

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO – PUC-SP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS “SAN
TIAGO DANTAS”

Fábio Arroyo Fávero

Um balanço entre o multilateralismo e o unilateralismo na política externa dos EUA no
caso da guerra contra o Iraque em 2003

MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

SÃO PAULO

2014

Fábio Arroyo Fávero

Um balanço entre o multilateralismo e o unilateralismo na política externa dos EUA no caso da guerra contra o Iraque em 2003

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais – Área de Concentração: Instituições, Processos e Atores.

Orientador: Reginaldo Mattar Nasser

SÃO PAULO

2014

Fábio Arroyo Fávero

Um balanço entre o multilateralismo e o unilateralismo na política externa dos EUA no caso da guerra contra o Iraque em 2003

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais – Área de Concentração: Instituições, Processos e Atores.

Banca examinadora

Prof. Dr. Reginaldo Mattar Nasser (Orientador) – PUC-SP

Prof. Dr. Carlos Gustavo Poggio Teixeira – PUC-SP

Profa. Dra. Cláudia Alvarenga Marconi – Anhembi Morumbi

SÃO PAULO

2014

RESUMO

O objetivo desta dissertação é fazer uma investigação a respeito do impacto e influência que a diplomacia, em sua vertente multilateral, pode ter sobre a opção dos membros do governo dos EUA em fazerem uso de suas forças armadas no exterior. A análise é desenvolvida com base no estudo de caso específico da Guerra contra o Iraque, que teve início em março de 2003. Primeiramente desenvolvemos uma delimitação conceitual do que entendemos por unilateralismo e multilateralismo como sendo categorias de classificação do grau de abertura e influência de outros atores na política externa de um determinado Estado. Em seguida, fazemos uma revisão bibliográfica da história da política externa norte-americana, identificando os sentidos e possíveis fontes respectivas do unilateralismo e multilateralismo neste panorama, e quais as suas especificidades. Finalmente, desenvolvemos a análise proposta, através da contextualização da questão iraquiana e do envolvimento norte-americano nela, para em seguida identificarmos na ação dos EUA o grau em que sua atuação diplomática envolveu outros atores e interesses, com vistas a realizarmos uma gradação do seu multilateralismo ou unilateralismo e se esta categorização serve para o melhor entendimento do papel que a diplomacia teria na política externa dos EUA especificamente no caso da guerra resultante deste processo. Nossas conclusões apontam para um balanço complexo, pois as fontes trabalhadas indicam uma forte vocação unilateral na escolha da opção militar para desarmar o Iraque. Porém, ao mesmo tempo é possível notar que houve um amplo e sistemático esforço de convencer aliados e especialmente o Conselho de Segurança da ONU da legitimidade e da necessidade da ação militar contra o Iraque. E este esforço parece não ter sido mais insistente por conta de condições domésticas favoráveis a guerra, como o apoio do Congresso dos EUA, e a ameaça de um veto feito abertamente por parte de outros membros da ONU, sendo que este último fator neutralizaria qualquer chance de aprovação de uma resolução explícita quanto ao uso da força militar contra o Iraque. Este esforço diplomático confirma os limites da qualificação da Guerra contra o Iraque como sendo estritamente unilateral, e a importância que tal legitimação diplomática parece ter para os membros do governo dos EUA quanto ao uso da força militar no exterior.

Palavras-chave: Política Externa dos EUA. Guerra do Iraque (2003). Unilateralismo. Multilateralismo.

ABSTRACT

The objective of this dissertation is to make an investigation about the impact and influence that diplomacy in its multilateral expression may have in the option of using military forces abroad by members of the government of the United States. The analysis is developed for the specific case of the Iraq war, which started in March 2003. First we present one conceptual understanding of unilateralism and multilateralism as categories of classification of the degree of openness and influence of others actors in the foreign affairs of one State. After this we make one bibliographical review of the history of United States foreign affairs, identifying the meanings and the possible sources of unilateralism and multilateralism in its development, and which are their specificities. Then, we develop the proposed analysis, through the details about the context of the Iraqi crisis and north American involvement in it, and afterwards we identify in the United States action the degree in which its diplomatic action involved others actors and interests, for the purpose of having a scale of its multilateralism or unilateralism. Then we evaluate if these categories are useful for the better understanding of the role diplomacy may have in the United States foreign policy, specifically in the case of the war. Our conclusions points out a complex balance, since our sources indicate a strong unilateral tendency in the choice about the military option to disarm Iraq. However, at the same time we could see an wide and systematic effort to convince allies and specially the UN Security Council of the legitimacy and the need of the military action against Iraq. This effort appears to not have been more insistent on the account of the favorable domestic conditions for the war, with the support of US Congress, and the threat of a veto openly made by others member of the UN, fact which would potentially neutralize any chance of approval of one second resolution with an explicit authorization about the use of military force. This diplomatic effort confirm the limits of classifying the Iraq War as strictly unilateral, and the importance that such a diplomatic legitimation may have upon members of the United States government as to the use of military force abroad.

