mandato do George W. Bush (2001 – 2004) é marcado pelo neoconservadorismo, implementação de ações unilaterais e críticas ao multilateralismo e instituições multilaterais. Os atentados ao *World Trade Center* e também ao Pentágono, no dia 11 de setembro de 2001, representaram uma modificação brusca da ordem internacional. Houve uma comoção nacional, o governo passou a ter um aparato para agir da forma como achasse melhor, baseado na insegurança e no medo da população. Tudo isso acaba possibilitando ações totalmente unilaterais e conservadoras, se distanciando bastante dos princípios fundadores da ordem internacional pós-1945 e da utilização do multilateralismo como forma de domínio. Assim, o país embarca em duas grandes guerras: a do Afeganistão em 2001 e a do Iraque em 2003. Desse modo, o país deixa de adotar um modo cooperativo para exercer a sua influência, presando por ações bastante diretas e unilaterais.

Para Arrighi, as respostas do governo dos Estados Unidos aos atentados de 11 de setembro de 2001 demonstram uma opção pela resistência à adaptação e à conciliação, configurando um quadro de dominação sem hegemonia que tende a acelerar o caos sistêmico. (AYERBE, 2006, p. 21)

Além disso, Ayerbe parte de uma perspectiva diferente para analisar o Governo Bush, ressaltando que o unilateralismo característico desse governo não deve ser visto apenas como uma resposta improvisada aos atentados de 11 de setembro de 2001, mas sim como uma visão política característica da sua gestão. Tendo a rápida vitória na Guerra do Afeganistão e o apoio internacional à essa guerra culminou num maior fortalecimento do unilateralismo, que iria basear a elaboração da Doutrina Bush, em setembro de 2002.

Os atentados contribuem para consolidar no interior do establishment as posições favoráveis à entronização dos Estados Unidos como principal responsável pela vigilância e pela punição dos inimigos da ordem, já não como guardiões do ‘mundo livre’, mas como protetores das fronteiras que separam a ‘civilização’ da barbárie. (AYERBE, 2006, p. 38)

Essas tendências unilateralistas presentes no Governo Bush foram alvos de duras críticas por diversos setores da política estadunidense, como inclusive funcionários das gestões anteriores. Joseph Nye²⁰, que foi secretário adjunto de Defesa do Governo

²⁰ No livro lançado por Joseph Nye, em 2004, intitulado “*Soft Power: The Means to Success in World Politics*”, o autor lança os conceitos de *soft* e *hard power* para mostrar como os Estados Unidos devem

Clinton, considera que o unilateralismo exercido por Bush está desmoronando as bases de *soft power* estabelecidas pelo país até então, além de exacerbar o *hard power* de um modo não inteligente (NYE, 2004). Se o país ficar investindo apenas na área militar irá deixar de investir nas outras áreas de *soft power* que deveriam ser a base de sustentação do poder estadunidense. Contudo, também há setores políticos e acadêmicos que apoiaram as medidas do governo, justificando o uso excessivo de meios militares como um exercício legítimo da força do Estado para o interesse geral da sociedade internacional de manter a “liberdade”. Dessa forma, o unilateralismo dos Estados Unidos é caracterizado pelo não cumprimento e a sua própria exclusão do conjunto de regras que regem as relações internacionais que eles mesmos criaram.

Com o poder na ordem internacional caminhando do Norte para o Sul, o estabelecimento de alianças de geometria variável (ex: BRICS, IBAS) e a emergência de uma nova grande depressão com a crise econômica, o segundo mandato Bush toma novos rumos. Há uma modificação no discurso, tendo uma tendência a ressaltar a importância do multilateralismo e dos órgãos multilaterais, retomando os seus instrumentos clássicos de poder. Também é possível perceber uma importância maior dos pivôs regionais nesse novo momento do governo.

