



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE GRADUAÇÃO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

RENATA DE CARVALHO BARBOSA

**OS ESTADOS UNIDOS E O SISTEMA DE GOVERNANÇA GLOBAL: uma
perspectiva Neorrealista da cooperação internacional**

**JOÃO PESSOA - PB
2011**

RENATA DE CARVALHO BARBOSA

**OS ESTADOS UNIDOS E O SISTEMA DE GOVERNANÇA GLOBAL: uma
perspectiva Neorrealista da cooperação internacional**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado junto ao curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, em convênio com a Escola de Serviço Público do Estado da Paraíba, em cumprimento à exigência para a obtenção do grau de Bacharel.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cristina Carvalho Pacheco

JOÃO PESSOA - PB
2011

B238e **Barbosa, Renata de Carvalho.**
 Os Estados Unidos e o sistema de governança global: uma perspectiva neorrealista da cooperação internacional / Renata de Carvalho Barbosa. – 2011.
 54f. : il. color

 Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, Curso de Relações Internacionais, 2011.

 “Orientação: Profa. Dra. Cristina Carvalho Pacheco, Curso de Relações Internacionais”.

1. Sistema de governança global. 2. Cooperação internacional. 3. Estados Unidos. I. Título.

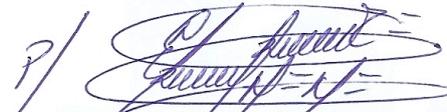
21. ed. CDD 327.117

FOLHA DE DEFESA COM OS MEMBROS DA BANCA

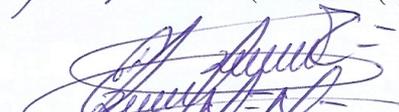
ALUNO(A): RENATA DE CARVALHO BARBOSA
MATRÍCULA: 071520970

OS ESTADOS UNIDOS E O SISTEMA DE GOVERNANÇA GLOBAL:
uma perspectiva Neorrealista da Cooperação Internacional

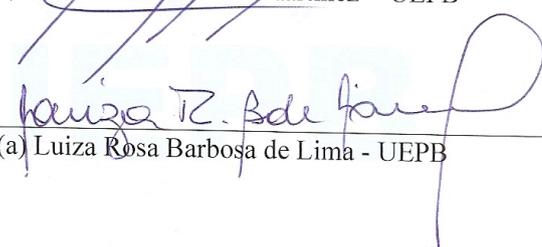
Monografia apresentada ao Curso de Relações
Internacionais da Universidade Estadual da
Paraíba.



Professor(a) Cristina Carvalho Pacheco (Orientador(a)) - UEPB



Professor(a) Elias David Morales Martinez - UEPB



Professor(a) Luiza Rosa Barbosa de Lima - UEPB

João Pessoa, 06 de dezembro de 2011.

DEDICATÓRIA

Aos meus.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Kátia Barbosa, ao meu pai, Antônio Barbosa pelo amor e pelas inúmeras oportunidades que me deram, sem as quais eu não estaria vencendo mais essa etapa da vida.

Aos meus irmãos, Roberta e Rodrigo Barbosa, e minha tia Ana Karla Carvalho por fazerem os meus dias sempre divertidos.

A Lucas por seu amor e companheirismo, por apoiar minhas escolhas e por me inspirar todos os dias.

À prof. Dra. Cristina C. Pacheco por ser uma esplêndida orientadora, que mesmo em momentos difíceis apoiou o meu crescimento acadêmico e uma grande amiga durante toda a minha passagem pela Universidade.

As minhas amigas de muitos anos Manuela Braga e Ana Laura Vasconcelos, com as quais eu dividi grandes momentos da minha vida.

À minha segunda família da Schapenstraat 33, Anna Beatriz Leite, Ludmilla Rodrigues, Gabriel Costa e Thiago Espíndola, por me levantarem nas quedas, me alegrarem nas tristezas e me divertirem muito durante a experiência mais enriquecedora da minha vida.

Aos grandes amigos Saulo Pordeus, Luís Felipe, Caio Cagliani, Flávia Bonolo, Bruna Belmont e Aline Cristina.

Aos meus amigos da universidade, em especial Fábio Nobre, João Antônio Lima, Júlio Mariano e José Pereira, que tornaram as manhãs dos últimos quatro anos uma experiência memorável.

Aos meus amigos que fiz em terras distantes, mas que sempre estarão perto, Celina Albornoz, Magdalena Schäfer, Kaze Mireille, Ana Jorge Rocha e Sakis Kavanosis.

Aos professores que me inspiraram, apoiaram e marcaram a minha experiência na Universidade, Dra. Silvia Garcia, Dra. Dóris Sayago e Ms. Augusto Teixeira.

RESUMO

Dentre os fatores que geraram um aprofundamento das relações interestatais, o fenômeno da globalização levou à criação de desafios na politização de determinados assuntos. O termo “governança global”, delineado para definir esse processo que até então era desconhecido pela sociedade internacional, apresenta interpretações distintas e, no presente trabalho, serão analisadas aquelas apontadas pelo *mainstream* das teorias de Relações Internacionais. De um lado, os neoliberais, que consideram também a centralidade de outros atores internacionais que não apenas os Estados, vêem a cooperação como a melhor forma de alcançar os resultados esperados. Pode-se ainda apontar variações, como a crença de que para alcançar certo nível de controle sobre os problemas internacionais é preciso democratizar o espaço social, ou transformá-lo em um ambiente federativo. Em oposição, os neorealistas, das mais diversas matizes, afirmam que é preciso basear-se principalmente nas capacidades dos Estados e na sua estratégia de sobrevivência para que se possa ponderar a viabilidade de qualquer sistema que esteja em consonância com os preceitos da governança global. A partir destas perspectivas, analisar-se-á a posição dos Estados Unidos quanto pertencente dentro do sistema de governança global em relação às dimensões políticas, sociais e militares relacionadas ao prisioneiros de guerra, no recorte temporal governo Bush no pós 11 de setembro de 2001, como será ilustrado no estudo de caso. A partir do desenrolar destas idéias, busca-se uma reflexão sobre se teriam os Estados Unidos, depois dos ataques ao *World Trade Center*, adotado uma visão mais neorealista da sua política externa militar e social que abandonava os preceitos da cooperação e da governança global.

PALAVRAS-CHAVE: Governança Global. Debate Neo-Neo. 11 de Setembro de 2011. Cooperação.

ABSTRACT

Among the factors that generate a deepening in the interstate relations, the phenomena of globalization led to the creation of challenges in the politicisation of some issues. The term “global governance”, traced to define this process that until not long ago was unknown by the international society, presents distinct interpretations and, in the present work, will be analysed those pointed by the mainstream of the International Relations theories. On the one hand, the neoliberals consider the centrality of other international actors, not only the States, and see cooperation as the best way to reach the expected goals. There are also variations of that thought, such as the belief that to achieve certain level of control over the international problems, it is needed to democratise the social space, or turn it into a federal environment. On the other hand, the neorealists from diverse nuances affirm that it is needed to draw mainly on the capabilities of the States and in its strategy of survival to judge the viability of any system that is in consonance with the precepts of global governance. From these perspectives, the position of the United States as part of the global governance system will be analysed in relation to political, social and military dimensions related to the war prisoners issue during the Bush’s govern policy on the post-September 11th 2001, as it will be illustrated on the case study. From the unroll of those ideas, it is aimed a reflexion if the United States, after the attack to the World Trade Center, adopting a more neorealist perspective of their military and social external politics let aside the precepts of cooperation and global governance.

KEYWORDS: Global Governance. Neo-Neo Debate. September 11th 2001. Cooperation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 GOVERNANÇA GLOBAL NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO DA GLOBALIZAÇÃO	12
1.1 DIMENSÕES DA GOVERNANÇA GLOBAL	20
2. O PAPEL DOS ESTADOS UNIDOS NA GOVERNANÇA GLOBAL: UMA ABORDAGEM POLÍTICO-MILITAR	25
2.1 O DIRECIONAMENTO DO GOVERNO BUSH EM RELAÇÃO À GOVERNANÇA GLOBAL	27
3. ESTUDO DE CASO: OS ESTADOS UNIDOS, O TERRORISMO E OS DIREITOS HUMANOS NO SISTEMA DE GOVERNANÇA GLOBAL	37
3.1 O CASO HAMDAM VS. RUMSFELD.....	38
3.2 OS DIREITOS HUMANOS E OS ESTADOS UNIDOS NA GOVERNANÇA GLOBAL	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	48

INTRODUÇÃO

As transformações da organização espacial, dentre quais as que advieram em decorrência do processo de globalização, fizeram com que a política internacional adquirisse características que transcendem os limites das fronteiras nacionais, que produziram particularidades, valores e conceitos próprios dessa comunidade global. Com o objetivo de compreender os novos desafios políticos atuais, o termo governança global surge e é amplamente difundido em decorrência de análises promovidas pelo Banco Mundial, pois até então não se sabia definir este novo fenômeno de interações interestatais.

A idéia de governança global é concebida de tal maneira que inclui diversas formas de atividade humana sob um sistema de regras, produzidas não apenas pelos Estados, mas também por organizações, que formam um sistema de ação horizontal para alcançar o objetivo de administrar temas internacionais que vão além das capacidades dos próprios Estados. A importância da temática da governança global reside no fato de que permite enxergar, sob as lentes dos Estados, as áreas que apresentam dificuldades comuns em escala global e que não podem ser solucionadas apenas com as competências individuais.

É dentro desta temática que se encontra o presente trabalho. A partir da análise dos conceitos e dimensões apresentadas sobre o tema, realizar-se-á um diálogo destes com o *mainstream* das Teorias das Relações Internacionais, com ênfase no debate Neo-Neo. A teoria Neoliberal demonstra uma maior inclinação em aderir às coalizões como forma de solucionar as dificuldades da comunidade global e trata do próprio tema de governança. O Neorrealismo, por sua vez, relativiza a necessidade das cooperações por acreditar que os Estados enfrentam um “dilema de segurança” em que devem ponderar, junto às suas capacidades, se a cooperação levará a ganhos absolutos.

Uma vez feito o debate teórico acerca da temática proposta, o ponto seguinte consiste na análise da posição dos Estados Unidos enquanto elemento do sistema de governança global, no tocante às dimensões políticas, sociais e militares. O recorte temporal sugerido é o do governo Bush, marcado fundamentalmente pelo 11 de setembro de 2001. O papel daquele país, a partir da distribuição assimétrica de poder entre os Estados, é de extrema importância para o sistema de governança global, pois tem grandes capacidades em todas as suas dimensões, a exemplo das dimensões

ambiental, social e cultural, econômica e militar. Entender o comportamento dos Estados Unidos é fundamental na avaliação das decisões de outros Estados e é essencial para a o agendamento e continuidade das discussões sobre diversos temas endereçados à sociedade internacional.

Desde o momento dos ataques de 11 de setembro de 2001, o presidente George W. Bush desafia coalizões formadas pelos Estados Unidos no sistema de governança global, dada a forma como agiram em relação a intervenções militares e tratamento de prisioneiros. Logo depois dos ataques, o governo do Estado norte-americano atribuiu uma nova função à prisão de Guantânamo, que passou a abrigar também prisioneiros da “Guerra contra o Terror” do pós 11 de setembro de 2001. Alguns casos tornaram-se emblemáticos em relação às dimensões que alcança o sistema de governança global. No que será analisado no presente trabalho, a infração é conduzida contra as Convenções de Genebra, mas especificamente a III Convenção, relativas aos Direitos Humanos e ao tratamento de prisioneiros de guerra.

Ao considerar este cenário, vê-se que os Estados Unidos assumiram um posicionamento de retaliação com características hegemônicas, unilateralistas e imperialistas, desafiando as coalizões formadas anteriormente e a participação ativa nas mais diversas esferas de construção da governança global. A partir desta assertiva, teriam os Estados Unidos, depois dos ataques ao *World Trade Center* adotado uma visão mais neorrealista da sua política externa militar e social que abandonava os preceitos da cooperação e da governança global?

Para tanto, o primeiro capítulo busca realizar uma breve revisão bibliográfica sobre os conceitos e dimensões do sistema de governança global e como eles se relacionam com as teorias do *mainstream* das Relações Internacionais. A partir daí, apresentar-se-á uma discussão centrada nas análises produzidas por David Held e de Robert Keohane e Joseph Nye sobre as dimensões deste sistema.

O segundo capítulo, por sua vez, buscará uma reflexão sobre qual é a posição dos Estados Unidos frente ao sistema de governança global nas dimensões social e militar a partir dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Serão definidos os conceitos de polaridade, hegemonia e imperialismo, que são essenciais no entendimento da doutrina Bush e na ponderação sobre a participação dos Estados Unidos no sistema de governança global.

A partir dessa ideia, será apresentado o estudo do caso *Hamdan vs. Rumsfeld*, que aconteceu no contexto supracitado, e implicou uma violação dos Estados Unidos

em relação ao sistema de Direitos Humanos. A reflexão realizada permitiu levar a ponderações sobre como os Estados Unidos se inserem no contexto de governança global e se ainda buscam a cooperação apesar do direcionamento da sua política externa.

1 GOVERNANÇA GLOBAL NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO DA GLOBALIZAÇÃO

O desenvolvimento da sociedade internacional e da dinâmica presente em suas transformações é condição *sine qua non* para o entendimento da governança global. O fenômeno da globalização “refere-se ao processo histórico que transforma a organização espacial das relações e transações sociais, que gera redes de interação transcontinentais ou inter-regionais de interação e exercício do poder”¹ (HELD ET AL., 1999: 89). Diversas fases desse processo podem ser identificadas, como a época de “descoberta” do mundo no início do período moderno, a era dos impérios europeus e a presente era, dominada pelo projeto econômico neoliberal; todas elas têm elementos em comum, mas a característica única da globalização contemporânea é a espaço-temporal.

Altos padrões de amplitude, velocidade e impacto afetam a sociedade nas mais diversas facetas da vida social e influencia diversos aspectos como níveis de institucionalização, estratificação e reprodução. À medida que o mundo intensifica essas transformações que caracterizam um aprofundamento da globalização, torna-se mais necessário politizar os processos econômicos, sociais, políticos, militares e ambientais em uma escala mundial. Como essas mudanças globais podem ser manejadas democraticamente é um dos grandes temas de discussão da atualidade e aparece sob a forma de governança global.