Keywords: United States Foreign policy. Iraq War (2003). Unilateralism. Multilateralism.

AGRADECIMENTOS

Ao Reginaldo Nasser pela sua orientação e pela sua honestidade que ajudaram a melhor delimitar o foco da escrita, assim como pela cobrança que me ajudou a atender não só aos prazos, como a buscar atender a um maior padrão de qualidade;

Aos professores Carlos Gustavo e Cláudia Marconi por também participarem deste processo, participando, além da banca de defesa, também na de qualificação, o que muito enriqueceu o produto final. Ao professor Carlos amplio meu agradecimento por ter participado como monitor de uma disciplina sua que muito enriqueceu a literatura trabalhada aqui;

Agradeço a CAPES pela contribuição financeira que me deu as condições para conduzir esta pesquisa;

Às funcionárias do Programa San Tiago Dantas, Isabela e Giovana, que me guiaram pelos muitas vezes confusos caminhos burocráticos da pós-graduação e também à Graziela, que foi uma ajuda fundamental na pesquisa e no levantamento bibliográfico, mas especialmente na parte final da escrita, me ajudando pacientemente na formatação e normalização do trabalho, mesmo tendo muitos afazeres na biblioteca do programa;

Agradeço também aos funcionários da biblioteca central e do laboratório de informática da PUC-SP, que contribuíram com a infraestrutura que permitiu a pesquisa e redação final desta dissertação;

Aos amigos, colegas e professores do programa, que durante as atividades todas do curso muito enriqueceram a reflexão e o desenho final desta dissertação;

Aos amigos que contribuíram de uma maneira ou outra nos momentos finais da escrita, ajudando-me em sua revisão final;

A todos os meus amigos e colegas que, mesmo que indiretamente, com sua companhia e amizade, me propiciaram as condições psicológicas para seguir adiante no caminho acadêmico, mesmo que apenas oferecendo um ouvido para um desabafo;

E especialmente, agradeço à minha família, que muitas vezes sem entender muito bem minhas opções profissionais, ainda assim demonstra seu amor e carinho, oferecendo apoio e compreensão, merecendo mais do que ninguém a minha gratidão.

Os comentadores de esquerda falam do mistério Kissinger: como pode esse professor, a quem não falta senso de humor nem humanidade, dormir tranquilo depois de ter dado ordens que acarretam a morte de tantos homens? Fiz-me essa pergunta que só comporta uma resposta: só quem não nasceu para se tornar Príncipe nem talvez mesmo para se tornar conselheiro do Príncipe se faz a si mesmo essa pergunta. Quando muito, poderá formar aqueles que se tornarão.

Raymond Aron - A República Imperial

Em 1517, o Padre Bartolomeu de las Casas sentiu muita pena dos índios que se consumiam nos penosos infernos das minas de ouro das Antilhas e propôs ao Imperador Carlos V a importação de negros para que se consumissem nos penosos infernos de ouro das Antilhas. A essa curiosa espécie de benfeitor devemos fatos incontáveis: os *blues* de Handy, o sucesso que obteve em Paris o pintor e doutor oriental Dom Pedro Figari, a boa prosa selvagem do também oriental Dom Vicente Rossi, a grandeza mitológica de Abraham Lincoln, os quinhentos mil mortos da Guerra de Secessão, os três mil e trezentos milhões gastos em pensões militares [...].

Jorge Luis Borges - O estranho redentor Lazarus Morell

A perspectiva, como apontou Ortega y Gasset, é um dos elementos componentes da realidade e, por isso mesmo, longe de ser uma deformação da realidade, constitui na verdade a forma específica de sua organização.