O multilateralismo assertivo reafirmava o compromisso com o sistema de organizações internacionais, enquanto a diplomacia transformacional inseria o componente político-econômico-social como mecanismo de promoção da mudança de regime [...], em detrimento do instrumento militar, que havia sido preferencial na Era Bush. (PECEQUILO, 2012, p. 24)

Desse modo, pode-se observar que os governos de Bush pai, Clinton e Bush filho, todos utilizam do multilateralismo de algum modo como forma de dominação da ordem internacional. No caso do Bush pai e Clinton, a utilização dele é mais clara. Já no caso do Bush filho, há uma grande diferença de abordagem nos dois mandatos, sendo que no primeiro mandato há uma tentativa de fuga desse sistema multilateral, presando mais para medidas unilaterais e de desrespeito às organizações internacionais. Contudo, o país acaba entrando em crise tanto internamente como externamente, afetando a sua “hegemonia” no sistema, assim no segundo mandato, há a tentativa de retomada do multilateralismo, com o que ficou conhecido como multilateralismo assertivo.

atuar no sistema internacional mantendo a sua hegemonia, mas não ganhando inimizadas de todos os países ao seu redor. O *hard power* está mais relacionado com a área militar, sendo mais concreto e perceptível, pois está relacionado a guerras e conflitos armados. O *soft power* é indireto, transnacional e não imediato, englobando aspectos ideológicos, sociais e culturais.

As propostas encontradas no governo Obama²¹ giravam em torno de uma refundação hegemônica do país, sendo que colocaria fim no unilateralismo do governo Bush, lançando um novo multilateralismo. Também proporia e apoiaria reformas das organizações internacionais, a fim de deixá-las mais democráticas. “Uma das grandes preocupações de Obama foi no sentido de sinalizar à comunidade internacional o seu compromisso com o multilateralismo, as novas potências emergentes, os parceiros tradicionais e a renovação da projeção do país em continentes como a África” (PECEQUILO, 2012, p. 26). Contudo, a Gestão Obama foi marcada por um discurso retórico bastante articulado com os compromissos do país com o multilateralismo e as organizações internacionais, porém na prática via-se uma certa continuação das políticas do Governo Bush.

Assim, o multilateralismo e os Estados Unidos possuem uma relação bastante interligada, visto que o país utiliza do mesmo para consolidar a sua hegemonia no sistema internacional desde o pós-1945. Entretanto, é facilmente observável que mesmo com a vitória estadunidense do conflito bipolar, há um crescente enfraquecimento do país como a maior potência hegemônica a partir dos anos 1990, abrindo espaços para o aparecimento de novos atores, como os BRICS. Por mais que o multilateralismo tenha sido usado como uma ferramenta de dominação, o país ainda insiste em tentar atuar unilateralmente em muitos momentos, não conseguindo os resultados esperados. A verdade é que conforme a conjuntura internacional muda, deve ser adaptada a estratégia de política externa do país, sendo que desde os anos 1990, os Estados Unidos não conseguem mais obter os seus ganhos com baixos custos e consenso internacional. Dessa forma, quanto mais o país norte-americano tenta atuar unilateralmente mais ele se prejudica e maiores são os custos políticos e econômicos das suas atitudes. “O multilateralismo é muito mais valioso para os Estados Unidos, tanto para alcançar os seus objetivos de “interesse nacional”, como para manter a sua liderança. ” (BERNAL-MEZA, 2005, p.4).

²¹ Durante o Governo Obama, Nye Jr lança o conceito de “Smart Power” ou poder inteligente para esse período, que seria uma combinação entre o “hard power” e o “soft power”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O multilateralismo se mostra então como um fenômeno do mais alto grau de complexidade rodeado por princípios como: a indivisibilidade, a não discriminação e a reciprocidade difusa, como exposto por John Ruggie e outros autores estudiosos do tema em questão. É possível afirmar que o multilateralismo surge como uma possibilidade de coordenar os problemas de coexistência que os Estados possuíam, sendo que a partir do final do século XIX e no século XX, isso passa a se dar através das organizações internacionais. Podemos também dizer que a tentativa de instauração de uma ordem internacional multilateral foi uma tentativa de deixar o sistema internacional mais colaborativo.

Dessa tríade de características ligadas ao multilateralismo, as duas primeiras são princípios que regem todas as organizações internacionais e possuem um caráter mais permanente. Já a reciprocidade difusa é uma questão muito importante, principalmente para as grandes potências, pois essas vão entrar nos arranjos multilaterais para diminuir os seus custos nas relações interestatais e alcançar os seus objetivos através de custos menores. Contudo, eles não sabem quando os seus objetivos serão concretizados, causando também uma incerteza por parte das nações.