Com o objetivo de sugerir uma análise das transformações observadas nas políticas mundiais, porém de uma forma mais cuidadosa, o termo governança global vem sendo usado, de acordo com Lawrence Filkelstein porque “não se sabe do que chamar o que está acontecendo”² (FINKELSTEIN, 1995 p. 368). A ambiguidade afeta não apenas o termo “global”, mas também o significado de “governança”³. Enquanto o primeiro termo gera discussões acadêmicas sobre o nível de relação entre os atores internacionais no sistema como um todo e quais, de fato, são esses atores, o segundo deve apresentar de maneira clara que não é sinônimo de “governo” (DESAI,

¹ “[Globalization] refers to a historical process which transforms the spatial organization of social relations and transactions, generating transcontinental or interregional networks of interaction and the exercise of power.” Tradução da autora.

² “ We say ‘governance’ because ‘we don’t know what to call what is going on’.” Tradução da autora

³ Assim como o substantivo “governo”, “governança” vem da palavra latina *gubernium*, que significa “leme” no sentido de “mecanismo de direção” (ONGA, 2007, s/p).

1995: 7). Uma vez que o sistema internacional notoriamente não possui hierarquia ou um poder tais quais os existentes no ambiente doméstico, o termo mais distinto “governança” é usado em seu lugar.

Utilizado pela primeira vez na França do século XII como um termo técnico para designar as pequenas organizações políticas estabelecidas pelo rei⁴, o conceito entrou em desuso no século XVI com o aparecimento do Estado-nação por se diferenciar da ideia política proposta no momento: “governança” parecia retirar a dimensão política do termo “governo” e suas formas particulares de legitimidade e representatividade. A discussão sobre o tema evoluiu a partir da década de 80, quando o pós-guerra reavivou uma governabilidade global com uma necessidade de reinventar a administração pública para, no sentido mais amplo do termo, ir ao encontro dos novos desafios do desenvolvimento da era da globalização⁵. “Governança” agora lida com vários mecanismos imprescindíveis para negociar interesses da sociedade e é por vezes visto como designado para manter o sistema, dar mais poder ao povo e certificar-se que a sociedade controla o processo.⁶ (ONGA, 2007, s/p).

A análise mais próxima de relacionar a política mundial como um sistema de governança global e teoriza-la é a de James N. Rosenau. A partir do abrangente entendimento de “governança”, ele afirma que:

Governança global refere-se a mais que instituições formais e organizações em que a administração das relações internacionais é ou não é mantida. O sistema das Nações Unidas e os governos nacionais são seguramente centrais na condução da governança global, mas eles são apenas parte do quadro completo. (...) A governança global foi concebida para incluir sistemas de regras em todos os níveis da atividade humana – das famílias à organização internacional – em que a busca dos objetivos através do exercício do controle apresenta repercussões transnacionais.⁷ (ROSENAU, 1994: 13)

⁴ Ver também James N. Rosenau (1990).

⁵ “O uso da palavra “governança” generalizou-se. Utilizada em várias áreas, seu significado ainda é, porém, freqüentemente impreciso e vago. Surgida a partir de reflexões conduzidas pelo Banco Mundial, na tentativa de construir condições que garantissem Estados mais eficientes, acabou por ampliar a análise limitada a aspectos econômicos para dimensões sociais e políticas da gestão pública” (GONÇALVES, 2006: 4).

⁶ Esse elemento mostra-se como restritivo e subjetivo na teoria de Rosenau; na prática, é bastante difícil discernir entre o que fenômenos são ou não são intencionais e quais processos de fato pertencem à dinâmica da governança global. (DINGWERTH e PATTBURG, 2006).

⁷ “Global governance refers to more than formal institutions and organizations through which the management of international affairs is or is not sustained. The United Nations system and national governments are surely central to the conduct of global governance, but they are only part of the full picture. (...) Global governance is conceived to include systems of rules at all levels of human activity

A definição de Rosenau é abrangente e ao mesmo tempo consegue ter uma elevada carga de restrição, pois torna quatro elementos essenciais a essa análise: o sistema de regras, os níveis da atividade humana, a busca do alcance de objetivos e as repercussões transnacionais. (DINGWERTH e PATTBERG, 2006)

Quando Rosenau fala sobre o sistema de controle de regras, ele inclui todos os níveis locais, subnacionais, nacionais, internacionais e transnacionais como formas de mecanismos de influência em um sistema *multi-level*; o estudo dessa dinâmica promove igual importância entre os atores. Essas estruturas do sistema de controle interagem (de forma intencional)⁸ na busca de alcance de objetivos, ou seja, o governo do Brasil e o WWF⁹ são igualmente considerados atores da governança global.

Outra definição do sistema é apresentada por Leon Gordener e Thomas Weiss, que a expõem como “esforços para trazer respostas mais ordenadas e confiáveis para questões sociais e políticas que vão além das capacidades do Estado de tratar individualmente.”¹⁰ (GORDENKER e WEISS, 2006: 36). Essa definição remete ao discurso de Rosenau quando o autor coloca a busca do alcance de objetivos como um dos elementos essenciais da análise de governança global, afinal, para ele, é necessário que o Sistema Internacional ajuste a forma como a autoridade é exercida em um mundo descentralizado (ROSENAU, 1990).

Para esse fim, foi criada em 1992 a “Comissão de Governança Global”¹¹ pelo secretário geral da ONU da época, o egípcio Boutros Boutros-Ghali, e co-presidida

– from the family to the international organization – in which the pursuit of goals through the exercise of control has transnational repercussions”. Tradução da autora.

⁸ Esse elemento mostra-se como restritivo e subjetivo na teoria de Rosenau; na prática, é bastante difícil discernir entre o que fenômenos são ou não são intencionais e quais processos de fato pertencem à dinâmica da governança global. (DINGWERTH e PATTBERG, 2006)

⁹ Fundada em 1961 por um grupo de cientistas suíços, o *World Wide Fund for Nature* (WWF, "Fundo Mundial para a Natureza") é uma organização não-governamental (ONG) internacional que atua nas áreas da conservação, investigação e recuperação ambiental.

¹⁰ “efforts to bring more orderly and reliable responses to social and political issues that go beyond capacities of states to address individually.” Tradução da autora.

¹¹ Em 1992, por ocasião da comemoração do 50 anos de fundação da Organização das Nações Unidas que seria três anos depois, em 1995, muitas entidades foram criadas para fazer uma avaliação das atividades desta instituição e das mudanças que estão acontecendo no relacionamento entre as nações. Entre estas entidades, figurava a Comissão para a Governança Global. Esta Comissão é um grupo independente, formada por 28 líderes e pensadores de diversas partes do mundo, com responsabilidades e experiências diversificadas. A tarefa do grupo foi sugerir caminhos pelos quais nossa comunidade global pode melhor administrar seus assuntos neste novo tempo da história humana. Seu extensivo trabalho de dois anos e meio produziu um relatório em forma de livro intitulado "*Our Global Neighborhood*" (Oxford University Press, 1995). A Comissão fechou suas portas em junho de

junto com o primeiro ministro sueco Ingvar Carlsson, e antigo secretário-geral do *Commonwealth*¹², Shridath Ramphal. A Comissão definiu governança global da seguinte maneira:

Governança é a soma dos muitos modos que indivíduos e instituições, público e privadas, gerem seus assuntos em comum. É um processo contínuo através de que interesses conflitantes ou divergentes podem ser acomodados e uma ação cooperativa pode ser utilizada. Isso inclui instituições formais e regimes de poder para reforçar conformidades, assim como arranjos informais em que as pessoas e as instituições entraram em acordo ou perceberam ser de seus interesses. (COMISSÃO DE GOVERNANÇA GLOBAL, 1995, s/p).¹³

A percepção de estudo do campo da Governança Global é considerada por muitos não apenas como uma área de estudo analítico, mas sim de entendimento sobre quais são estes assuntos de interesse “individual e institucional, público e privado” que devem ser designados a um novo estudo nas circunstâncias do novo mundo globalizado (SPÄTH, 2005). É preciso enxergar os fatos através das “lentes do Estado” para encontrar os temas que vão além do poder de decisão dos Estados-nacionais, o que faz com que eles se movam de uma esfera de apenas coexistência, para a cooperação (SPÄTH, 2005).

A carência internacional de um novo regime de cooperação leva a crer que a governança global consiste na criação de instituições que aliviem os problemas da ação coletiva em alguns campos determinados; e ainda, que o sistema surgiu como uma forma de crítica ao estreitamento das questões internacionais e que a sugestão é de uma sobreposição de regimes internacionais. Essa linha de pensamento vai ao encontro das raízes da Teoria Liberal. Este Liberalismo¹⁴ surge nos estudos de

2001, mas muitos de seus antigos membros ainda trabalham no encorajamento da cooperação internacional.

¹² O *Commonwealth de Nações*, ou simplesmente *Commonwealth*, é uma organização voluntária composta por 54 países independentes que, com a exceção de Moçambique e Ruanda, compartilham laços históricos com o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte. Seu principal objetivo é a cooperação internacional com objetivos relacionados à democracia e ao desenvolvimento. A organização foi constituída em 1949 com a “Declaração de Londres” e tem como governante a Rainha Elizabeth II e o diplomata indiano Kamallesh Sharma como Secretário Geral.

¹³ “Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest.” Tradução da autora.

¹⁴ Pelo termo “Este Liberalismo” implica-se na existência de outros, tais quais: Liberalismo comercial, Liberalismo republicano, Liberalismo sociológico, etc. “Este Liberalismo” indicado no texto refere-se à mudança no pensamento que influenciou as elites mundiais e a opinião pública em uma série de Estados ocidentais depois da Primeira Guerra Mundial, uma era que encontra referência nas Relações

integração funcional das décadas de 40 e 50, além dos estudos de integração regional da década de 60. De acordo com Lamy:

Esses estudos sugerem que o caminho para a paz e a prosperidade é fazer com que os Estados independentes agrupem seus recursos e até mesmo cedam um pouco da sua soberania para criar comunidades integradas para promover crescimento econômico ou responder a problemas regionais. A União Europeia é uma dessas instituições que começou como uma comunidade regional para encorajar cooperação multilateral na produção de carvão e de aço. (LAMY, 2008: 132)¹⁵

Um dos maiores defensores desta tese é o ex-presidente dos Estados Unidos Woodrow Wilson. De acordo com ele, a paz seria apenas alcançada quando organizações internacionais fossem criadas para regular a anarquia internacional, já que a segurança nacional não podia ser confiada nos acordos que levavam à mudança na balança de poder. Dessa forma, assim como aconteceu dentro dos Estados, o sistema internacional deveria contar com um princípio de regulação e de forças, o que leva a acreditar que, “mais que qualquer outra forma de Liberalismo, o Idealismo esteja ligado à ideia de analogia doméstica¹⁶”¹⁷. (DUNNE In. BAYLIS, SMITH e OWENS, 2008: 112).

Os conceitos liberais nas Relações Internacionais promovem algumas soluções para a formação do sistema de governança global que envolvem, além da formação de organizações internacionais e da analogia doméstica, outras variáveis. O pioneiro da teoria da integração David Mitrany (1943) argumenta que a “cooperação” é a solução para enfrentar os problemas comuns, como visto em algumas das definições de governança global. Esta não deve acontecer apenas entre Estados, já que, de acordo

Internacionais com o “Institucionalismo Liberal” ou “Idealismo”. Como o presente trabalho propõe o debate Neo-Neo, analisar-se-á as idéias do “Neo Institucionalismo Liberal” ou “Neoliberalismo”.

¹⁵ “These studies suggest that the way towards peace and prosperity is to have independent states pool their resources and even surrender some of their sovereignty to create integrated communities to promote economic growth or respond to regional problems. The European Union is one such institution that began as regional community for encouraging multilateral cooperation in the production of coal and steel”. Tradução da autora.

¹⁶ A “analogia doméstica” é presumidamente o termo que infere que há algumas similaridades entre o fenômeno doméstico e o internacional. Em particular, as condições de ordem políticas e legais e as instituições domésticas devem ser reproduzidas no cenário internacional (ver também Hedley Bull, *A sociedade anárquica*, Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 2002). Para uma perspectiva crítica e realista contrária a este termo, ver James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton Press 1990, em que o autor rejeita qualquer arranjo federal supranacional.

¹⁷ “(...) more than any other strand of Liberalism, Idealism rests on the idea of domestic analogy”. Tradução da autora.

com os neoliberais Robert Keohane e Joseph Nye (1972), considerados por José Luís Fiori (2005) “os verdadeiros pais da ideia de governança global”, a centralidade de outros atores como corporações transnacionais e organizações não-governamentais internacionais deveria ser levada em consideração. A cooperação, por sua vez, ocorreria de uma natural “harmonia de interesses” políticos e econômicos, que definiriam o caminho a ser tomado. (DUNNE In. BAYLIS, SMITH e OWENS, 2008)

Outra variável também se apresenta sob a ideia da “paz democrática”. Este conceito, assim como a ONU, faz parte do legado de Emmanuel Kant e da “paz perpétua” em que afirma que, para alcançá-la, é imperativa a transformação da mente dos indivíduos, o constitucionalismo republicano e um contrato entre os Estados sobre a abolição da guerra. Dessa forma, pensa-se também na governança global sob uma percepção da necessidade da extensão do espaço democrático e/ou federal¹⁸ (HELD, 1999). Sebastião Velasco e Cruz aponta ainda uma conexão entre democracia e a ordem internacional, em que julga ser “necessária” e a define como a “boa ordem”. O autor afirma que:

(...) a expansão da democracia liberal surge frequentemente nesse discurso como condição necessária, se não suficiente, para a resolução das questões centrais de qualquer ordenamento internacional, a começar pelo problema da guerra e da paz. Regimes não democráticos pouca atenção são obrigados a prestar às necessidades e anseios dos povos que mantem sob o seu jugo; por esse motivo, são relativamente insensíveis aos “custos” de suas opções de política externa. Daí a tendência que demonstram ao se lançarem em aventuras bélicas; daí também a irresponsabilidade com que desafiam as regras tácitas da ordem internacional estabelecida pelas grandes potências. Democracias não se guerreiam mutuamente. E, no conflito entre um Estado democrático e um poder ditatorial, a razão estará sempre com o primeiro. (VELASCO E CRUZ, 2004: 197)

A geração neoliberal promove um grande foco no estudo da governança global, no intuito de evitar guerras e promover a cooperação, autores neoliberais como Robert Keohane e Joseph Nye, atribuem às Organizações Internacionais o caráter de instituições mediadoras da ordem além dos Estados. O foco vai além de apenas comércio e questões de desenvolvimento, mas busca a criação de regimes e de coordenações de políticas que respondam às ameaças nas áreas de segurança e direitos humanos, por exemplo.