Celso Lafer – Paradoxos e Possibilidad

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	MULTILATERALISMO E UNILATERALISMO: CONCEITOS	15
2.1	A política externa entre os imperativos de segurança e soberania e a legitimidade internacional	21
2.2	A política externa entre o unilateralismo e o multilateralismo	21
2.3	Uma interpretação sobre as raízes de uma estratégia multilateral ou unilateral na política externa de um Estado	27
3	O MULTILATERALISMO E O UNILATERALISMO NA POLÍTICA EXTERNA DOS EUA	31
3.1	As interpretações acadêmicas sobre a política externa dos EUA	31
3.2	As fontes do unilateralismo na política externa estadunidense – isolacionismo e superioridade nacional	36
3.3	As fontes do multilateralismo na política externa dos EUA –projecção dos valores domésticos na arena internacional e estratégia hegemônica	43
4	O ESFORÇO DIPLOMÁTICO NO CASO DA IRAQUE: UMA EQUAÇÃO COMPLEXA ENTRE UNILATERALISMO E MULTILATERALISMO	57
4.1	O eixo de participação e influência na política externa dos EUA no pós-Guerra Fria: entre o unilateralismo e o multilateralismo e o caso da Guerra do Iraque (2003).....	57
4.2	Antecedentes: a Guerra do Golfo e a criação do regime de inspeções do Iraque sob a tutela da ONU.....	61
4.3	Os EUA frente à questão iraquiana após os ataques de 11 de setembro de 2001.....	69
4.4	Os EUA na busca por convencer a ONU da alternativa militar para o desarmamento iraquiano.....	72
4.5	A tentativa de uma segunda resolução da ONU autorizando o uso da força contra o Iraque	86
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	93
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	101

1 INTRODUÇÃO

Os Estados Unidos da América (EUA) entraram no século XXI como a maior potência militar do planeta. Dados do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) de 2012¹ indicam que somente em termos de gastos militares este país gastou US\$ 682 bilhões, o que seria equivalente a 4,4 % do PIB do país neste ano. A título de comparação com os quatro próximos maiores na lista de gasto militares, o indicador norte-americano ainda é superior à soma total deles, a qual equivale a algo em torno de 55% do valor dos EUA². Isto sem compararmos os países em termos do tamanho de sua força militar, em número de homens e bases, composição de armamentos e nível tecnológico deste aparato militar. O fato é que os EUA são um país líder indiscutível em termos militares no início do século XXI.

E uma breve apreciação do histórico desta nação indica claramente uma recorrência no uso da força militar como ferramenta de sua política externa. Relatório produzido pelo *Congressional Research Service* (CRS³) fez um levantamento de situações e momentos onde os EUA fizeram uso e/ou deslocamento de suas forças armadas no exterior, incluindo aí desde movimentos de tropas ou navios com a finalidade de ameaçar adversários ou proteger interesses e cidadãos nacionais, até operações de guerras concretas, como na Segunda Guerra Mundial.

O que temos nesta análise são aproximadamente 346 deslocamentos de efetivos de algum ramo das forças armadas estadunidenses no mundo todo, entre 1798 até 2013, neste número englobando-se onze declarações formais de guerra (por exemplo, contra a Espanha, em 1898, ou contra a Alemanha e a Itália em 1941), além de oito situações que o próprio relatório chama de guerras não declaradas, pelo nível das hostilidades e engajamento militar, e que por outro lado obtém uma autorização do Congresso para o uso da força militar, aí incluindo a guerra com o Vietnã (1964-73), as duas guerras

¹ SIPRI, 2012. Disponível em: <<http://www.sipri.org/research/armaments/milex/Top%2015%20table%202012.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2013.

² A lista destes países, e seus gastos militares, em ordem decrescente, é a seguinte (em bilhões de dólares): China - 166; Rússia - 90,7; Reino Unido - 60,8; Japão - 59,3 (os gastos de China e Rússia são estimativas do SIPRI). A soma de gastos destes países é equivalente a US\$ 376,8 bilhões (SIPRI, 2012).

³ O CRS se constitui num órgão vinculado ao Congresso dos EUA que compila e divulga informações e análises para os congressistas e as diversas comissões e subcomissões existentes, com a finalidade de subsidiá-los em suas atividades legislativas. Mais informações disponíveis no site da instituição: <<http://www.loc.gov/crsinfo/>>. Acesso em: 19 jun. 2013.

contra o Iraque (1991 e 2003), e as ações globais contra o terrorismo em decorrência do ataque doméstico recebido em 11 de setembro de 2001 (TORREON, 2013).

Tais números e sua manifestação na história dos EUA parecem convidar as análises da sua política externa a constatarem uma espécie de tendência bélica na ação externa desta nação, no sentido de que os EUA usariam de maneira recorrente estas capacidades militares para atingir seus objetivos e garantir o que seria percebido como a segurança nacional. Porém, ao mesmo tempo em que admitimos este influente eixo bélico na política externa dos EUA, cabe observar um outro eixo que também exerceu sua influência na história norte-americana, e que ainda hoje impõe sua influência e impacto, inclusive no desenho e estratégia de ações militares, que é o eixo político-diplomático.