Essas características estão presentes em todo arranjo multilateral existente, sendo que a existência deles, por mais que muitas vezes considerada idealista, traz legitimidade para a organização multilateral. Sendo assim, pode-se falar de uma certa consolidação desses princípios no debate internacional, mesmo que sejam ignorados em certos momentos.

Historicamente, o surgimento do multilateralismo está intimamente ligado com a busca por soluções para os problemas ligados à soberania, pós-Westfália. Isso porque tinha-se muitos problemas ligados à questão territorial. Posteriormente, o que podemos chamar de segundo marco do desenvolvimento do multilateralismo foi após a 1ª Revolução Industrial, onde os acordos multilaterais entravam em ação para resolver problemas advindos dessa nova etapa capitalista. Contudo, nesse primeiro momento, não se pode falar que os movimentos multilateralistas deram resultado em organizações multilaterais formais.

No século XIX, destaca-se o Concerto Europeu, criado em 1814 – 1815. Muitos autores consideram essa a primeira experiência multilateral de fato, como é o caso do

Ruggie. O Concerto Europeu foi criado após as Guerras Napoleônicas (1803 – 1815) pelas cinco maiores potências europeias, sendo elas: Grã-Bretanha, Áustria, Prússia, Império Russo e França. Essa etapa se destaca pelo fato de que mais de uma ou duas potências passaram a reger as relações no continente europeu. Não se pode deixar de ressaltar que, por mais que o continente europeu era regido por uma ou duas nações, esse arranjo estava longe de ser democrático ou universalista. Porém já existia a noção de indivisibilidade da paz e a obrigação de uma resposta coletiva dos membros, caso algum deles seja atacado.

Assim, o multilateralismo existente antes do século XX pode ser considerado como uma preparação/ensaio para uma forma mais “acurada” de multilateralismo. No século XX, houve uma institucionalização do multilateralismo acarretando a constituição de organizações internacionais. Além disso, também ocorreu a formação da primeira organização internacional multilateral de cunho universal, a Liga ou Sociedade das Nações. Essa organização surgiu de ideais extremamente utópicos acerca da paz advindos dos 14 pontos de Wilson, então presidente norte-americano da época. A organização possuiu diversos entraves para o seu funcionamento e manutenção de seu objetivo, que era evitar uma nova guerra. Como se sabe, a organização falhou gravemente, mas não podemos deixar de ressaltar a sua importância para a construção do multilateralismo e da ONU que se tem hoje.

Com a falha da Liga das Nações, eclode a 2ª Guerra Mundial em 1939. No seu fim, em 1945, já se falava na criação de uma nova organização internacional para assegurar que não ocorresse uma nova guerra. Nessa nova organização, os erros cometidos na Liga das Nações seriam corrigidos e os Estados Unidos assumiria o seu posto de potência mais importante do sistema internacional. Assim, em 1945, é criada a Organização das Nações Unidas. É importante ressaltar que essa organização é criada a partir de ideais norte-americanos e sob a perspectiva dos vencedores da guerra. Para que ela não tivesse os mesmos problemas que a Liga das Nações teve na questão da eficiência e da legitimidade, foi instaurado o Conselho de Segurança, no qual cinco potências possuíam o poder de vetar questões que não fossem do seu agrado. A existência desse poder de veto foi uma questão essencial inclusive para a plena participação dos Estados Unidos na organização, pois na época da Liga o congresso norte-americano não aprovou a participação do país com receio de perder a sua “liberdade” de ação.

A Organização das Nações Unidas foi e ainda é a maior organização internacional já criada, sendo que é composta por praticamente todos os Estados do sistema internacional. Ela é uma organização que gera muita divergência de opinião entre os estudiosos e também entre os próprios países que participam dela. Apesar de ela ser a representação máxima do multilateralismo hoje, ela também possui diversos elementos que se contradizem, como a própria existência do veto e a dificuldade em se fazer qualquer reforma dentro da organização. A Guerra Fria foi um período bastante tenso para a ONU, já que o Conselho de Segurança ficou paralisado devido à utilização do veto por parte dos EUA e da URSS, mas ela conseguiu passar por esse período praticamente ileso. Posteriormente, há uma ressignificação da organização, mas ao mesmo tempo muitos falam de uma crise de legitimidade, inflacionada também pelos atentados de 11 de setembro de 2001, quando os Estados Unidos endurecem o seu discurso e se mostra disposto a passar por cima do arranjo multilateral, como o fez em 2003, ao invadir o Iraque.