¹⁸ Com o fim da II Guerra Mundial à década de 50, existiu o “Movimento Federalista Mundial” que lutou não apenas para a expansão de um espaço internacional que fosse caracterizado pela democracia, mas também pelo federalismo.

Entretanto, a governança global pode apresentar outras facetas, a exemplo da forma de encará-la como um programa político e toma uma posição mais crítica em relação aos benefícios esperados da direção que vai além do controle do Estado. Neste entendimento, os Estados são dotados de poder e controlados por seres racionais que, para defender ou buscar seus interesses, fazem guerra; o conceito não é formado sem valores, mas sim baseado em quem decide o que para quem e com qual objetivo. A partir dessa perspectiva, governança global não é uma resposta para as falhas do sistema Westfaliano.

Algumas das ideias críticas ao sistema de governança global consonam com a dos teóricos do Realismo e do Neorealismo nas Relações Internacionais. Os primeiros escritos considerados realistas datam de 460-406 a.C. com Tucídides e passam por clássicos da literatura política como Nicolau Maquiavel (1469-1527), Thomas Hobbes (1588-1679) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). A grande percepção colocada por estes autores é a da *raison d'état* (razão de estado) que guiava líderes de governos a agirem no cenário internacional de forma que protegessem a segurança doméstica. A partir desse entendimento, surge uma teoria clássica que defende alguns princípios como o sistema internacional anárquico, a balança de poder, a centralidade dos Estados e o interesse nacional. A partir disso, os Realistas, como Hans Morgenthau e Raymond Aron, não acreditam que seja prudente para um Estado confiar sua segurança e sobrevivência em outros Estados ou em instituições, como a ONU, por exemplo. Esta afirmação é feita por não acreditarem ser criterioso confiar e depender de outros para definir sobre temas de exacerbada importância para a própria sobrevivência de um Estado.

Na década de 80, Kenneth Waltz apresenta uma versão posterior da teoria, o Neorealismo, que também pode ser denominada Realismo Estrutural. Waltz acredita que os efeitos da estrutura devem ser considerados, mas também as interações unilaterais dos Estados na sua relação com o sistema internacional. Essa estrutura é definida como princípio ordenador do sistema internacional, a anarquia, e a distribuição das capacidades unitárias, os Estados. A combinação dessas capacidades gera o poder dos Estados e como tais unidades são similares e vivem sob os mesmas coerções da anarquia, buscam manter seu poder no sistema. A partir dessa análise, os Estados passam por um “dilema de segurança” e, levando em consideração o conjunto de suas capacidades, ponderam se uma aliança estratégica é possível ou não. A busca é sempre por ganhos absolutos, como afirma Steven L. Lamy:

(...) os Estados são interessados em aumentar seu poder e influência (ganhos absolutos) e, dessa forma, irão cooperar com outros Estados ou atores para aumentar suas capacidades. (...) Os Estados ainda preocupam-se com quanto poder e influência outros Estados podem alcançar (ganhos relativos) em qualquer esforço para cooperação. Essa situação pode ser utilizada para mostrar uma diferença chave entre os Neoliberais e os Neorrealistas.¹⁹ (LAMY , 2008: 129)

Dessa forma, os neoliberais afirmam que a cooperação não funciona quando os Estados “trapaceiam” para garantir seus interesses nacionais, mas sim acreditam, e desenvolvem argumentos e formas de como criar um sistema de governança global que resolva problemas criados pela sociedade anárquica. Já os neorrealistas acreditam que há duas barreiras para a cooperação internacional: a necessidade da defesa de interesses e o ganho relativo dos atores quando houver cooperação. A colaboração entre os Estados é sim possível, mas, de acordo com Kenneth Waltz, é mais fácil ocorrer decorrente da relação entre Estados que carregam laços de amizade.

Os conceitos sempre serão contestados entre si, e constitui-se em uma falácia afirmar que ela busca um determinado tipo de legitimação sob um novo princípio de soberania; governança global “aparenta ser virtualmente qualquer coisa” (FINKELSTEIN, 1995: 368).²⁰ Entretanto, o que é certamente encontrado como um denominador comum das muitas definições e teorias sobre governança global é que ela aparece como um tipo de regulador ou sistema de regras. Por sua vez, tem como objetivo aliviar as tensões causadas por certos assuntos que não podem ser controlados na totalidade do poder dos Estados e de outros atores internacionais, sem falar em uma hierarquia entre eles, o que captura, desta forma, uma horizontalidade das ações.

Essa dinâmica faz com que a perspectiva de governança global apreenda uma ideia da necessidade de novas esferas de autoridade no mundo que não os Estados. Exemplos desses novos tipos de autoridade podem incluir regimes privados que regulam todo o seguimento de um tipo de mercado; cooperações privadas entre diferentes tipos de organizações societárias; ou mesmo grupos ilícitos que

¹⁹ (...) states are interested in increasing their power and influence (absolute gains) and, thus, will cooperate with other states or actors in the system to increase their capabilities. (...) states are also concerned with how much power and influence other states might achieve (relative gains) in any cooperative endeavour. This situation can be used to show a key difference between neo-liberals and neo-realists.” Tradução da autora.

²⁰ “[Global governance] appears to be virtually anything”. Tradução da autora.

caracterizam a “globalização às avessas”, como o narcotráfico. (ROSENAU, 1994) A formação dessas novas autoridades faz com que conceitos tradicionais da política sejam analiticamente discutidos, como a democracia, a soberania e a legitimidade frente à característica única da globalização atual: a quebra da barreira espaço-temporal, porém ainda não se pode afirmar que migramos da era do “governo” para a era da “governança”. De acordo com Keohane e Nye: “A globalização afetará os processos de governança e será afetada por eles” (KEOHANE e NYE, 2000: 15).²¹ Dessa forma, James N. Rosenau completa essa ideia quando afirma que o sistema apresenta uma consciência e inteligência em relação ao processo de globalização, o que o autor chama de ‘reflexividade’:

(...) o que eu chamo de *globalização da globalização* está acelerando em um ritmo extraordinário – dos corredores da academia e governo, às salas de reunião das corporações, das ruas das cidades às casas rurais da China (...) pessoas em todos os lugares começaram a apreciar sua interdependência com outros a medida que o tempo e as distâncias encolhem²² (ROSENAU, 1990: 400)

Essa interdependência, que é a geradora da quebra da dicotomia “doméstico” e “internacional” (Rosenau, 1992), faz com que se considere o sistema de governança global como o estímulo na promoção da cooperação mundial. Destarte, faz-se *mister* especificar os principais domínios de interação e atividades em que está envolvido.

1.1 DIMENSÕES DA GOVERNANÇA GLOBAL

O processo de globalização gera uma perda dos valores tradicionais políticos na formação do Estado e o entendimento de governança global oferece um “conceito analítico para classificar os vários esforços em nível global para chegar a um acordo sobre a perda de controle e balancear o incontrolável processo de globalização”²³ (SPÄTH, 2005:1)

²¹ “Globalization will affect governance processes and be affected by them” Tradução da autora.

²² “(...) what I call the globalization of globalization is accelerating at an extraordinary rate – from the halls of academe and government to the boardrooms of corporations, from the streets of urban cities to the rural homes of China (...) people in all walks of life have begun to appreciate their Independence with others as time and distance shrink.” Tradução da autora.

²³ “[Global governance] offers an analytical concept to subsume various efforts at the global level to come to terms with this loss of control and to balance the uncontrolled process of globalization.” Tradução da autora.

Apesar de não existir um consenso acadêmico sobre quais são os elementos característicos classificados como básicos no sistema de governança, alguns autores como David Held, e Keohane e Nye analisam o que para eles parecem ser os principais campos de atuação do sistema de governança global. Held divide a atuação da governança global em três campos: econômico, ambiental e político; já Keohane e Nye apontam quatro, que por sua vez são denominados de forma parcialmente distinta: econômico, ambiental, militar, e social e cultural colocados como uma dimensão apenas.

No campo da economia, Robert Keohane e Joseph Nye destacam o processo de governança global, que age como uma forma de organização que conecta os fluxos de longa distância de bens, serviços e capital, assim como as informações e percepções que acompanham as trocas no mercado. Held enfatiza o crescimento exacerbado do comércio internacional e como as trocas comerciais representam uma grande porcentagem dos PIBs. O autor ainda ressalta a importância do papel dos novos países de economia industrializada para a economia mundial:

As novas economias industrializadas (NEIs) da Ásia Oriental e da América Latina tornaram-se destinos cada vez mais importantes para os investimentos das importações da OCDE: São Paulo, como as vezes é dito, é a maior cidade industrial da Alemanha²⁴ (DICKEN, apud. HELD, 1999)

Por fim, Held também acredita que o papel da governança global na economia é agir como controladora da ação da globalização, mas que deve desenvolver sistemas mais sofisticado de regulamentação global e regional para alcançar determinados fins. Esses sistemas devem estar inseridos em um contexto que englobe problemas diversos tipos de problemas, incluindo os que não se limitam apenas às fronteiras Estatais, como é o caso da globalização ambiental.

A segunda dimensão faz referência, de acordo com Keohane e Nye como uma consequência do transporte marítimo ou aéreo de longa distância de substâncias que, como essas questões ambientais, afetam o bem estar dos seres humanos; afirmam que, como as outras formas de interação mundial, a informação sobre as mudanças é muito

²⁴ “The newly industrialized economies (NIEs) of East Asia and Latin America have become an increasingly importante destination for OECD investments and an increasingly significant source of OECD imports: São Paulo, it is sometimes said, is Germany’s largest industrial city.” Tradução da autora.

importante e que essas podem ser naturais, mas as mudanças drásticas mais recentes são introduzidas pela atividade humana. David Held também acredita que o desenvolvimento da economia tem um grande papel nas mudanças enfrentadas pelo meio-ambiente, seja pelos meios de transporte ou não e aponta diversas formas desse impacto, como: o encontro de sistemas ecológicos diferentes que se encontravam anteriormente separados, o transbordamento dos efeitos da degradação ambiental de um Estado para o outro (que envolvem diversas vezes a criação de refugiados ambientais) e o próprio controle do poder nuclear. A governança global aparece nessa dimensão quando da formação de instituições, regimes, convenções e tratados que buscam regular essas e outras formas de degradação. Nem todos os problemas ambientais são globais, aponta David Held, mas há na atualidade uma rápida transmissão dessas dificuldades, o que afeta as relações humanas em geral. Essa interação que atinge os mais diversos níveis de influência mútua da sociedade mundial passa por uma articulação do interesse público em um plano de fundo mais amplo: o terceiro campo de atuação de acordo com David Held:

A globalização econômica e ambiental não ocorreu sem que houvesse uma mudança na natureza política também, principalmente a partir do momento em que se estipula, no campo das ciências, uma “política global”. A complexidade da ordem mundial sofreu um contínuo alargamento, que permite que os Estados interajam globalmente à distância. Dessa forma, a política global não atua mais apenas visando o sistema geopolítico, mas também na economia, no meio-ambiente, como foi discutido anteriormente pelo autor, e também nas sociedades. De acordo com Held, “essas novas circunstâncias políticas apresentam-se como um único desafio à ordem mundial designada em acordo com o princípio de Westfália de uma lei exclusiva de soberania em um território com fronteiras e seus mecanismos geopolíticos associados para governar as relações mundiais.”²⁵ (HELD ET AL., 2002:7)

Portanto, é preciso que haja um contínuo crescimento na cooperação internacional para gerar soluções efetivas dos problemas enfrentados globalmente. O autor ainda ilustra sua assertiva através do exemplo dos acordos de cooperação multilaterais e das organizações internacionais como “comunidades políticas” que marcam significantes novos escapismos à questão das fronteiras.

²⁵ “These new political circumstances present a unique challenge to a world order designed in accordance with the Westphalian principle of exclusive sovereign rule over a bounded territory and its associated geopolitical mechanisms for governing world affairs.” Tradução da autora.

Keohane e Nye não veem sua terceira dimensão como um *background* para os acontecimentos desse nível de governabilidade, mas o campo social e cultural é colocado como movimento de ideias, informações, imagens e pessoas influenciado pelas outras formas de globalização e “no seu mais profundo nível, o globalismo social afeta as consciências dos indivíduos e suas atitudes em relação a cultura, política e identidade pessoal”.²⁶ (KEOHANE e NYE, 2000). Eles destacam ainda uma importante característica das práticas da sociedade em exercer influência da sua cultura sobre outras, que leva por vezes ao nível da imitação: alguns sociólogos referem-se ao termo como “isomorfismo”. (MEYER apud. KOHANE e NYE, 2000). Essa repetição de ideias e movimentos pode ser vista na esfera econômica, como a criação de várias áreas de trabalho intenso nos países de Terceiro Mundo, e no campo militar, este, que constitui a quarta dimensão da governança global de acordo com Keohane e Nye.

A globalização do militarismo refere-se às redes de interdependência de longa distância em que a força, e a ameaça ou promessa do uso da força é empregada. O que é novo no sistema internacional atual é a distintiva escala e velocidade em que os (potenciais) conflitos acontecem. As transformações ocorridas no campo da governança global e segurança internacional enfrentam a dinâmica da integração e fragmentação, que colocam a centralidade do Estado por vezes sob questionamento. Apesar de este ainda possuir um poder central, a literatura em governança global sugere que um número em crescimento de organizações internacionais e atores privados, como corporações multinacionais e organizações não-governamentais, estão no processo de captação certas funções como a criação e implementação de políticas internacionais. Em alguns momentos da história, esse fenômeno pode ser acompanhado, em outros, o poder do Estado e sua centralidade ainda tem o papel principal na dinâmica da formação dessas políticas; essa variação pode ser vista na própria globalização do militarismo ou área da segurança internacional. A Comissão de Governança Global observou em 1995 que:

O fim do sistema de Guerra Fria bipolar significa que respostas às crises de segurança – com esforços preventivos e além deles – tem que vir de um grupo maior de organizações nacionais do que antes.