Como exemplos do último caso, na guerra da Independência deste país, no final do século XVIII, e na Guerra Civil de 1861 a 1865 a vertente diplomática da ação externa serviu para garantir aliados e forças de apoio aos desenvolvimentos bélicos domésticos dos EUA e que garantiram resultados favoráveis aos componentes destas alianças. Embora Kopp e Gillespie (2008) indiquem que somente a partir do século XX a profissão diplomática dos EUA ganhe realmente impulsos profissionalizantes, ela sem dúvida exerceu sua influência na política externa dos EUA, de sua fundação enquanto Estado até os dias de hoje, modificando e influenciando o seu caráter.

Estes mesmos autores apresentam os números a seguir que seriam representação disso: em 2007, o Departamento de Estado dos EUA teria em torno de 12.000 servidores atuando no exterior, em mais de duzentas e sessenta missões diplomáticas pelo globo, incluindo-se representações em organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Tal número é igualmente indicativo da influência da diplomacia no desenho da ação externa dos EUA⁴.

Uma das formas específicas através da qual a diplomacia apareceu com destaque na política externa dos EUA foi na construção e consolidação organizações internacionais, especialmente as de caráter multilateral, com maior força e estabilidade a partir do século XX, e com o caso emblemático do sistema ONU. Ou seja, mesmo com todas as suas capacidades bélicas a partir da segunda metade do século XX, os EUA

⁴ Para fazermos uma comparação, em 2012 o Brasil tinha um total de diplomatas de um pouco acima de 1.500. NA DIPLOMACIA... Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/na-diplomacia-um-empate-entre-brasil-alemanha-6438856>>. Acesso em: 01 fev. 2014.

investiram pesadamente recursos financeiros e humanos na construção de espaços de diplomacia pública, coletiva, inclusive para lidar com temas voltados a segurança internacional, fazendo com que grande parte da sua política externa se desenvolvesse dentro destes espaços, os quais, por suas regras e procedimentos, criam também restrições quanto ao uso da força militar na arena internacional.

Assim, dada a existência destas duas forças influentes no desenho e execução da política externa dos EUA, nossa proposta é fazer uma reflexão a respeito do impacto que a vertente político-diplomática pode ter sobre o eixo bélico, e de que forma ela aparece quando consideramos situações em que o uso da força militar pelos EUA é consumado concretamente, com vistas a identificarmos se a diplomacia tem influência significativa na política externa estadunidense e em que grau, inclusive nestas situações extremadas que envolvem conflitos militares.

Para tanto, nosso desenho de pesquisa propõe analisarmos a vertente diplomática da política externa dos EUA a partir de um eixo de classificação que dispõe nos seus extremos o unilateralismo frente ao multilateralismo como formas de expressão e desenvolvimento da diplomacia norte-americana. Posteriormente, correlacionaremos esta categorização e como ela se manifesta enquanto fonte de influência na orquestração de uma ação militar específica e em que medida este tipo de diplomacia tem impacto nesta ação militar. De maneira simplificada, quanto mais unilateral a postura diplomática dos EUA, tanto menos o eixo político-diplomático teria influência no eixo bélico da ação externa dos EUA.

Assim, o objetivo desta dissertação é fazer esta análise a partir do debate sobre a Guerra do Iraque⁵, que foi amplamente apontada como um conflito desencadeado contra a vontade da comunidade internacional, com diversos protestos pelo mundo contra ela. Tal resistência teria sido especialmente forte por esta guerra ter sido efetuada sem um mandato explícito do Conselho de Segurança da ONU autorizando-a.

Tal fato levou à proliferação de análises, acadêmicas e jornalísticas, a chamarem-na de uma expressão do unilateralismo da política externa do governo de George W. Bush⁶, na medida em que o processo decisório a respeito da necessidade desta intervenção teria se limitado ao círculo doméstico do governo dos EUA e a

⁵ Usaremos este termo inclusive para diferenciá-lo do conflito ocorrido em meados de 1991, entre o Iraque e uma coalizão liderada pelos EUA, conhecida como Guerra do Golfo.

⁶ Para fins de diferenciação, usaremos os termos “Bush pai”, para designar George H. W. Bush e “Bush filho”, para designar George W. Bush, na medida em que ambos são pai e filho, de mesmo sobrenome, e ambos lideraram as forças armadas dos EUA em um conflito contra o Iraque, embora em momentos distintos.

preocupação em obter apoio legitimador de outros países e instituições internacionais não seria central.

Nesta linha, argumenta Michael Mann (2006), a Guerra do Iraque em 2003 seria mais uma expressão de um novo imperialismo norte-americano, em maturação especialmente a partir do final da Guerra Fria, e baseado no unilateralismo e no militarismo como eixos da política externa deste país, em parte possibilitado pelo ambiente de ameaças resultante após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001.