A principal crise que a ONU passa está relacionada com a falta de representação de algumas regiões no Conselho de Segurança e também pela composição dele representar a conjuntura pós-2ª Guerra Mundial. Muitos países se unem pleiteando uma reforma, como é o caso do Brasil, Índia, alguns países africanos, Alemanha, Japão, entre outros. Contudo, qualquer tipo de reforma é praticamente impossível sem o consenso dos cinco membros permanentes do Conselho.

As organizações internacionais possuem a sua origem nas conferências internacionais. Considera-se que o Concerto Europeu, já citado nesse tópico, tenha sido o “pontapé” inicial da utilização das conferências entre Estados para a resolução de problemas. Até a Primeira Guerra Mundial, a ocorrência de conferências internacionais só cresceu, sendo que elas giravam em torno dos seguintes temas: áreas de estímulo à indústria, administração de potenciais conflitos sociais, fortalecimento do Estado e do Sistema de Estados, administração de conflitos entre Estados e fortalecimento da sociedade. Além disso, qualquer nação podia convocar uma conferência acerca de algum tema, sendo que até pessoas ligadas ao governo de caráter secundária. Isso fez com que ocorressem um número gigantesco de conferências e o debate acerca dos mais diversos temas, como se pode ver na Tabela 1. Pode-se dizer que nesse momento as relações entre os Estados, principalmente na área mais técnica, estavam muito mais tendenciosas para o multilateralismo do que ao unilateralismo. Não se pode dizer o mesmo acerca da área da

segurança e da paz, já que irá ocorrer a 1ª Guerra Mundial. Vale ressaltar também que todo esse sistema de conferências estava mais ligado ao continente europeu.

A partir do estabelecimento dessas conferências, também passou a serem instauradas as Uniões Públicas Internacionais, podendo ser consideradas como um protótipo das futuras organizações internacionais. A maioria dessas uniões públicas internacionais eram criadas para lidar com algum problema técnico, em sua maioria ligado à comunicação, à indústria e ao comércio. Murphy coloca que essas uniões públicas são majoritariamente criadas a partir da 1ª Revolução Industrial, onde os Estados não sabiam mais lidar isoladamente com certos problemas. Muitas dessas uniões públicas não se esvaziaram ao longo do tempo, sendo que muitas delas foram inseridas no Sistema ONU, em 1945.

A partir dessas duas experiências multilaterais, as organizações internacionais passam a existir com a criação da Liga das Nações, em 1918, sendo a primeira tentativa de criação de uma organização que deveria ser composta por todos os países do globo. Como já ressaltado anteriormente, essa organização teve inúmeros problemas e ideais extremamente idealistas, mas não se pode tirar a sua importância, visto que foi a primeira tentativa de criação de um órgão desse porte, além de ter servido como um modelo para a criação futura da ONU.

O outro marco na história das organizações internacionais está ligado com a criação da Organização das Nações Unidas, em 1945. Além de ter criado a mais importante organização internacional da história, a conjuntura pós-criação da ONU também foi de criação de um número muito grande de outras organizações internacionais, algumas de cunho regional, outras de cunho militar e econômico. Por mais que essas organizações tenham inúmeros problemas e sejam constantemente questionadas pela sociedade internacional, pode-se dizer na existência de uma tendência a uma institucionalização das relações internacional pós-1945.

Contudo, não se pode falar que as organizações internacionais surgiram de um planejamento prévio dos Estados, elas foram surgindo de acordo com as necessidades e demandas dos mesmos e a partir de 1945, podemos falar de um “boom” de organizações internacionais.

Não há um consenso acerca do conceito de organização internacional, mas podemos fazer uma compilação de alguns pontos em comum retirados das mais diversas

definições existentes. Assim, pode-se considerar que uma organização internacional é sempre composta por Estados; sempre são fundadas baseadas em um tratado internacional constitutivo; são sujeitas ao direito internacional; devem possuir uma estrutura orgânica independente. Normalmente, a estrutura das organizações internacionais é composta por uma Assembleia Geral, um secretariado executivo e um departamento administrativo.