²⁶ “At it’s most profound level, social globalism affects the consciousness of individuals and their attitudes toward culture, politics and personal identity”. Tradução da autora.

A ONU, particularmente o Conselho de Segurança, tem a responsabilidade principal. Entretanto, organizações regionais e uma grande variedade de organizações da sociedade civil estão agora em posição de exercer papéis importantes.²⁷ (COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE In. KRAHMANN, 2005: 531)

Junto com essa nova posição da sociedade civil, o governo dos Estados Unidos parecia também apoiar a existência de um novo sistema de governança global, mesmo durante o momento unipolar vivido logo após a Guerra Fria. Ambos os presidentes George H. W. Bush e Bill Clinton enfatizaram a necessidade de uma colaboração internacional e o uso das organizações internacionais para a promoção da “nova ordem” mundial, que vinha para substituir o sistema internacional baseado em preceitos Realistas de bipolaridade e balança de poder. Durante a primeira Guerra do Golfo, em 1990, por exemplo, a autorização da ONU foi essencial para essa “nova ordem” que buscava reconhecer a responsabilidade dividida dos Estados da liberdade e justiça mundial e que a ONU teria a sua performance como “visionada pelos seus fundadores”. (KRAHMANN, 2005)

Entretanto, decorrente dos eventos de 11 de setembro de 2001, as políticas de segurança do governo de George W. Bush desafiaram essa visão do mundo. A reação dos Estados Unidos pareceu estar mais em consonância com uma visão Neorrealista de políticas de poder, do que com as de governança global. As intervenções no Afeganistão e no Iraque não apenas ilustraram que as ameaças transnacionais podem ser lidadas de forma estatocêntrica, como confirmam que superpotências têm a liberdade de agir unilateralmente.

A relevância de retratar os Estados Unidos no contexto da governança global advém da função que desempenham e podem vir a desenvolver-se no cenário internacional, visto suas capacidades, citadas acima. O segundo capítulo analisará se os Estados Unidos ainda agiu em concordância com os preceitos da governança global, sobretudo nas dimensões políticas e militares, durante o recorte temporal do pós-11 de setembro de 2001.

²⁷ “The breakdown of the bipolar Cold War system means that responses to security crisis – both with preventive efforts and beyond them – have to come from a wider group of nations and organizations than before. The United Nations, particularly the Security Council, has the principal responsibility. But regional bodies and a wide range of civil society organization are now in a position to play useful roles”. Tradução da autora.

2. O PAPEL DOS ESTADOS UNIDOS NA GOVERNANÇA GLOBAL: UMA ABORDAGEM POLÍTICO-MILITAR

A reação dos Estados Unidos aos eventos de 11 de setembro de 2001 pareceu distanciar-se da visão de que as questões de ameaça ao estado de segurança contemporâneo devem ser tratadas em ações entre Estados e Organizações Internacionais. O analista Ronald Steel escreveu três dias após o atentado terrorista do *World Trade Center* para o *New York Times*: “Este é o fim: o fim de uma era, a era da nossa invulnerabilidade. Nós nos recuperaremos fisicamente, até mesmo psicologicamente, mas nada será como antes. Uma barreira foi irrevogavelmente rompida: a barreira contra o mundo lá fora”²⁸ (STEEL, 2001: s/p).

Essa barreira rompida e a reação dos Estados Unidos geraram questões sobre se ressurgia nesse momento uma hegemonia, centralidade da ação do Estado e da política de poder apesar da anterior promoção da “nova ordem” mundial. Quando se considera que o sistema de governança global assume uma posição em que o poder deve ser dividido entre as esferas de autoridade envolvidas, concebe-se, assim, a ordem mundial como essencialmente multipolar. (DIGWERTH e PATTBERG, 2006).

Dessa forma, para compreender a questão acima e como ela afetaria a participação dos Estados Unidos no sistema de governança global, é necessário que se entenda conceitos estratégicos e sua posição em relação às teorias de Relações Internacionais. Essa análise será realizada tendo em vista que a proposição neorrealista sobre o conceito de hegemonia em relação às ideias de unipolaridade e balanço de poder são o centro do debate sobre imperialismo norte-americano. (KRAHMANN, 2005)²⁹.

Os Estados Unidos são frequentemente classificados em diferentes combinações e intensidades do trio: hegemonia, polaridade e imperialismo, faz-se mister compreender, de forma sistemática, sobre o que se referem tais termos. Com base na discussão que surge das questões de polaridade, hegemonia e imperialismo, pode-se analisar a posição dos Estados Unidos no sistema internacional e também em relação ao sistema de governança global (KRAHMANN, 2005).

²⁸ “This is the end: the end of an era, the era of our invulnerability. We will recover physically, even psychologically, but nothing will ever be quite the same again. A barrier has been irrevocably breached: a barrier against the world outside.” Tradução da autora.

²⁹ Ver também John Ikenberry (2003) e Robert Jervis (2003).

Polaridade pode ser classificada como a distribuição relativa das capacidades no cenário internacional. De acordo com John Baylis, Steve Smith e Patricia Owens: “Polaridade é uma característica dos sistemas de balanço de poder determinada pela natureza geral da balança. Sistemas bipolares consistem em dois poderes dominantes, sistemas multipolares em vários e sistemas unipolares em apenas um.”³⁰ (BAYLIS, SMITH e OWENS, 2008) Durante a Guerra Fria (1945-1991), o mundo viveu em um momento dominado por influências militares, culturais, entre outras dos Estados Unidos e da União Soviética (URSS), o que caracteriza um mundo bipolar. Ainda é amplamente aceito que desde a queda da URSS, vive-se em um mundo unipolar (MEARSHEIMER, 2001) e esse conceito geralmente vem atrelado às dimensões de capacidades militares (*hard power*)³¹. Ainda há outras formas de se encarar a polaridade atual, tais como a organização da economia em grandes blocos a exemplo da União Européia, do Nafta e do Mercosul. Hegemonia, por sua vez, também é um conceito relativo à distribuição de capacidades, mas a unipolaridade não designa uma hegemonia, tão pouco uma hegemonia não pode ser encontrada apenas no elemento unipolar. Pode ser definida como as capacidades de um Estado combinadas com a influência que exerce sobre outros e um sistema hegemônico pode ser apresentado como um dominado por um líder dominante, ou dominação política (por vezes acompanhada de uma dominação econômica) geralmente exercida por uma grande potência. (BAYLIS, SMITH e OWENS, 2008) Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos detinham um poder hegemônico sobre a OTAN³², porém não exercia este mesmo poder frente ao Pacto de Varsóvia³³. De acordo com Elke Krahnmann, partindo do ponto que os Estados Unidos encontram-se em uma posição unipolar, não

³⁰ “Polarity is a structural feature of balance-of-power systems determined by the overall nature of the balance. Bipolar systems consist of two dominant powers, multipolar systems of various, and unipolar systems of just one.” Tradução da autora.

³¹ O existência do termo “*hard power*” data de longa história, mas foi começou a ser utilizado com continuidade no campo das Relações Internacionais com Joseph Nye (1990), um dos que encabeçou a teoria Neoliberal. O termo denota uma abordagem coercitiva de poder nas relações políticas internacionais, especialmente nas áreas militares e econômicas. Em oposição, o autor ainda criou o termo “*soft power*”, que trata-se de formar exemplos, influenciar, propagar uma idéia política, entre outros, como forma de alcançar objetivos políticos.

³² A “Organização do Tratado do Atlântico Norte” é uma aliança militar intergovernamental baseada no Tratado do Atlântico Norte, assinado em abril de 1949, caracterizada por ser uma estrutura militar integrada sob a direção dos Estados Unidos. A organização é um sistema de defesa coletiva na qual seus membros concordam com a defesa mútua em resposta a um ataque por qualquer entidade externa. O quartel general da OTAN está localizado em Bruxelas, na Bélgica.

³³ O “Pacto de Varsóvia” foi uma aliança feita pelos Estados do bloco socialista em 1955, que foi um contraponto à criação da OTAN.

promoveram um grande alargamento no seu poder hegemônico a não ser pela expansão da OTAN. Ainda para o autor, “a hegemonia americana está longe de ser global, com grandes poderes como Rússia e China resistindo à liderança dos Estados Unidos”³⁴ (KRAHMANN, 2005: 533).

Estados que praticam políticas de adição a suas capacidades e nível de influência são considerados Estados imperialistas (IKENBERRY, 2002). Hierarquia e subordinação são adjetivos que geralmente acompanham este conceito, pois não constitui-se apenas da vontade de um Estado de agir de determinada forma, mas de meios para isso, que por várias vezes são coercitivos. Para autores como John Agnew (2003), atingir o poder por formas puramente coercitivas não se constitui em uma forma segura, por isso vê-se ao longo dos séculos forças que construíram impérios que terminam por sucumbir.

2.1 O DIRECIONAMENTO DO GOVERNO BUSH EM RELAÇÃO À GOVERNANÇA GLOBAL

Com o objetivo de promover o aumento de suas capacidades e amplitude de influência seja por meios coercitivos ou não, os Estados Unidos assumiram posições imperialistas como forma de também impedir que outros Estados tomem posições contrárias às suas no cenário internacional. A partir dos conceitos acima, houve um aumento na percepção de que a política externa dos Estados Unidos tomou um rumo que gerou um destaque à importância da segurança internacional desde os ataques de 11 de setembro. De acordo com Robert Jervis:

Os Estados Unidos hoje controlam uma maior parte do poder mundial do que qualquer outro Estado desde a formação do sistema de Estado-nação. Não obstante, os recentes presidentes dos Estados Unidos George W. H. Bush e Bill Clinton ainda cultivaram aliados e esforçaram-se para manter grandes coalisões... Em contrapartida, o objetivo fundamental da atual doutrina Bush – que busca universalizar os valores dos Estados Unidos e defender preventivamente contra novas e não-tradicionais ameaças – é o estabelecimento da hegemonia norte-americana, primazia ou império³⁵. (JERVIS, 2003: 83)

³⁴ “(...) American hegemony is far from global, with major powers such as Russia and China resisting to US leadership.” Tradução da autora.

³⁵ “The United States today controls a greater share of world power than any other country since the emergence of the nation-state system. Nevertheless, recent US presidents George W. H. Bush and Bill Clinton still cultivated allies and strove to maintain large coalitions... By contrast, the fundamental objective of the current Bush doctrine – which seeks to universalize US values and defend preventively

O governo Bush mais recente provou que, em adição a essas capacidades e políticas programadas, os Estados Unidos apresentaram meios para alcançar seus objetivos. De acordo com o relatório anual do SIPRI³⁶ de 2003, o gasto militar mundial aumentou vertiginosamente no ano de 2002, o que caracteriza um aumento de 6% em relação à porcentagem anual de 2001, um aumento em termos reais de US\$794 bilhões. Ainda, os números dos Estados Unidos, que ultrapassam os gastos promovidos no Pós-guerra Fria, ainda são analisados pelo SIPRI da seguinte forma:

O aumento em 2002 é dominado por aumento real de 10% pelos Estados Unidos, contando como quase três quartos do aumento mundial, em resposta aos eventos de 11 de setembro de 2001. (...) os orçamentos para os anos fiscais de 2003 e 2004 não incluíram o custo da guerra no Iraque. Um objetivo declarado desse aumento nos gastos é a busca da ‘transformação’ das forças armadas norte-americanas para melhor ir ao encontro dos desafios do conflito do século XXI³⁷ (SIPRI *YEARBOOK*, 2003: 301)

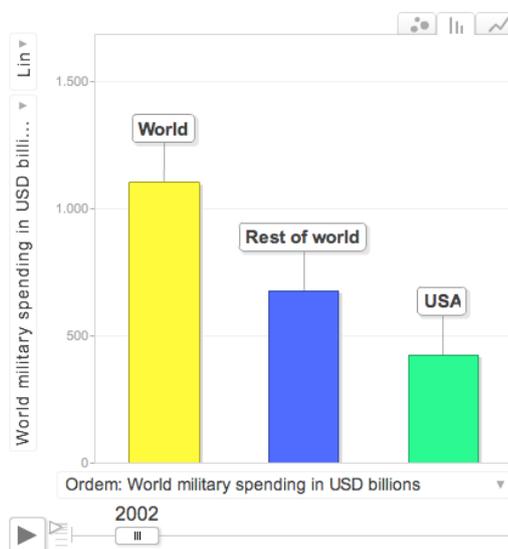
A hegemonia americana em relação às questões de segurança internacional ainda pode ser observada na porcentagem de gasto militar em relação aos outros países que também se encontravam no topo do *ranking*: enquanto no ano de 2002 unicamente os Estados Unidos foi responsável por 43% do gasto mundial, os top cinco do ano, Estados Unidos, Japão, Reino Unido, França e China juntos foram responsáveis por 62%, mostra que, enquanto os ataques terroristas foram responsáveis pelo aumento das taxas nos Estados Unidos, o mesmo não aconteceu em outros Estados. O dado pode ser ilustrado no gráfico abaixo, que foi feito com referencia nos dados nos *Yearbooks* do SIPRI:

against new, nontraditional threats – is the establishment of US hegemony, primacy or empire”. Tradução da autora.

³⁶ O *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), é uma organização que realiza pesquisas científicas em questões sobre conflitos e promove ajuda de importância para a paz e segurança internacional. Anualmente, relatórios são divulgados com dados mundiais sobre desenvolvimentos em segurança, gastos militares, armamentos e não-proliferação, além de controle de armas e desarmamento (*SIPRI'S Yearbooks*).

³⁷ “The increase in 2002 is dominated by a 10% real terms increase by the USA, accounting for almost three-quarters of the global increase, in response to the events of 11 September 2001. (...) the budgets for fiscal years (FYs) 2003 and 2004 do not include the cost of the war in Iraq. A stated goal of the increased spending is to pursue the ‘transformation’ of US armed forces to better meet the challenges of 21st century warfare.” Tradução da autora.

Figura 1 – Gastos militares em bilhões de dólares



Fonte: GLOBAL ISSUES - <http://www.globalissues.org/article/75/world-military-spending#InContextUSMilitarySpendingVersusRestoftheWorld>.