Acreditamos, porém, que a análise mais atenta do processo decisório que levou ao conflito, e, especialmente, a investigação dos atores envolvidos no seu desencadeamento permitirá evidenciar um entendimento com mais nuances: sinalizando em que medida realmente a guerra era somente do interesse dos EUA, ou se havia outros países que a viam como necessária; se outros países participaram da coalizção que guerreou o Iraque e também buscando investigar quanto empenho a representação dos EUA colocou no debate sobre a questão iraquiana na ONU, mais especificamente no Conselho de Segurança desta organização, buscando legitimar-se.

Queremos identificar também se outros fatores explicam a guerra ter sido desencadeada sem um mandato explícito da ONU, o que não impediu que entre seus objetivos declarados figurasse o de garantir o cumprimento de resoluções deste órgão. Nosso objetivo principal é correlacionar adequadamente as relações entre o uso da força militar com a diplomacia na política externa dos EUA neste caso específico, buscando identificar a influência desta última através de seus contornos serem mais unilaterais ou multilaterais como categorias de classificação de sua influência.

Desta forma, no capítulo intitulado “Multilateralismo e Unilateralismo: Conceitos” iremos proceder com uma revisão teórica e conceitual geral que procura investigar, pela categorização de unilateralismo e multilateralismo como extremos de um eixo de classificação dos diferentes níveis de participação de outros atores na política externa de determinado país, quais as suas explicações teóricas, delimitações e qualificações, além de suas limitações enquanto categorias de classificação, tendo em vista o repertório geral disponível a um Estado para conduzir a sua política externa e o seu desenvolvimento concreto.

No capítulo intitulado “O Multilateralismo e o Unilateralismo na Política Externa dos EUA” faremos uma revisão de alguns autores que pesquisam a política externa dos EUA e que apontam quais seriam suas características específicas, buscando identificar grandes continuidades e seus significados, assim como uma dualidade entre o

realismo e o idealismo nesta política, ao mesmo tempo indicando os limites desta categorização. Em seguida faremos uma interpretação, dentro destes referenciais bibliográficos, de quais poderiam ser as potenciais fontes inspiradoras de uma postura diplomática mais unilateral ou multilateral, respectivamente, e quais os seus significados dentro do repertório de política externa dos EUA, inclusive identificando como aparece esta dualidade norte-americana no exercício de suas relações externas, através de momentos históricos emblemáticos destas posturas diplomáticas.

No último capítulo, chamado de “O Esforço Diplomático no Caso do Iraque”, procederemos com a análise das negociações diplomáticas a respeito da necessidade de se recorrer ao uso da força militar contra o Iraque, desenvolvidas entre 2002 e 2003. Nossa preocupação central é identificar na atuação dos EUA o grau em que sua atuação diplomática envolveu outros atores e interesses, com vistas a realizarmos uma gradação do seu multilateralismo ou unilateralismo e se esta categorização serve para o melhor entendimento do papel que a diplomacia tem na política externa dos EUA, mesmo em situações extremas como no caso de uma guerra.

Para tanto, primeiramente apresentamos o contexto político e diplomático que resultou da Guerra do Golfo em 1991, com o consequente regime de inspeções no Iraque, e como este se desenvolveu ao longo da década de 1990. Em especial, destacamos as posturas dos EUA quanto a garantir a efetividade das resoluções da ONU e um crescente ceticismo quanto à eficácia deste regime de inspeções para controlar o Iraque. Posteriormente, detalharemos o contexto diplomático e político que criou as condições para os EUA mudarem a abordagem do desarmamento iraquiano, propondo com mais intensidade a alternativa militar como a melhor resposta ao impasse, e seu desenvolvimento dentro do Conselho de Segurança da ONU.

Este último capítulo está baseado em discursos e fontes formais do governo norte-americano, assim como do sistema ONU, como as atas e as transcrições das reuniões. Além disto, ele foi complementado com fontes que trabalham os bastidores do jogo político, como biografias e relatos jornalísticos, para tentarmos reproduzir o mais fielmente possível a realidade de quais eram as posições e quais os interesses dos diplomatas participantes do processo decisório, especialmente os dos norte-americanos.

Feito este detalhamento da estrutura da dissertação, cabe apontar que a nossa preocupação central é a de fazer uma reflexão sobre a disposição dos EUA, enquanto potência central no sistema internacional no início do século XXI, em termos bélicos, econômicos e políticos, de exercer seu predomínio militar sem restrições, ou se elas

existem em algum nível, em especial a nível diplomático. Para tanto, fizemos este recorte diplomático especificamente dentro do panorama institucional da ONU, que possui prerrogativas derivadas da sua Carta quanto à autorização do exercício legítimo e aceitável do uso da força bélica nas relações internacionais.