Existem diversas classificações das organizações internacionais de acordo com algumas características. Vale ressaltar que toda classificação é de caráter metodológica. Uma delas é bastante aceita que é a divisão das organizações em três gerações, sendo que a primeira ou Era de Preparação representa o período de 1815 a 1914, onde prevaleciam as conferências internacionais e uniões públicas internacionais. As entidades existentes nessa primeira geração não podem se enquadrar no moderno conceito de organização internacional. A segunda geração ou Era de Desenvolvimento compreende o período de 1914 até 1945, finalizada pelo fim da 2ª Guerra Mundial, fim da Liga das Nações e criação da ONU. A última geração seria a Era de Consolidação, iniciada com a criação da ONU em 1945 até os dias atuais, período marcado pela instituição da maior organização internacional já existente, criação de diversas outras organizações e uma maior autonomia para elas atuarem no sistema.

Existem também outras classificações das organizações internacionais, como exposto no Capítulo 2, mas muitas delas não são totalmente aceitas pelos estudiosos das organizações internacionais e possuem grande caráter metodológico.

Assim, a partir da explanação dos conceitos e da história do multilateralismo e das organizações internacionais, pode-se notar que são dois fenômenos que se desenvolvem quase que conjuntamente. Primeiro, surgem os primeiros arranjos multilaterais ligados ao desenvolvimento da indústria e do comércio, sendo que o debate multilateral relacionado com a paz e segurança nesse primeiro momento foi bastante singular. Posteriormente, no século XX, começa o movimento claro em direção a uma institucionalização do multilateralismo com a criação da Liga das Nações. Esse movimento se consolida após o fim da 2ª Guerra Mundial e o estabelecimento do sistema ONU, crescendo muito rapidamente o número de organizações internacionais. Muitos autores, como Ruggie, Gelson Fonseca Jr, entre outros, acreditam que por mais que o multilateralismo não precise necessariamente estar ligado à uma organização internacional, hoje em dia dificilmente esses dois fenômenos não estariam conectados.

Essa tendência ao estabelecimento de organizações internacionais está ligada ao tipo de ordem internacional que acabou se formando após 1945. Logo após o fim da guerra e a formação do sistema ONU, havia uma grande esperança no desenvolvimento do multilateralismo, inclusive muitas organizações internacionais foram criadas nessa época. Contudo, tem início a Guerra Fria e toda aquela esperança é colocada em cheque. Mesmo tendo o desafio de lidar com esse conflito bipolar, a ONU conseguiu se manter firme e forte, sendo que nos anos 1990, há uma ressignificação da sua importância no sistema internacional.

A fim de se tirar melhores conclusões acerca do tema do multilateralismo e das organizações internacionais, é preciso ter clareza sobre o que se entende por sociedade internacional. O terceiro capítulo então começa abordando como se deu a formação do sistema de Estados e o conceito de sociedade internacional. O Estado surge no continente europeu nos séculos XV e XVI e com isso a ideia de soberania, ambas questões essenciais para o tema desse trabalho. Como já foi ressaltado, as primeiras iniciativas multilaterais ocorreram para resolver problemas ligados à soberania.

Hedley Bull trabalha muito bem o conceito de sociedade internacional, para ele o sistema de Estados não é apenas um local de conflito de interesses e uma disputa exacerbada por poder. Ele parte do pressuposto de que mesmo sem uma entidade supranacional, há ordem no sistema, e também há regras e princípios que regem o mesmo. Então, quando ele usa o termo “sociedade anárquica”, quer dizer que há uma sociedade internacional, por conta da existência de regras de convivência e princípios em comum, e ela é anárquica, porque não há uma autoridade mundial, acima de todos os Estados.

Diferentemente de outras vertentes, Bull considera que alguns elementos estão sempre presentes no sistema internacional: a guerra, a solidariedade e a cooperação. Em certos momentos, pode ser que um desses elementos se sobressaia sobre os outros, mas nunca desaparecem por inteiro, mesmo em momentos mais críticos. Contudo, por mais que os princípios de uma sociedade internacional sempre estejam presentes, ela não é o elemento mais importante do sistema.

Destaca-se então as dificuldades de implementação do multilateralismo. O primeiro empecilho está ligado com o histórico de guerras trágicas. Essa questão pode ser vista tanto como uma dificuldade, como algo favorável à criação de arranjos multilaterais,

isso porque no século XX, as organizações internacionais foram criadas para se evitar uma nova guerra.