Além dessas capacidades, ainda pode-se ver uma significativa influência dos Estados Unidos em buscar os dois tipos de política: hegemônica e imperialista. Eles ainda agem como ator de grande importância nas grandes instituições mundiais como a ONU, a OTAN, o FMI e o Banco Mundial, e tem, o que de acordo com Joseph Nye (2002) pode ser classificado como *soft power*³⁸, que “parte do princípio do prestígio e reputação de uma nação, sua influência cultural e econômica, e suas relações diplomáticas, colocando-se em uma posição superior para a geração de coalisões nas relações internacionais”³⁹ (KRAHMANN, 2005: 539).

A própria administração do governo de George W. Bush mostrou uma grande inclinação em demonstrar o seu poder de forma unilateral e adotou a política de “intervenção preemptiva”. Esta política tinha o objetivo de prevenir possíveis ameaças a posição dos Estados Unidos como um grande poder no sistema internacional. De acordo com John Ikenberry (2003) e Elke Krahmman (2005), esse elemento da era pós-11 de setembro definiu a passagem de posição do país de hegemônico para imperialista. George W. Bush, através do documento de *Segurança*

³⁸ O outro termo cunhado por Joseph Nye (1990) em oposição ao conceito de “*hard power*”.

³⁹ “[soft power,] which builds on the nation’s prestige and reputation, its cultural and economic influence, and its diplomatic relations, putting into a prime position for the generation of coalitions in international relations.” Tradução da autora.

Estratégica Nacional dos Estados Unidos, entra em consonância com essa assertiva quando afirma:

Nós sabemos pelo curso da história que deterrence pode falhar; e sabemos pela nossa experiência que alguns inimigos não podem ser dissuadidos. (...) Nossas forças serão suficientemente efetivas para dissuadir potenciais adversários de buscar um aumento do potencial militar na esperança de ultrapassar, ou igualar-se, ao poder dos Estados Unidos.⁴⁰ (BUSH, 2002: 29)

A guerra no Iraque não apenas mostrou que o país estava de fato colocando em ação a estratégia da sua nova doutrina⁴¹, mas mostrou sinais de uma mudança de direção de uma política externa de criação de coalisões para uma indicação imperialista. Diferente da Guerra do Golfo, a invasão foi conduzida com apoio limitado do Reino Unido e outros poucos aliados e não com uma grande aliança. Ainda, a invasão não se constituiu apenas de um ataque preemptivo, e foi uma atitude conduzida sem a aprovação da ONU e dos países aliados aos Estados Unidos, que inclui Rússia, China, França e Alemanha (KRAHMANN, 2005).

A ONU foi estabelecida como uma organização de segurança e tinha o objetivo de ser um fórum para os Estados e como um agente da promoção de certo nível de governança global. Destarte, ao levar em consideração que, com as mudanças apresentadas no capítulo anterior promovidas pela globalização, os Estados encontram-se numa posição de dividir algumas ações e responsabilidades com os outros em diversos temas, dentre estes, legitimidade. O 11 de setembro de 2001 foi uma alerta para a reflexão sobre a posição dos Estados Unidos frente a anarquia internacional e ao sistema de governança global.

⁴⁰ “We know from history that deterrence can fail; and we know from experience that some enemies cannot be deterred (...) Our forces will be strong enough to dissuade potential adversaries from pursuing a military build-up in hopes of surpassing, or equaling, the power of the United States.” Tradução da autora.

⁴¹ A “Doutrina Bush” é um termo utilizado para descrever um conjunto de princípios relacionados à política externa do presidente George W. Bush, declarados como resultado dos atentados de 11 de setembro de 2001. Algumas dessas políticas foram compiladas no texto do Conselho de Segurança Nacional intitulado “A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos”, publicada em 20 de setembro de 2002. Na oportunidade, Bush lançou o conceito de “Eixo do Mal”, inicialmente composto por Irã, Iraque e Coreia do Norte, prontamente seguido por Líbia, Síria e Cuba (PECEQUILO, 2005). Os princípios centrais são o de guerra preventiva ou preemptiva, que alegou que os Estados Unidos devem depor regimes estrangeiros que representam uma suposta ameaça à sua segurança; a política de apoio à democracia no mundo, particularmente no Oriente Médio como uma estratégia para combater a propagação do terrorismo e da utilização do poder militar mesmo que unilateralmente; alianças com outros Estados para derrotar o terrorismo no mundo; e o compromisso do governo norte-americano em auxiliar países cujos governantes incentivem a “liberdade econômica”.

A crise então formada poderia levar a novas alianças, uma maior cooperação ou reformas no cenário internacional. As limitações da ONU em lidar com problemas contemporâneos tornaram-se aparente, pois mesmo o Conselho de Segurança não parecia estar preparado para lidar com o tipo de ameaça vivenciado naquele momento, um tipo formado pelo grande desenvolvimento da globalização. O maior poder miliar convencional do mundo não pode defender-se de pessoas que controlaram voos civis e usaram a internet para planejar boa parte do atentado (ANDERSON, 2001).

Immanuel Kant previa em 1795 que os Estados chegariam a tal ponto, que a cooperação seria tão óbvia quanto “duas crianças com brinquedos em uma caixa de areia aprendem a dividi-los para que ambos experimentem felicidade e paz”⁴². (ANDERSON, 2001: 74/75) A visão de Kant inspirou muitos e durante o curso da história, acordos, tratados e alianças foram formados para que evitassem guerras e para o desenvolvimento da sociedade internacional e das unidades, os Estados.

Os ataques ao *World Trade Center* fizeram com que crescesse um medo generalizado a um novo tipo de dominação em todas as partes do mundo. Os ataques, pensados no outro lado do mundo, mostraram que o terrorismo também virou global. As fronteiras territoriais estão agora tão facilmente ultrapassáveis que nem mesmo a maior potência econômica e militar mundial poderia proteger seus cidadãos. Mais do que nunca, as fronteiras dos Estados estão parecem mais fictícias que realidade.

A reação dos Estados Unidos, que se caracterizou como uma das grandes distinções do governo de George W. Bush, levou à mudança de antigas peculiaridades do Estado e uma forte caracterização dos adjetivos hegemonia, unipolar e imperialista. Uma grande parte da atual discussão sobre governança global envolvia a questão de instituições cosmopolitas que por vezes continham (ou deveriam conter) características democráticas. De acordo com John Dryzek:

A intervenção no Iraque guiada pelos Estados Unidos foi um contratempo para o projeto cosmopolita porque minou o multilateralismo liberal em que o cosmopolitismo é fundado. A invasão foi justificada pelos neoconservativos americanos em termos democráticos, na expectativa que a democracia liberal pudesse ser transplantada no Iraque, o que o tornaria então um ator mais pacífico no cenário internacional. Entretanto, neoconservativos não tem nenhum interesse na democracia acima ou através do Estado-nação, e os meios militares unilaterais que prescreveram é

⁴² “two children with toys in the sandbox learn to share them in order for both to experience happiness and peace”. Tradução da autora.

decididamente antidemocrático.⁴³ (DRYZEK, 2006: 103)

Os meios de ação unilaterais são bastante discutidos também entre as teorias de Relações Internacionais. Entretanto, George H. Bush e Bill Clinton davam maior ênfase às coalizões e à cooperação internacional. A partir do 11 de setembro de 2001, o trio hegemonia, unilateralismo e imperialismo parecem ter dominado a agenda norte-americana. Dado o alto nível de *hard power* e *soft power*, o tipo de alianças promovidas nesse momento eram de caráter de menor grau de legitimidade. A orientação da política externa norte-americana sempre encaixou-se de forma geral sob os preceitos da teoria realista e/ou neorrealista e com referência as ideias do neoliberalista Robert Keohane (2002), Stevens Lamy afirma que:

(...) um resultado dos ataques terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos foi a criação de uma grande coalizão contra o terrorismo, envolvendo um grande número de Estados e instituições globais e regionais decisivas. Neoliberais apoiam o multilateralismo cooperativo e são geralmente críticos do uso da força preemptiva e unilateral, como foi sancionado na Doutrina Bush de 2002. A maioria dos neoliberais acreditariam que a guerra guiada pelos Estados Unidos com o Iraque fez mais para minar a legitimidade e influência das instituições de segurança regionais e globais, que operaram com grande sucesso durante a Guerra do Golfo (1990-1) e continuam a atuar efetivamente no Afeganistão⁴⁴.
(LAMY, 2008: 132)

A teoria neoliberal, a que mais se aproxima dos conceitos de governança global vistos no primeiro capítulo, vê a criação de instituições como mediadoras e meios para que se atinja cooperação. Esta, que também assegura os interesses nacionais, pode ser mais difícil de ser alcançada em certas áreas, e considera-se o tema de

⁴³ “The US-led invasion of Iraq was a setback for the cosmopolitan project because it undermined the liberal multilateralism on which cosmopolitanism is founded. The invasion was justified by American neoconservatives in democratic terms, in the expectation that liberal democracy could be transplanted into Iraq, which would then become a more peaceful actor on the international stage. But neoconservatives have no interest in democracy above or across the nation-state, and the unilateral military means they prescribe are decidedly antidemocratic.” Tradução da autora.

⁴⁴ “(...) one result of the 9/11 terrorist attacks on the USA was the creation of a very broad coalition against terrorism, involving a large number of states and key global and regional institutions. Neo-liberals support cooperative multilateralism and are generally critical of the pre-emptive and unilateral use of force as is condoned in the 2002 Bush Doctrine. Most neo-liberals would believe that the US-led war with Iraq did more to undermine the legitimacy and influence of global and regional security institutions that operated so successfully in the first Gulf War (1990-1) and continue to work effectively in Afghanistan.” Tradução da autora.

segurança uma delas⁴⁵, ou apenas em esferas em que os Estados não apresentem interesses mútuos, mas ainda sim, os ganhos absolutos que vem da ação conjunta de Estados geram mais benefícios. No caso da invasão ao Iraque e no posterior tratamento aos prisioneiros de guerra, ela não apenas denunciou uma não legitimidade da ação, como foi um grande enfraquecimento para a imagem da ONU e do sistema proposto.

A teoria neorrealista, por sua vez, tem duas perspectivas principais em relação à questão da ação unilateral. Mais tradicionalmente, não é bem aceita a ideia da manutenção da estabilidade da segurança internacional através da unipolaridade. Kenneth Waltz (2000) em particular, acredita que o sistema que tem apenas um grande pólo com grandes capacidades causa uma instabilidade no sistema de balança de poder. Outros Estados⁴⁶ inevitavelmente se sentirão ameaçados pela dominância de uma única superpotência. Ainda, alguns autores concluem que grandes guerras mundiais podem existir em consequência dos desafios a esse controle unilateral.

Outros defensores da teoria, como John Ikenberry e Elke Krahnmann são menos negativos em relação à unipolaridade. Há sugestões de que esta pode ser a questão central na preservação da paz mundial e especificamente que as grandes forças que determinado Estado contém podem deter o apaziguar eventuais ameaças. (IKENBERRY, 2003) A assertiva é baseada em duas estratégias principais: a primeira envolve manter ou expandir a força militar e política, devido à grande distância de desenvolvimento entre a potência e seus eventuais inimigos (*hard power*); a segunda refere-se ao uso da grande influência para criar organizações e/ou instituições internacionais que beneficie o próprio Estado e seus aliados na ordem internacional (*soft power*) (KRAHMANN, 2005).

As duas etapas sugeridas como uma visão um tanto positiva da ação unilateral pode ser exemplificada na invasão dos Estados Unidos ao Afeganistão. O que pareceu no início, que se caracterizou como “imperialismo unilateralista” foi progressivamente substituído por coalizões à medida que se mostraram convenientes e necessárias. Quando a OTAN ofereceu apoio na invasão ao Afeganistão, os Estados

⁴⁵ Cooperação na área de segurança militar ou nacional, em que o ganho de um é percebido como a perda de alguém (uma perspectiva de soma-zero), pode ser mais difícil de ser alcançada, mesmo na teoria Neoliberal. (LAMY, 2008)

⁴⁶ Utiliza-se aqui apenas a referência aos Estados, pois, pertencente à teoria Neorrealista, Kenneth Waltz considera os Estados como principais atores internacionais. Entretanto, no caso, Organizações Internacionais ou Transnacionais também podem sentir-se ameaçadas em um sistema unipolar.

Unidos e o Reino Unido optaram por não fazer uso das estruturas da Organização Internacional. Logo após a fim da operação militar no Afeganistão e no Iraque, a OTAN foi considerada como possível aliada e contribuinte direta com a operação (SCIOLINO, 2004 In. KRAHMANN, 2005).

Isso implica que, mesmo sob uma perspectiva neorrealista, a atitude de seguir com uma posição unilateralista não acaba com todas as possibilidades de cooperação que podem levar a certos níveis de governança global. No caso citado acima, o simples fato dos Estados Unidos e do Reino Unido terem aceitado uma contribuição da OTAN não significa que houve uma volta ao multilateralismo. Entretanto, cooperação não ocorre apenas no âmbito das Organizações Internacionais, mas entre os próprios Estados, já que a relação com os aliados não deixa de constituir uma coalizão. Isso significa que uma maior flexibilidade em relação à cooperação foi adotada e que as alianças podem ser usadas, com a condição de que sirvam para um determinado propósito de interesse nacional.

Mesmo que a cooperação possa existir fora do âmbito das Organizações Internacionais, estas, devem encorajar a colaboração mútua entre as unidades da sociedade internacional, com uma linha de ação não imperialista, em relação à questões como a Segurança Internacional e os Direitos Humanos. Este tema, em relação a um contexto de monopólio do uso de determinado poder legítimo, pode ser observado em um embate entre a ONU e os Estados Unidos.

Os cidadãos e o governo norte-americanos conscientemente auxiliaram na criação da Declaração Internacional de Direitos Humanos, entretanto, o Congresso norte-americano recusou a assinar qualquer legislação que provesse à ONU o monopólio de decisão em relação ao tema, e o fez acertadamente (ANDERSON, 2001). Porém, como regra geral, assumindo sua posição no cenário internacional, os Estados Unidos deveriam respeitar a declaração de Direitos Humanos da ONU⁴⁷, pois esta serve como um guia que estimula a consciência dos Estados a trabalhar nesta direção.