Com este objetivo delineado, iremos buscar fatores que sinalizariam em alguma medida uma restrição quanto ao uso irrestrito da força militar dentro do grupo formulador da política externa dos EUA neste período, na forma de um esforço diplomático multilateral quando da proposta deste conflito. Para tanto, iremos analisar em que medida este esforço diplomático seria uma espécie de contraponto condicional ao exercício bélico ou se funcionaria mais como espaço de legitimação retórica ou superficial de ações discricionárias desta superpotência.

Tal reflexão é central tendo em vista o forte caráter passional das posições tanto de acadêmicos quanto de interlocutores cotidianos quando fazemos referência à Guerra contra o Iraque, e a tendência predominante a encará-la como simbólica da existência de um militarismo exacerbado na política externa dos EUA. Fomos também influenciados pelas recorrentes notícias sobre o uso pelos EUA de drones, espionagem eletrônica e grupos de operações especiais em diversos países do globo e que influenciam também as leituras sobre os potenciais do militarismo enquanto instrumento norte-americano de exercício de poder.

Neste contexto, nossa proposta é apresentar uma visão mais crítica de alguns dos potenciais limites e constrangimentos para o uso da força bélica da parte dos EUA, através de um maior entendimento da dinâmica existente neste país com relação ao uso da força enquanto instrumento de política externa. Com este propósito, nosso recorte analítico é o de identificar como esta dinâmica se expressa na diplomacia conduzida pelos membros do governo de George W. Bush no caso específico da Guerra contra o Iraque em 2003 e em que medida ela pode ter condicionado as escolhas diplomáticas através da identificação do seu grau de abertura em termos de formulação e participação de atores de fora do círculo governamental norte-americano.

2 MULTILATERALISMO E UNILATERALISMO : CONCEITOS

2.1 A política externa entre os imperativos de segurança e soberania e a legitimidade internacional

A proposta deste capítulo é fazer uma introdução conceitual ao tema do multilateralismo e do unilateralismo, para posteriormente aplicarmos estes conceitos na análise da política externa dos EUA. Usaremos os conceitos de multilateralismo e unilateralismo como categorias de classificação voltadas a identificar o grau em que a política externa de um dado país envolve outros atores no seu desenvolvimento, tanto no seu processo decisório quanto na busca por apoio e legitimação posterior para as ações que são consequências suas, inclusive a sua implementação. Porém, antes de trabalharmos estes conceitos, cabe detalhar algumas referências teóricas que ajudam a explicar quais os fatores condicionantes de determinadas tipos de política externa.

O estudo das Relações Internacionais, enquanto campo de investigação acadêmica, tem entre seus temas mais recorrentes a investigação das causas das guerras entre os Estados, e no seu extremo oposto, o que permite a cooperação entre eles. Tais temas aparecem frequentemente dada a característica ontológica das relações internacionais, que consiste na ausência de uma autoridade política válida para todos os Estados e demais atores nos mesmos moldes em que estes Estados a exercem dentro dos seus territórios, enquanto autoridade soberana. Tal delimitação é centrada, portanto, na existência de uma anarquia internacional, variando-se as implicações para o comportamento dos Estados e demais atores.

Dentro destas diversas interpretações, o sentido a ser dada à diplomacia, e ao multilateralismo, especificamente, varia conforme a abordagem teórica conceba este contexto onde se desenrola a ação internacional e igualmente aos níveis de análise relevantes para tanto. Portanto, a busca por uma explicação da política externa de um dado país ser multilateral ou unilateral de um dado país varia conforme a abordagem teórica de que nos utilizemos.

O autor Kenneth Waltz (2004), por exemplo, no seu estudo em que busca investigar as causas das guerras, divide as explicações em três possíveis níveis: o homem, o Estado e a anarquia internacional. Na sua análise, embora se possam encontrar argumentos favoráveis à explicação da guerra na natureza humana, ou,

igualmente, no tipo de Estado a conduzindo, a explicação mais razoável para a recorrência de conflitos internacionais diz respeito à anarquia internacional, que cria uma estrutura social que constrange os Estados a adotarem este tipo de ação, em determinados momentos específicos.

Tal argumento seria mais refinado teoricamente no seu livro *Theory of International Politics* (1979), onde ele indica que a estrutura anárquica das relações internacionais cria um contexto onde os Estados são constrangidos a adotarem um padrão comportamental de autoajuda, buscando garantir a maximização de sua segurança e soberania, uma vez que o fator central de resolução de disputas na anarquia internacional diz respeito às capacidades relativas dos atores, inclusive militares, uma vez que não existe uma estrutura semelhante à soberania doméstica de um Estado nacional, a qual faria um papel de mediação.