A imprevisibilidade, as incertezas e a desconfiança representam fatores que dificultam a implementação do multilateralismo. Por mais que em certos momentos um arranjo multilateral diminua a desconfiança entre os países, num arranjo multilateral os Estados não sabem ao certo quando serão os seus ganhos e os seus custos, isso acaba trazendo certas animosidades por parte dos países em relação às organizações internacionais multilaterais. Um grande exemplo é a existência do polêmico direito de veto no Conselho de Segurança, pois com ele o país que o possui não será obrigado a tomar uma decisão que lhe desagrade.

Outro problema para a implementação do multilateralismo são os jogos de poder. Alguns Estados utilizam do ambiente das organizações internacionais para pôr em prática os seus jogos de poder. Esses jogos estão ligados principalmente a questões de proteção e de interesses particulares sendo importados para o seio das organizações internacionais. Um exemplo disso é a perseguição no ambiente da Organização dos Estados Americanos por parte dos Estados Unidos contra a Venezuela, ligada a questões de influência econômica. Na ONU também pode-se notar o favorecimento de alguns Estados por serem protegidos pelos Estados Unidos, como o caso de Israel.

Entretanto, de modo geral, a utilização dos métodos multilaterais para conseguir ganhos internacionais é bem menos custosa aos países que entram nessa disputa. Pode-se notar que os Estados Unidos, a fim de consolidar o seu papel no sistema internacional, utilizam o multilateralismo e, mais especificamente, as organizações internacionais para tal finalidade.

O atual sistema é bastante debilitado na questão multilateral como se pode notar, possuindo momentos de maior propensão à uma saída multilateral e outros de grande crise. Porém é extremamente difícil achar uma outra opção plausível para o sistema atual sem uma superação do atual sistema de Estados. Mesmo nessa questão pode-se notar um elemento utópico quando se diz em superação do atual sistema de Estados. No limite das características levantadas por Ruggie, que qualificam o que se entende por multilateralismo, pode-se afirmar que há uma lógica multilateral definida no sistema, mas que ele possui inúmeras falhas e não o sustentam por si só.

Assim, podemos dizer que a conjuntura construída pós-1945 foi baseada em princípios multilaterais, principalmente por conta da influência cada vez maior dos Estados Unidos. Porém a intenção desse país não estava no sentido de ter um sistema de Estados mais justo e democrático, mas sim de construir uma conjuntura internacional no qual eles pudessem dominar a custos menores. O período da Guerra Fria, marcado pela bipolaridade entre Estados Unidos e União Soviética, foi um momento de provação para as instituições internacionais. Com a “vitória” dos Estados Unidos na Guerra Fria, consagrou-se que o capitalismo liberal seria insubstituível e a hegemonia do país cada vez mais insuperável. Entretanto, muitos autores como Arrighi, Silver e Ayerbe, acreditam que a hegemonia dos Estados Unidos está colapsando, principalmente a partir dos anos 1990, estando isso diretamente ligado a mudanças no rumo da política externa estadunidense no Governo Bush, se afastando cada vez mais dos princípios do multilateralismo. Assim, o patrocínio ou o afastamento dos Estados Unidos dos processos multilaterais é algo muito importante para o futuro e desenvolvimento do mesmo, e vice-versa, pois o multilateralismo foi um dos meios que consagrou os Estado norte-americano com o status de potência hegemônica no sistema internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMIN, Samir. *Que Futuro terão as Nações Unidas?*. Revista de Política Externa, V. 14, N. 2, 2005
- ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly. *Caos e Governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro:Contraponto/UFRJ, 2001
- AYERBE, Luis Fernando. *Ordem, poder e conflito no século XXI: esse mesmo mundo é possível*. São Paulo: Editora da UNESP, 2006
- _____. *Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia*. São Paulo: Editora Unesp, 2002
- _____. *O Ocidente e o Resto: a América Latina e o Caribe na cultura do império*. Buenos Aires: Clacso, 2003
- BARACUHY, Braz. *A Crise da Liga das Nações de 1926: Realismo Neoclássico, Multilateralismo e a Natureza da Política Externa Brasileira*. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, 2006
- BERTRAND, Maurice. *A ONU*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995
- BOUCHARD, Caroline; PETERSON, John. *Conceituando o Multilateralismo*. In: (ORG.), Elena Lazarou. *Multilateralismo nas Relações Internacionais: Visões Cruzadas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
- BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica: um estudo da ordem na política mundial*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002
- CAPORASO, James A. *International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations*. International Organization, V. 46, N. 3, p. 599-632, 1992
- CLAUDE JR, Inis L.. *The United Nations, the United States, and the Maintenance of Peace*. International Organization, V. 23, N. 3, The United States and International Organization: The Changing Setting, 1969
- _____. *Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations*. International Organization, V. 20, N. 3, 1966