Este tema leva alguns Estados a aderirem posições com padrões controversos de comportamento, como pode ser visto no caso acima e no estudo de caso do capítulo 3. Os séculos XIX e XX trouxeram à tona as mais diversas dimensões sobre o tema, que

⁴⁷ A declaração de Direitos Humanos da ONU não foi a primeira do gênero no cenário internacional, entretanto, a sua criação em 1948 foi deveras simbólica. Esta foi a primeira vez na história que a comunidade internacional buscou definir o tema para Estados-membros de uma Organização dessa dimensão. (BROWN, 2008).

englobou várias questões como o comércio de escravos (Convenção de Bruxelas de 1890), a própria escravidão (Convenção da Escravidão de 1926), formas de condução de guerras (Convenção de Haia, 1907 e a Convenção de Genebra, 1926), entre outros. De acordo com Chris Brown:

(...) apesar dessas e outras medidas subsequentes aplicadas juntas para promover uma conjuntura elaborada de um certo tipo de governança global, elas existem em um contexto em que as noções de soberania e não intervenção são subestimadas e são apenas refutadas com grande relutância.⁴⁸
(BROWN, 2008: 512)

A questão da soberania permanece como uma norma do sistema, impulsos de ajuda humanitária, por sua vez, são feitos mediante grande apelo e através de normas padrão pré-estabelecidas. Essa dimensão, central na discussão das teorias de Relações Internacionais, também está presente no debate associado aos Direitos Humanos. Para os neoliberais, de este assunto mostra-se de interesse comum entre os Estados que o negociam, a cooperação nesse sentido deve vir de forma fácil e orgânica, já que o ponto de partida são as intenções e preferências dos Estados e não suas capacidades.

Os neorrealistas, que preferenciam questões de interesse nacional, afirmam que cada Estado possui a liberdade de determinar suas próprias regras o que, inevitavelmente, vai de encontro às ideias de cosmopolitismo e universalismo de um regime internacional de direitos humanos. Até uma certa medida, os direitos humanos são menos problemáticos para encontrar meios de cooperação que outras dimensões da convivência global e algum progresso foi feito ao ponto de gerar um certo consenso principalmente a certas violações deste tipo na sociedade internacional. Contrariamente a esta ideia, a associação de direitos humanos ligada à promoção da democracia e os dilemas postos pelo pós-11 de setembro, podem ter ameaçado este consenso:

O 11 de setembro e a guerra global contra o terror (GGCT) mudou tudo isso. O assassinato de 3.000 civis inocentes, foi, claro, em si mesmo uma grande violação aos direitos humanos, mas a reação dos Estados Unidos e outros Estados vulneráveis à ameaça terrorista tem sido quase igualmente problemática. Os Estados Unidos criaram um campo de internato na Baía de Guantânamo com o

⁴⁸ “(...) although these and other subsequent measures taken together to provide a quite elaborate framework for some kind of global governance, they exist within a context in which notions of sovereignty and non-intervention are taken for granted and are only to be overridden with great reluctance.” Tradução da autora.

objetivo de estar além do alcance da Suprema Corte, e aprisionaram lá centenas de pessoas sem julgamento, e redefiniram a tortura para excluir técnicas de interrogação (...)⁴⁹.
(BROWN, 2008: 509)

A política norte-americana de mover prisioneiros para este tipo de prisão mostra-se designada desde o princípio para violar o sistema de direitos humanos, conquistados por meio das interações que caracterizam o sistema de governança global. As questões do terrorismo e dos Direitos Humanos são relativamente novas no cenário internacional e ainda dependem de muitas variáveis para alcançarem um consenso no sistema, mas ainda assim, ações como essa não impedem que a idéia de governança global aja nesse sentido.

Para compreender a posição dos Estados Unidos em relação à governança global é preciso examinar casos e valores específicos, neste caso, isto será feito em relação dos direitos humanos. Vários exemplos podem ser aludidos relacionados a questões como imunidade política, direitos do trabalhador, direitos ambientais, etc. A partir da ideia, analisar-se-á um caso no contexto do antiterrorismo relativo aos Direitos Humanos e ao tratamento aos prisioneiros de guerra na “Guerra contra o Terror” no pós-11 de setembro de 2001.

⁴⁹ “9/11 an the global war on terror (GWOT) changed all that. The murder of 3,000 innocent civilians was, of course, itself a major human rights violation, but the reaction of the USA and other vulnerable states to the terrorist threat has been almost equally problematic. The USA has created an internment camp at Guantanamo Bay intended to be beyond the reach of the Supreme Court, has interned there hundreds of people without trial, and has redefined torture to exclude interrogation techniques (...).”
Tradução da autora.

3. ESTUDO DE CASO: OS ESTADOS UNIDOS, O TERRORISMO E OS DIREITOS HUMANOS NO SISTEMA DE GOVERNANÇA GLOBAL

O Campo de Detenção da Baía de Guantânamo – nome oficial da prisão com 116 quilômetros quadrados localizada na Base Naval da baía, em Cuba – é uma base militar norte-americana que abriga três campos de detenção. Estes já foram utilizados para os mais diversos fins da sua política externa: em 1942 abrigou prisioneiros oriundos do Japão por motivo dos ataques de *Pearl Harbor*; em 1945 aproximadamente 380 mil prisioneiros de guerra alemães; já em 1971, foram relatadas atrocidades cometidas nesta Base com prisioneiros vietnamitas. Desta forma, estima-se que durante esse período foram contabilizados mais de 7 milhões de prisioneiros em campos abertos⁵⁰.

Destarte, apenas cenas e relatos de barbaridade foram divulgados, que tornou progressivamente mais desfavorável à imagem da prisão em solo cubano. Uma semana após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, o presidente George W. Bush assina a Resolução Conjunta 23, aprovada pelo Senado que autorizou o uso de forças militares, principalmente em combate contra o Afeganistão. Em janeiro de 2002, menos de um ano após os ataques, um grupo de 20 combatentes afegãos foi encaminhado para a prisão na Base. Esse é o momento que a “Guerra contra o Terror” é anunciada e o “Eixo do Mal” identificado, preceitos da Doutrina Bush. No ano seguinte estima-se que 773 prisioneiros tivessem sido identificados.

O 11 de setembro de 2001 representou um despertar da sociedade internacional para o fato de que novos temas surgiam como consequência da anarquia internacional, e que deveriam ser discutidos e tratados em conjunto. O terrorismo entra para a lista de pontos que deveriam ser tratados pela governança global, entretanto, a reação aos ataques foi por vezes caracterizado pela infeliz busca de legitimidade.

Alguns prisioneiros terem conseguido participar de um julgamento e serem absolvidos mediante pressão demasiada feita por órgãos internacionais e denúncias de

⁵⁰ No início do século XX, mais precisamente em 1903, a Base de Guantânamo seria utilizada como estação de mineração e naval, e foi obtida através de um acordo feito com o governo cubano, que só seria rescindido com a obtenção do consentimento de ambas as partes. A área tornou-se prisão aos poucos, a partir das necessidades do governo americano. Desta forma, em 1950, a Suprema Corte norte-americana não só ratificou o novo uso para a Base, como estabeleceu na decisão *Johnson v. Eisingrager* que cidadãos de origem estrangeira com envolvimento em guerras contra os Estados Unidos não tem direito a indagar sobre suas prisões com base na garantia individual do *habeas corpus*.

prisões irregulares. Entretanto, sucessivas prisões irregulares ocorreram, principalmente com os nacionais do Iraque e do Afeganistão.

No ano de 2006, Bush reconhece, em discurso feito a toda nação norte-americana, que manteve prisioneiros em segredo por anos sem que tivessem passado por processos e que tinham sido submetidos a procedimentos “alternativos” de conotação agressiva. Nesse momento, a opinião pública norte-americana sustenta a decisão de ir contra o fechamento da prisão de Guantânamo: 58% da população votava a favor da sua manutenção e apenas 36% votava contra. O temor da população encontrava-se no fato de inferir-se que estes prisioneiros seriam transferidos para os Estados Unidos (GALLUP POLL, 2006).

3.1 O CASO HAMDAM VS. RUMSFELD

Alguns casos tornaram-se emblemáticos quanto ao estudo em relação à governança global, aos Direitos Humanos e à prisão na Baía de Guantânamo, como foi o caso *Hamdan vs. Rumsfeld*⁵¹. O acusado é Salim Ahmed Hamdan, um cidadão do Iêmen formalmente empregado como trabalhador de um projeto agrícola de Osama Bin Laden, em que o próprio havia criado com o objetivo de apoiar o povo afegão. Hamdan foi capturado no dia 24 de novembro de 2001 e acusado de conspiração e de fornecer material que apoiasse a causa terrorista, entretanto, a acusação e a prisão violam o Código Uniforme de Justiça Militar, que foi estabelecido pelo Congresso norte-americano e é o alicerce do Direito Militar nos Estados Unidos, e as Convenções de Genebra de 1949, a essência do Direito Humanitário internacional.

A acusação e prisão foram considerados ilegais, pois o governo de George W. Bush procedeu com o encarceramento de Hamdan na prisão da Baía de Guantânamo e o dirigiu para julgamento frente à Comissão Militar, que o conferia menos direitos do que os que ele teria direito por meio de um julgamento convencional que atendessem às leis militares. As Comissões Militares são tribunais militares criados em 2002 com o objetivo de processar os capturados no pós-11 de setembro de 2001 e mantidos na prisão de Guantânamo.

⁵¹ *Hamdan vs. Rumsfeld*, 548 U.S. 557 (2006).

Seguindo as regras da Suprema Corte norte-americana em outro caso, *Hamdi v. Rumsfeld*,⁵² Hamdan foi considerado elegível para detenção como inimigo combatente dos Estados Unidos. Entretanto, Hamdan impetrou uma petição judicial de *habeas corpus*, em que argumentava que o julgamento da Comissão Militar foi ilegal e não proveu a proteção demandada pelos tratados e pelo órgão nacional supracitados, a Convenção de Genebra e o Código Militar de justiça Uniforme dos Estados Unidos. O nome que foi responsável pela prisão do cidadão do Iêmen foi o então Secretário de Defesa do governo Bush, Donald Rumsfeld.

Empresário norte-americano, aposentado da marinha, diplomata e político, Rumsfeld foi o décimo terceiro Secretário de Defesa durante o governo de Gerald Ford, de 1975 a 1977 e posteriormente assumiu o mesmo cargo durante o governo de George W. Bush, de 2001 a 2006. Ele foi a pessoa mais nova e o mais velha a assumir o cargo da secretaria de defesa, 43 e 74 anos respectivamente; sendo que, de forma geral, ele detém o posto de segundo maior tempo servido nesta função, perdido apenas para Robert McNamara.

Em seu segundo governo, seguido dos ataques de 11 de setembro de 2001, Rumsfeld liderou o planejamento e execução da invasão norte-americana ao Afeganistão e a invasão do Iraque em 2003. O secretário da defesa tentou o máximo enviar o menor número de tropas o possível para as duas batalhas, um conceito que é associado à Doutrina Rumsfeld⁵³. O resultado desses planos resultou em uma rápida invasão que tomou Bagdá em menos de um mês depois da invasão com um número reduzido de tropas. Países como Alemanha e França declararam-se contrários à invasão do Iraque, e Rumsfeld os declarou como Estados que fazem parte da “Europa Antiga”, implicando que os Estados que na verdade apoiavam a guerra eram parte integrante de uma Europa nova e mais moderna (BBC News, 2003).

As atividades de Rumsfeld posteriores ao 11 de setembro majoritariamente delineadas pela sua doutrina, também atuaram como diretrizes estabelecidas pelo Pentágono. Poucos meses após os ataques às torres gêmeas, Rumsfeld declarou, em

⁵² *Hamdi v. Rumsfeld*, 542 U.S. 507 (2004).

⁵³ A Doutrina Rumsfeld é um neologismo criado por jornalistas que se movimentavam em noticiar a transformação percebida pela força militar dos Estados Unidos. De modo geral, ela busca o aumento da prontidão da força e uma diminuição da quantidade de suprimentos necessários para mantê-la, reduzindo o número de tropas em sua intervenção. Os pressupostos dessa premissa são: sistemas de combate de alta tecnologia; apoio nas forças aéreas; forças terrestres em pequena quantidade, mas sagazes. Afeganistão e Iraque são considerados os maiores marcos da implementação da doutrina.

uma entrevista durante um café da manhã servido nas dependências do Pentágono que:

em alguma hora dos próximas duas, quatro, seis, oito, dez ou doze meses poderá haver uma evento que ocorrerá no mundo que será suficientemente chocante que seria lembrado por todo o povo e isso demonstra a grande importância de forte e saudável departamento de defesa que contribua para... que sustente a paz e a estabilidade no nosso mundo. E isso é o que sustenta paz e estabilidade⁵⁴.

(DEPARTAMENTO DE DEFESA, 2001: s/p)

Com o seu objetivo em mente, de trazer a paz e a estabilidade, o governo dos Estados Unidos, no caso citado, personificado nas ações do Secretário da Defesa, infringia os avanços alcançados pela Sociedade Internacional em conquistar direitos, como os que foram apresentados nas Convenções de Genebra. No episódio do caso contra Hamdan, considerou-se 3 pontos principais: 1) Se o Congresso dos Estados Unidos aprovaria a legislação que excluía a Suprema Corte de avaliar o caso anteriormente ao julgamento da Comissão Militar, 2) Se esta Comissão Militar violava as leis federais, o Código Uniforme de Justiça e outros tratados, 3) Se a Suprema Corte deveria ou poderia executar as normas estabelecidas nas Convenções de Genebra de 1949.