Neste contexto, a polaridade do sistema internacional, esta entendida como a distribuição de recursos de poder num nível sistêmico, é chave para explicarmos os tipos de ações adotados por Estados particulares, variando-se seu grau de ação independente ou cooperada conforme exista uma distribuição assimétrica de recursos, como uma ordem unipolar ou bipolar, ou mais uniforme, numa ordem multipolar. Neste sentido, a escolha das ferramentas de política externa depende igualmente deste contexto de polaridade onde esta se desenvolve: a escolha pela diplomacia ou pela guerra é influenciada pela distribuição do poder internacional e a localização de um dado Estado dentro deste espectro.

Portanto, teoricamente, uma ordem mundial unipolar criaria uma estrutura de incentivos ao Estado detentor de primazia a se utilizar se seus recursos de poder para impor sua vontade aos outros, sem constrangimentos de ordem institucional, na medida em que ele não teria um contrapeso a este diferencial de capacidades. Porém, a longo prazo, tal distribuição assimétrica de poder também criaria incentivos para a formação de uma coalizão anti-hegemônica, que busca, pela aliança entre os Estados mais fracos, tornar a ordem unipolar mais equilibrada, seja transformando-a em uma ordem bipolar, multipolar, ou mesmo apolar.

Mas o que queremos destacar desta análise neorrealista⁷ é que as relações entre os Estados se dão em função de suas capacidades relativas. Assim, a diplomacia, a

⁷ Neorrealismo é a escola de pensamento em Relações Internacionais que se desenvolveu majoritariamente nos EUA e que tem como um dos seus expoentes principais o pensamento expresso por Waltz nos livros citados acima e em obras posteriores e derivadas.

cooperação internacional e mesmo a guerra, são todas função das diferentes capacidades dos Estados dentro do sistema internacional. Embora a escolha pelos diferentes caminhos estratégicos parta dos Estados, a anarquia sistêmica cria uma estrutura de incentivos que premia a opção que leve em conta a capacidade relativa de poder dos Estados como fator central.

Nesta lógica, a atuação de um Estado no contexto de uma organização internacional como a ONU (ou seja, sua política externa multilateral) seria derivado prioritariamente de imperativos de segurança e soberania, sendo que as potencialidades de cooperação seriam fragilizadas pelas considerações sobre os ganhos relativos e pelo risco de trapaça dos Estados, fazendo com que, mesmo onde as instituições internacionais existam, elas sejam vistas como meros reflexos das distribuições de poder sistêmico e das considerações de ganhos relativos, o que significa, em outras palavras, que elas seriam meros instrumentos da ação estatal (MEARSHEIMER, 1994).

Porém, outras abordagens teóricas indicam que, além dos fatores advindos das relações de poder, existem outros elementos importantes para a explicação da dinâmica das relações internacionais. Fonseca Júnior (1998) procura trabalhar com a instrumentalidade do uso do conceito da legitimidade para o entendimento das relações internacionais e como ele pode operar como uma chave explicativa necessária para o entendimento da sociedade internacional.

Esquemáticamente, a legitimidade incorporaria valores de um dado tempo histórico, valores socialmente construídos, relacionando-se aos ideais de justiça e ordem. Seria diferente de normas sociais, que prescreveriam comportamentos e que teriam um caráter universal, mas haveria uma tendência a se buscar uma correspondência entre ambas. E dentro do sistema internacional, o mútuo reconhecimento de soberanias nada mais é que tornar a concepção de soberania um argumento legítimo para a atuação internacional, mas que não deixa de ser influenciada por fatores militares ou econômicos.

E dentro deste quadro, veríamos que o poder não atuaria sem freios ou restrições, mesmo em um ambiente anárquico, havendo uma legitimação mínima para a sua atuação, apesar das diferentes capacidades de poder ainda exercerem um papel fundamental no alcance restritivo que as regras internacionais possam exercer no comportamento estatal. Assim:

Na ausência de um governo que imponha sanções, a hipótese a ser proposta é a de que, no sistema internacional, o tema da legitimidade

aparece de forma clara, talvez até mais clara do que no âmbito nacional. Se os Estados continuam soberanos e não há nenhum tipo de poder supranacional, se as normas, ainda que expurgadas de sanções, são seguidas, há “algo” que certamente se filiará à família da legitimidade, como vista no plano doméstico, que explica a obediência a um sem número de regras internacionais. (FONSECA JÚNIOR, 1998, p.144).