COELHO, Ana Cecília da Costa Silva. *Organizações Internacionais de natureza multilateral: Uma necessidade do Sistema Internacional ou outros interesses?*. In: (ORG.), Odete Maria de Oliveira. *Organizações Internacionais e seus dilemas formais e informais*. Ijuí: Editora Unijuí, 2012

CRETELLA NETO, José. *Teoria Geral das organizações internacionais*. São Paulo: Saraiva – 3 ed., 2013

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. *Os Estados Unidos no desconcerto do mundo: Ensaio de interpretação*. São Paulo: Editora Unesp: Programa Interinstitucional San Tiago Dantas, 2012

FONSECA JR., Gelson. *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008

HAAS, Ernst B. *When Knowledge is power: three models of change in international organizations*. Los Angeles: University of California Press Berkeley, 1990

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea R.. *Organizações Internacionais: história e prática*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004

HOLSTI, K. J.. *Governança sem governo: a poliarquia na política internacional europeia do século XIX*. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000

IKENBERRY, G. John. *Is American Multilateralism in Decline?*. *Perspectives on Politics*, V. 1, N. 3, 2003

KAHLER, Miles. *Multilateralism with Small and Large Numbers*. *International Organization*, V. 43, N. 3, 1992

KEYSSAR, Alexander. *O direito de voto: a controversa história da democracia nos Estados Unidos*. São Paulo: Editora Unesp, 2014

KENNEDY, David. *The Move to Institutions*. *Cardozo Law Review*, 1987

KENNEDY, Paul. *O Parlamento do Homem: História das Nações Unidas*. Edições 70 - Brasil, 2009

KEOHANE, Robert O.. International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, V. 32, N. 4, 1988

KRASNER, S. D. Structural Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables. *International Organization*, Cambridge, MA (EUA), v. 36, n. 3, 1982

MARTIN. Lisa L.. *Interests, Power and Multilateralism*. *International Organization*, V. 46, N. 4, 1992

MURPHY, Craig N.. *Organização Internacional e mudança industrial: governança global desde 1850*. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

NYE JR, Joseph S.. *O paradoxo do poder americano. Por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada*. São Paulo: Editora Unesp, 2002

_____. *Soft Power: the means to success in world politics*. New York: Public Affairs, 2004

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A política externa dos Estados Unidos: Continuidade ou mudança?*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

_____. *Os Estados Unidos e o Século XXI*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012

_____. RESENDE, Erica Simone Almeida; DINIZ, Eugenio (Orgs). *Os Estados Unidos no Mundo Atual*. Curitiba: Juruá, 2010

RUGGIE, John G. *Multilateralism: the Anatomy of an Institution*. *International Organization*, V. 46, N. 3, pp. 561-598, 1992

_____. The United States and the United Nations: Toward a New Realism. *International Organization*, Washington, v. 39, n. 2, p.343-356, 1985.

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

STEVENSON, Adlai E.. *Os Estados Unidos na ONU: Tempos de Crise e de Esperança*. Rio de Janeiro: Distribuidora Record de Serviços de Imprensa Ltda, 1963

STOLF, Elton Diego. *Organizações Internacionais: A Dialética de suas Associações Formais e Informais*. In: (ORG.), Odete Maria de Oliveira. *Organizações Internacionais e seus dilemas formais e informais*. Ijuí: Editora Unijuí, 2012

TEIXEIRA, Carlos G. Poggio. *Uma política para o continente – reinterpretação a Doutrina Monroe*. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 57, n.2, 2014

_____. *Quatro temas fundamentais do pensamento neoconservador em política externa*. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 50, n. 2, 2007

VELASCO, Manuel Diez de. *Las Organizaciones Internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos – 15ª Ed., 2008

VIGEVANI, Tullo. Ciclos Longos e Cenários Contemporâneos da Sociedade Internacional. Lua Nova, n. 46, 1999

WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1977