O governo dos Estados Unidos teria que lidar ainda com o fato agravante de que já era alvo de denúncias de maus tratos e técnicas de tortura utilizadas nos prisioneiros dirigidos à Prisão da Baía de Guantânamo. A ex-General Brigadeiro do exército norte-americano, Janis Karpinski, anunciou em entrevista ao jornal espanhol *El País*, em 25 de novembro de 2006, que havia visto uma carta assinada por Rumsfeld que permitia o uso de técnicas como privação do sono durante o período de interrogação. Karpinski, que dirigiu a prisão de Guantânamo até os primeiros meses de 2004, relata sobre cartas que documentavam o uso de duros métodos de tentativas para conseguir informações; ela afirma que:

“A assinatura à mão estava em cima do seu nome digitado em documento e, com a mesma letra da assinatura, havia uma nota escrita na margem que dizia ‘Faça com que isso seja alcançado’. Os métodos usados constituíam-se em fazer os prisioneiros ficarem longas horas sob privação do sono e sem comida, tocando música

⁵⁴ "sometime in the next two, four, six, eight, ten, twelve months there would be an event that would occur in the world that would be sufficiently shocking that it would remind people again how important it is to have a strong healthy defense department that contributes to... that underpins peace and stability in our world. And that is what underpins peace and stability." Tradução da autora.

em um volume alto, fazendo com que se sentissem desconfortáveis com o ambiente... Rumsfeld autorizou essas técnicas específicas.”⁵⁵
(EL PAIS ONLINE, 2006: s/p)

A política de detenção produzida naquele momento criou um debate acerca dos direitos humanos que nasceu eventualmente com os tempos das grandes guerras mundiais, principalmente durante as batalhas sino-americanas durante a II Guerra Mundial. O entendimento e a importância dessa política foi capturada com uma carta de T. J. Harrington, o assistente do diretor-suplente da divisão Anti-terrorista do FBI para o General Major Donald Ryder do Comando de investigação Criminal do Exército norte-americano. Em 14 de julho de 2004, Harrington escreveu para alertar o general Ryder de várias situações que implicavam em “técnicas de interrogação altamente agressivas sendo usadas contra os detentos de Guantânamo”⁵⁶ (MARGULIES, 2006, p. 5). Em uma das situações apontadas por Harrington, ele descreve a passagem a seguir:

Em setembro ou outubro de 2002, agentes do FBI observaram que um cachorro estava sendo utilizado em uma maneira agressiva para intimidar o detento numero 63 e, em novembro de 2002, agentes do FBI observaram o detento numero 63 após ele ter sido submetido a um intenso isolamento por mais de três meses.(...) No fim do mês do novembro, o detento demonstrava um comportamento consistente com extremo trauma psicológico (falando com pessoas que não existiam, falando de vozes que ouvia, agachando-se em um canto de cela coberto com um lençol por horas a fio)⁵⁷.
(MARGULIES, 2006: 6)

A Suprema Corte dos Estados Unidos se deparou com essa situação e rejeitou o núcleo que afirmava que as prisões em Guantânamo estavam muito além do alcance da lei. No caso *Hamdan v. Rumsfeld*, julgado em 29 junho de 2006, os ministros da

⁵⁵ “La firma manuscrita estaba sobre su nombre impreso y, con la misma letra, al margen, ponía: "Asegúrense de que esto se cumple". Los métodos consistían en obligar a los presos a estar de pie mucho tiempo, perturbarles el sueño y los horarios de las comidas, ponerles música a todo volumen, hacer que se sintieran incómodos con el entorno... Rumsfeld autorizaba estas técnicas específicas.” Tradução da autora.

⁵⁶ “highly aggressive interrogation techniques being used against detainees in Guantânamo”. Tradução da autora.

⁵⁷ “In September or October of 2002 FBI agents observed that a canine was used in an aggressive manner to intimidate detainee # 63 after he had been subjected to intense isolation for over three months. (...) By late November, the detainee was evidencing behavior consistent with extreme psychological trauma (talking to non existent people, reporting hearing voices, crouching in a corner of the cell covered with a sheet for hours on end).” Tradução da autora.

Suprema Corte deliberaram que não é afirmado em nenhum momento nas Convenções de Genebra que tribunais especiais são irregulares, entretanto, a administração do governo Bush não tinha autoridade para criar cortes militares sem a explícita autorização do Congresso e a julgou ilegal frente ao Código Uniforme de Justiça Militar e às Convenções de Genebra.

O resultado dessa decisão ainda coloca Hamdan em posição de julgamento, pois a Suprema Corte norte-americana ainda o classificou como “inimigo combatente”. O Departamento de Justiça dos Estados Unidos já recebeu requerimentos de diversos detentos para tentar conseguir o *habeas corpus*, que foi considerado ilegal vindo de presos com o *status* de inimigos combatentes e não estão presentes na jurisdição das Cortes norte-americanas. Havia, portanto, uma forte intenção do presidente Bush de explicitar uma autorização Congressional para que os julgamentos fossem feitos por meio de tribunais militares. Em 28 de setembro de 2006, o Congresso e o Senado norte-americano permitem que a Comissão Militar atue no julgamento de inimigos combatentes, contudo, eles terão assegurados os direitos expressos no Código Uniforme de Justiça Militar e nas Convenções de Genebra.

Dessa forma, em meados de 2006, o Secretário de Defesa, Donald Rumsfeld, publicou um memorando que determinava que todos os detentos da Baía de Guantânamo sob custódia do exército e governo norte-americanos tinham o direito de um tratamento humano, que atendia às orientações supracitadas. Apesar dessa declaração parecer não incluir os detentos sob os cuidados da CIA e os prisioneiros fora do solo americano, há um avanço, portanto, no sentido da proteção conquistada pelo sistema de governança global e uma indicação que, mesmo que apenas em um segundo momento, os Estados Unidos ainda recorriam aos caminhos da cooperação internacional.

Em um mundo com interação exacerbada e com muitas esferas de autoridade, torna-se mais notória uma identificação dos que violam o sistema de direitos humanos. Com o objetivo de promover esta identificação, os mecanismos criados com base na ideia consolidada de governança global coagem os Estados, mesmo os que agem sob preceitos hegemônicos, a cooperarem internacionalmente.

3.2 OS DIREITOS HUMANOS E OS ESTADOS UNIDOS NA GOVERNANÇA GLOBAL

As convenções internacionais formam-se como instrumentos jurídicos *ad hoc* utilizados pela sociedade internacional que vem se multiplicando ao longo dos séculos. Os momentos posteriores às grandes guerras mundiais e o surgimento das Organizações Internacionais, igualmente relevantes no estudo do sistema de governança global, foram fatores determinantes para a multiplicação desse instrumento. De acordo com André Gonçalves Pereira:

(...) convenção internacional é um acordo de vontades, em forma escrita, entre sujeitos de Direito Internacional, agindo nessa qualidade, regido pelo Direito Internacional, de que resulta a produção de efeitos jurídicos, qualquer que seja a sua denominação. (PEREIRA, 1993: 172)

Nesses termos, então, as Convenções de Genebra constituem-se em quatro convenções principais e três protocolos adicionais, que moldaram as bases do direito internacional para o tratamento de vítimas, prisioneiros de guerra e soldados feridos. Todas as convenções foram realizadas no ano de 1949, em referência aos acordos celebrados no mesmo ano como resultado da II Guerra Mundial. Com o objetivo de definir os direitos humanos básicos daqueles capturados durante o conflito, estabeleceu assistência aos feridos e gerou proteção aos civis que residiam nas zonas de batalha⁵⁸.

Os documentos foram considerados incompletos com o passar dos tempos, o que fez com que surgissem proteções adicionais: em 1977 dois protocolos foram adotados e estenderam os termos do III tratado, em 2005 um terceiro protocolo estabeleceu uma proteção adicional que incluía serviços médicos que complementaríamos as ações de órgãos como a Cruz Vermelha.

⁵⁸ A história das convenções está ligada ao escritor, empresário e ativista social suíço Henri Duran, que presenciou em uma de suas viagens para a atual Itália as consequências da Guerra de Solferino e escreveu o livro “Uma memória de Solferino” em 1862. Durante a obra ele amaldiçoa todo tipo de guerra e propõe a criação de um órgão que serviria como uma agência humanitária de auxílio permanente para os momentos de guerra e nos entre - guerras, e outro que seria um tratado governamental reconhecendo a neutralidade da agência e concedendo que ela auxiliasse as áreas de batalhas: o primeiro órgão tornou-se a O Comitê Internacional da Cruz Vermelha e o segundo levou aos tratados de Genebra. Duran foi condecorado com o primeiro prêmio Nobel da paz, em 1901.

Mesmo que as regras de conflitos tenham passado por um processo de transformação desde a assinatura das Convenções de Genebra de 1949, ainda são consideradas uma base fundamental e que compõe o regime de Direito Humanitário Internacional contemporâneo. As Convenções estiveram sob grande foco nas discussões acerca dos conflitos armados protagonizados pelos Estados Unidos, que incluem a guerra no Afeganistão (2001) e a invasão do Iraque (2003), principalmente em relação ao tratamento de prisioneiros; assim como ocorreu no evento do julgamento de Hamdan.

O caso Hamdan vs. Rumsfeld prosseguiu sob a alegação de que as estruturas e procedimentos utilizados no processo do detento violavam ambos o Código Uniforme Militar de justiça e a Convenção de Genebra de 1949, que de acordo com Tatyana Scheila Friedrich:

tem por objetivo estabelecer um conjunto de normas que visa a resguardar os direitos básicos dos prisioneiros, tais como o direito de permanecer com seus objetos pessoais e artigos de proteção pessoal, de serem levados a um local longe da zona de combate, de ficarem presos em terra firme, além de estabelecer regras que garantam seu alojamento, alimentação, vestuário, higiene, cuidados médicos, práticas religiosas, intelectuais e físicas e suas relações com a família e mundo exterior. Trata, ainda, da disciplina dos prisioneiros, transferência, trabalhos, recursos pecuniários, relações com seus representantes, sanções penais e disciplinares, liberação, repatriamento e falecimento.
(FRIEDRICH: 2008, s/p)

ainda especificamente citando o Artigo 3 – comum a todos os tratados - , que declara:

No caso de conflito armado que não apresente um carácter internacional e que ocorra no território de uma das Altas Partes Contratantes, cada uma das Partes do conflito será obrigada, pelo menos, a aplicar as seguintes disposições:

1) As pessoas que não tomem parte diretamente nas hostilidades, incluindo os membros das forças armadas que tenham deposto as armas e as pessoas que tenham sido postas fora de combate por doença, ferimentos, detenção ou por qualquer outra causa, serão, em todas as circunstâncias, tratadas com humanidade, sem nenhuma distinção de carácter desfavorável baseada na raça, cor, religião ou crença, sexo, nascimento ou fortuna, ou qualquer outro critério análogo.

Para este efeito, são e manter-se-ão proibidas, em qualquer ocasião e lugar, relativamente às pessoas acima mencionadas:

a) As ofensas contra a vida e a integridade física, especialmente o homicídio sob todas as formas, mutilações, tratamentos cruéis,

- torturas e suplícios;
- b) A tomada de reféns;
- c) As ofensas à dignidade das pessoas, especialmente os tratamentos humilhantes e degradantes;
- d) As condenações proferidas e as execuções efetuadas sem prévio julgamento realizado por um tribunal regularmente constituído, que ofereça todas as garantias judiciais reconhecidas como indispensáveis pelos povos civilizados.

2) Os feridos e doentes serão recolhidos e tratados. Um organismo humanitário imparcial, como a Comissão da Cruz Vermelha, poderá oferecer os seus serviços às Partes no conflito.

Partes no conflito esforçar-se-ão também por pôr em vigor por meio de acordos especiais todas ou parte das restantes disposições da presente Convenção.

A aplicação das disposições precedentes não afetará o estatuto jurídico das Partes no conflito.

(III CONVENÇÃO DE GENEBRA, 1949: s/p)

A promoção dos direitos garantidos por este e outros artigos das Convenções de Genebra entra em consonância com o objetivo de instituições e ações que trabalham para a promoção da cooperação nos âmbitos de maior alcance do sistema de governança global. No caso de Hamdan, ele foi julgado pela Comissão Militar após a sua regularização nacional e providências para que estivesse em consonância principalmente com o artigo supracitado das Convenções de Genebra. Ele foi absolvido das incriminações de conspiração, entretanto, foi considerado culpado por prover materiais e apoiar o terrorismo e sentenciado a 5 anos e meio de pena. Considerando que anos que passou em Guantânamo no período anterior ao julgamento foram levados em consideração, em 26 de novembro de 2008, Hamdan é escoltado para o Iêmen, e, no dia seguinte, conquista sua liberdade.

As transformações que ocorrem nas áreas militar e política, incluindo a questão dos Direitos Humanos, são extremamente importantes, pois detém uma grande dinamicidade de fragmentação e integração no cenário internacional. O caso Hamdan vs. Rumsfeld de fato gerou maior atenção da Sociedade Internacional aos abusos cometidos pelos Estados Unidos em relação ao sistema de governança global, uma vez que também são signatários das Convenções de Genebra.

No contexto apresentado, os Estados Unidos enfrentam uma indefinição no sistema de governança global, dada a variação de suas políticas em relação ao terrorismo e aos direitos humanos. Desde o princípio, a “guerra do terror” apresentou baixa capacidade de previsão, o que gerou divergências fundamentais com alguns

Estados e organizações Internacionais, que institivamente afastaram-se de certo modo da concordância com qualquer decisão de invasão e aprisionamento de reféns.

Por mais que a orientação principal adotada pelo Executivo Federal dos Estados Unidos no período do pós-11 de setembro de 2001 tenha sido voltar-se com mais força à preceitos que se enquadram com melhor facilidade na análise neorrealista das Relações Internacionais, mesmo assim, promoveram alianças e agiram de acordo com algumas regras estipuladas no contexto de governança global, como foi o caso da Convenção de Genebra, mesmo que em um segundo momento. A análise feita por Elke Krahnmann sobre a cooperação internacional em Estados com uma orientação neorrealista de política externa feita no capítulo anterior é essencial nesse entendimento.

Além do acima exposto, para a Invasão do Iraque (2003), por exemplo, algumas coalizões foram formadas; diferente do restante da Europa, a atitude do Reino Unido pode ser caracterizada como um “alinhamento automático” e sua posição junto a ao parceiro transatlântico passou a ser visto como um mundo a parte (PECEQUILO, 2005). De acordo com a análise de William Meyer:

Uma vez que tornou-se óbvio que George W. Bush invadiria o Iraque, independentemente das opiniões da ONU ou britânicas, Blair encarou uma decisão dolorosa: ter as forças britânicas na invasão junto com os Estados Unidos, ou ver o Reino Unido sendo deixado de lado junto com os outros aliados da OTAN. A mídia sugere que princípios do direito internacional tiveram um papel irrelevante na escolha de Blair. Em vez disso ele parece ter feito uma consideração custo-benefício a partir dessa decisão.⁵⁹
(MEYER, 2005: 103)

A descrição feita da atitude tomada pelo ex-primeiro ministro britânico Tony Blair de cooperar com os Estados Unidos durante a invasão acusa a relação próxima que o país norte-americano possui com alguns Estados e seu elevado grau de capacidade de influenciar. De acordo com os preceitos da governança global, isso ainda não qualifica a invasão como legítima, apesar da ideia inicial da invasão ter

⁵⁹ “Once it became obvious that George W. Bush was going to invade Iraq, regardless of UN or British opinions, Blair faced a painful decision: have British forces invade with the US, or have Britain sit on the sidelines with some other NATO allies. Press accounts suggest that principles of international law had little role in Blair’s choice. Rather he seems to have made a cost-benefit calculation *for that decision alone*.” Tradução da autora.

partido de um princípio liberal de ordem e justiça defendido por muitos da academia que prezam pelo sistema de governança.

É possível, nesse momento, concluir que as alianças e as coalizões ainda existem, mesmo quando os Estados Unidos afasta-se em parte dos preceitos ligados à governança global em um primeiro momento. A finalidade dessa forma de cooperação, entretanto é bem mais específica e não carrega o peso da legitimidade da ação coletiva defendida pelos neoliberais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conceito de governança global não apresenta uma definição única, mas sim interpretações sobre a forma de inclusão de sistemas de regras na sociedade internacional anárquica. Um fator em comum, entretanto, é a dimensão de que o sistema de governança global existe para buscar uma solução coletiva sobre os problemas que vão além das capacidades dos Estados.

Dentre as definições apresentadas, de um lado, as que consideram também a centralidade de outros atores internacionais que não apenas os Estados e vêem a cooperação como a melhor forma de alcançar os resultados esperados, podem ser melhor relacionados com a teoria neoliberal das Relações Internacionais, a exemplo das idéias citadas de Robert Keohane e Joseph Nye (1943). Entre as idéias que se aproximam deste entendimento, pode-se apontar ainda variações, como a crença de que para alcançar certo nível de controle sobre os problemas internacionais é preciso democratizar o espaço social, ou transformá-lo em um ambiente federativo.

Em uma posição contrária, os neorealistas, das mais diversas matizes, afirmam que é preciso basear-se principalmente nas capacidades dos Estados e na sua estratégia de sobrevivência para que se possa ponderar a viabilidade de qualquer sistema que esteja em consonância com os preceitos da governança global. De acordo com as ideias no realista estrutural, Kenneth Waltz (2000), a defesa de interesses, e a ponderação se, na cooperação o Estado tiver ganhos absolutos, são essenciais antes da definição se a aliança é a melhor opção.

Apesar da não existência de uma consonância na academia sobre quais são as dimensões da governança global que, por gerarem consequências internacionais coletivas não podem ser solucionadas dentro dos Estados, duas perspectivas foram analisadas. A de David Held (1999) a subdivide em três esferas principais: econômica, ambiental e política, e Robert Keohane e Joseph Nye (2000) em quatro: econômica, ambiental, militar, e social e cultural agrupadas em apenas uma categoria. As transformações ocorridas nas áreas política e militar enfrentam uma alta dinamicidade no sistema de integração e fragmentação e a literatura relacionada à governança global sugere exponencialmente um crescimento de mecanismos, como as organizações internacionais, que podem lidar com esses desafios vivenciados pelos Estados.

Apesar deste fenômeno, o destaque dos campos acima é feito, pois são áreas estratégicas que explicitam o que um país significa para outros e apresenta grande apelo de coesão junto às outras unidades do sistema. Os Estados Unidos, por sua vez, são grandemente capazes de influenciar e desempenhar papéis relevantes rumo a um aprofundamento ou afastamento da governança global; os presidentes que antecederam o governo de George W. Bush buscaram formar coalizões nas dimensões supracitadas e enfatizaram a necessidade da colaboração internacional.

A partir dos atentados de 11 de setembro de 2001, uma barreira é rompida e surge, sob a gerência da doutrina Bush, uma reação que caracterizada pela unipolaridade, hegemonia e imperialismo. Além de manterem grande capacidade de *soft power* com grande influência cultural e econômica, por exemplo, ainda há um aumento vertiginoso dos gastos militares dos Estados Unidos em 2002, que se acontece de forma desproporcional em relação à média mundial.

A reação que levou à guerra ao Iraque e à punição de prisioneiros de guerra acusados de corroborar com redes terroristas mostra que o tema de segurança virou global e levou os Estados Unidos a assumir uma posição que se encaixava amplamente com premissas neoliberais. Embora Kenneth Waltz (2000) não acredite particularmente que há uma estabilidade em uma ação unilateral, outros neorealistas como John Ikenberry (2003) e Elke Krahnmann (2005) são menos negativos em relação à questão. De acordo com suas assertivas, a acumulação de capacidades gera uma maior segurança que suas forças determinarão o alcance dos objetivos e apaziguarão a sociedade internacional. Este fenômeno acontece em duas estratégias principais: inicialmente manter e expandir a força militar e política para a garantia de interesses, e posteriormente utilizar da influência das organizações internacionais na conquista da legitimidade de ação para benefício próprio e dos seus aliados.

No período pós-11 de Setembro de 2001, os Estados Unidos utilizam desta tática quando do tratamento dos prisioneiros de guerra. O caso Hamdan vs. Rumsfeld é bastante emblemático sobre o caso, pois o réu, nacional do Iêmen, foi aprisionado na base de Guantânamo, sem que fosse julgado e de forma que violava o Código Uniforme de Justiça Militar e as Convenções de Genebra, principalmente em relação ao tratamento de prisioneiros de guerra. O réu ainda alega que seu julgamento passou por um processo irregular e o governo do Estado norte-americano não proveu a proteção demandada na III Convenção de Genebra de 1949 e no Código Militar, excluindo-o de partes do seu próprio julgamento.

No primeiro momento, a ação dos Estados Unidos de aprisionar o acusado partiu de um ímpeto unilateral de garantia dos seus interesses. Posteriormente a decisão da Suprema Corte norte-americana declara a irregularidade da Comissão Militar e impões a condicionalidade de que a aprovação do Congresso e Senado norte-americanos garantirão sua legitimidade. Uma vez autorizado, Hamdan ainda é considerado culpado, mas tem a garantia de que terá um tratamento que vá ao encontro do estipulado pelo Sistema Internacional, que inclui os termos assinados nas Convenção de Genebra, gerando não apenas benefícios ao réu, mas à dimensão política da governança global, pois gerou uma atenção da sociedade para casos como o aqui apresentado.

Pode-se concluir, então, que a ação unilateral dos Estados Unidos no pós-11 de setembro apontou a limitação de diversas instituições internacionais que trabalham para o alcance dos objetivos descritos nas idéias neoliberais de governança global. A posição do Estado norte-americano no sistema de governança global é ainda de indefinição, dada a variação da sua política externa. Entretanto, diante do acima exposto, o resultado da reação dos Estados Unidos cria, de fato, uma coalização contra o terrorismo e, como apontado no estudo de caso, mesmo que a primeira medida de certas ações evidencie uma postura unilateral, eles atendem às questões levantadas pelo sistema de governança global e geram mais atenção a elas. Portanto, isto não implica que a adoção de perspectivas neorrealistas de política externa acabe com todas as possibilidades de cooperação.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Gordon L. *Global Governance after September 11, 2001*. International Journal on World Peace. Vol. 18, No. 4, p. 73-86, 2001.

BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia. *The Globalization of World Politics*. 4ed. Editora Oxford, 2008.

BROWN, Chris. *Human Rights*. In. BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia. *The Globalization of World Politics*. 4 ed. Editora Oxford, p. 507-521, 2008.

BBC NEWS. *Outrage at 'old Europe' remarks*. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2687403.stm>>. Acesso em: 13 de agosto de 2011.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. Brasília: FUNAG, Editora Universidade de Brasília, 2002.

BUSH, George W. *The National Security Strategy 2002*. Disponível em: <<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>>. Acessado em: outubro de 2011.

COMISSÃO DE GOVERNANÇA GLOBAL. *Our Global Neighborhood*. Oxford Press, 1995.

DEPARTAMENTO DE DEFESA DOS ESTADOS UNIDOS. Transcrição da entrevista do Secretário de Defesa Donald H. Rumsfeld. Disponível em: <<http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=2603>>. Acessado em: 07 de novembro de 2011.

DESAI, Meghnad, ET AL. *Global Governance: ethics and economics of the world order*. New York: Continuum International Publishing Group, p. 6-21, 1995.

DIGWERTH, Klaus; PATTBERG, Phillip. *Global Governance as a Perspective on World Politics*. Global Governance Journal, Vol. 12, p. 183-203, 2006.

DRYZEK, John S. *Transnational Democracy in an Insecure World*. International Political Science Review, Vol. 27, No. 2, p. 101-119, 2006.

DUNNE, Tim. *Liberalism*. In. BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia. *The Globalization of World Politics*. 4 ed. Editora Oxford, p. 109-122, 2008.

EL PAIS ONLINE. Entrevista: *Violencia en Irak - Janis Karpinski*. Disponível em: <http://www.elpais.com/articulo/internacional/Rumsfeld/autorizo/torturas/Irak/elpepuint/20061125elpepiint_7/Tes>. Acessado em: 12 de agosto de 2011.

FINKELSTEIN, Lawrence S. *What is Global Governance?* Global Governance Journal, Vol. 1, p. 367-372, 1995.

FRIEDRICH, Tatyana Scheila. *Guerra Contra o Iraque (V) – As imagens dos prisioneiros e o Direito Internacional Público*. Disponível em: <[51](http://www.parana-</p></div><div data-bbox=)

online.com.br/canal/direito-e-justica/news/43576/>. Acessado em: 15 de outubro de 2011.

GALLUP POLL. *Gitmo's Future*. Disponível em: <<http://www.gallup.com/video/22933/Gitmos-Future.aspx>>. Acesso em 15 de setembro de 2011.

GLOBAL ISSUES. World military spending. Disponível em: <<http://www.globalissues.org/article/75/world-military-spending>>. Acesso em 15 de setembro de 2011.

GONÇALVES, Alcindo. *A legitimidade na Governança Global*. In: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito – CONPEDI, Anais, 20 p. Manaus, 2006.

GORDENKER, Leon; WEISS, Thomas. *Pluralizing Global Governance: analytical approaches and dimensions* In. GORDENKER, Leon; WEISS, Thomas; ET AL. *NGOs, the UN and Global Governance*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2006.

HELD, David; ET AL. *Global Transformations: politics, economics and culture*. California, Stanford University Press, 1999.

HELD, David; MCGREW, Anthony G. *Governing globalization: power, authority and global governance*. Wiley-Blackwell, 2002.

III CONVENÇÃO DE GENEBRA. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declarações-e-Tratados-Internacionais-de-Proteção/iii-convencao-de-genebra-relativa-ao-tratamento-dos-prisioneiros-de-guerra-1949.html>>. Acessado em: 30 de outubro de 2011.

JERVIS, Robert. *Understanding the Bush Doctrine*. Political Science Quarterly. Vol. 118, No. 3, p. 365-388, 2003.

IKENBERRY, G. John. *Is American Multilateralism in Decline?* APSA Journal, Vol. 1, No. 3, p. 533-550, 2003.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Governance in a Globalized World*. Bookings Press, 2000.

KRAHMANN, Elke. *American Hegemony or Global Governance? Competing Visions of International Security*. International Studies Review, Vol. 7, No. 4, 2005.

LAMY, Steven L. *Contemporary mainstream approaches: neo-realism and neo-liberalism*. In. BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia. *The Globalization of World Politics*. 4 ed. Editora Oxford, p. 125-141, 2008.

MARGUILES, Joseph. *Guantánamo and the abuse of presidential power*. New York: Editora Simon & Schuster, 2006.

MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Powers Politics*. Chicago: University of Chicago, 2001.

MEYER, William. *Global Governance, Human Rights and International Justice*. Poroi Journal, University of Iowa, Vol. 4, No. 2, 2005.

MURPHY, Craig N. *Global Governance: Poorly Done and Poorly Understood*. International Affairs (Royal Institute of International Affairs, 1944-), Vol. 76, No. 4, p. 789-803, 2000.

ONGA, Thierry. *The Concept of Governance: Brief historiography*. Retrived, 2007.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A política externa dos Estados Unidos*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

_____. A Era George W. Bush (2001/2007): Os EUA e o Sistema Internacional. In: Fundação Alexandre de Gusmão; Ministério das Relações Exteriores. (Org.). Estados Unidos: presente e desafios. Brasília: MRE/FUNAG/IPRI, v. , p. 29-48, 2008.

PEREIRA, André Gonçalves. *Manual de Direito Internacional Público*. Coimbra, Editora Almedina, p. 171-181, 1993.

ROSENAU, James N. *Global Governance in the Twenty-First Century*. Global Governance Journal. Vol. 1, No. 1, p. 13-43, 1994.

_____. *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton Press 1990.

SIPRI. SIPRI YEARBOOK 2003: *armaments, disarmaments and international security*. Disponível em: <<http://www.sipri.org/yearbook/2003>>. Acessado em: 15 de setembro de 2011.

SPÄTH, Konrad. *Inside Global Governance: New Borders of a Concept In. LEDERER; MULLER. Inside Global Governance, 2005.*

STEEL, Ronald. *The Weak at War with the Strong*. The New York Times Online. New York: 14 de setembro de 2001. Disponível em: <<http://www.nytimes.com/2001/09/14/opinion/the-weak-at-war-with-the-strong.html>> Acessado em: 15 de setembro de 2011.

STEVENS, John Paul. *Decisão sobre o caso Hamdan vs. Rumsfeld, 548 U.S. 557 (2006)*. Disponível em: <<http://www.cali.org/wiseman/editedUS/548/548.US.557.html>>. Acessado em: 01 de setembro de 2011.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. *Globalização, democracia e ordem internacional: ensaios de teoria e história*. Campinas, Editora Unesp, 2004.

WALTZ, Kenneth. *Structural realism after the Cold War*. International Security, Vol. 25, No. 1, p. 5-41, 2000.