Além disso, vale acrescentar que metodologicamente podemos diferenciar entre dois tipos de legitimidade para uma dada política externa: uma internacional, refletida seja em instituições internacionais específicas ou de uma maneira genérica, em uma opinião pública mundial; e outra doméstica, que reflète o grau de aceitação e aprovação de seu desempenho pela sociedade de onde ela se origina, seja na forma da opinião pública ou de manifestações da mídia, seja na forma dos outros órgãos institucionais com atuação nos temas internacionais, como o Congresso.

Nesta mesma linha de raciocínio, Finnemore (2009) argumenta a respeito do fato de um centro unipolar, ou seja, que não encontre equivalente em termos de poder num dado sistema social (no caso da autora, o internacional), ainda assim não age sem limites e encontra constrangimentos a sua atuação unilateral. Ela argumenta que na sua atuação, além de suas capacidades de poder, um ator social procura legitimar sua ação, e muitas vezes consolidar seu poder em instituições racional-legais que reflitam esta situação de poder.

Tal tipo de análise reflète uma consideração do poder como fenômeno social. Ou seja, há uma distinção em termos de poder como uma força ou capacidade, que não depende de um consenso social, mas de fatores materiais, enquanto há outra concepção de poder como autoridade, no sentido de se conceder a um dado ator a prerrogativa de utilizar o seu diferencial de capacidades para a articulação do sistema como um todo, o que configuraria a sua legitimidade.

Assim, além dos fatores de poder, a opção estratégica de um dado Estado por uma política externa multilateral ou unilateral também pode levar em consideração fatores como a relevância de se obter legitimidade em cada tipo de opção, legitimidade esta que pode ser tanto doméstica quanto internacional, variando-se o peso de cada uma conforme o contexto ou o tema em consideração.

Uma definição que ganhou popularidade no meio acadêmico e político é a diferenciação elaborada por Joseph Nye Junior (2004) entre o que seria o poder brando e o poder duro e que sintetiza em algum grau as escolhas estratégicas dos Estados em

sua política externa apontadas acima. Este autor indica que podemos entender o poder político como a capacidade de influenciar e mudar o comportamento de outros atores. Para isto, dispõe-se de dois tipos de recursos, o poder duro e o poder brando⁸.

Enquanto o poder duro envolveria parâmetros em termos de capacidades militares e econômicas, e sua possibilidade de, através do suborno ou da ameaça, induzir comportamentos de outros atores (podemos entendê-lo melhor através da metáfora da cenoura e do bastão), o poder brando seria mais intangível, e mais ligado à capacidade de um determinado ator de seduzir os outros a perseguir os mesmos objetivos que si, sem a necessidade de constrangimentos. Ou seja, ao invés de uma coerção, sua eficácia seria medida por sua capacidade de cooptar outros atores.

E para este autor, apesar de frequentemente os Estados fazerem uso de suas capacidades militares na arena internacional, o enfoque no chamado poder brando é atraente tendo em vistas os custos morais e de legitimidade que implicam na recorrência constante ao chamado poder duro para se atingir seus objetivos. Assim, a vantagem de se recorrer ao poder de persuasão e atração implica numa maior capacidade de influenciar os outros atores e em uma redução dos custos de manutenção de um diferencial de capacidades de poder.

Neste sentido, ele elenca as potenciais fontes que incrementam ou diminuem o poder brando de um determinado Estado: a cultura, valores políticos e as ações domésticas e internacionais de seu governo. A cultura indicaria a possibilidade desta de funcionar como um meio de atração, através de um contorno universal, e que se expressaria desde elementos da cultura popular até produtos culturais e comerciais.

Valores políticos dizem respeito aos princípios de organização doméstica, assim como elementos que guiem a ação externa dos atores representantes de determinado Estado, como o princípio da autodeterminação e da paz, que podem, por seu apelo universalista, dar-lhes um contorno de legitimidade e que os torne aceitáveis na comunidade internacional. Por fim, as ações do governo dizem respeito ao repertório político e diplomático de um determinado ator, e em que medida ele pode ser vista como legítimo aos olhos dos outros e se ele inspira emulação por apresentar-se com contornos mais gerais e não fins particularistas.

⁸ Poder brando como tradução livre de “soft power” e poder duro como tradução de “hard power”.

Para ele, dentro deste horizonte de fontes de poder brando, a construção institucional pode funcionar também como estratégia de legitimação e incremento da capacidade de persuadir outros atores:

If a country's culture and ideology are attractive, others more willingly will follow. If a country can shape international rules that are consistent with its interests and values, its actions will more likely appear legitimate in the eyes of others. If it uses institutions and follows rules that encourage other countries to channel or limit their activities in ways it prefers, it will not need as many costly carrots and sticks. (NYE JUNIOR, 2004, p.10-11).

Derivando esta diferenciação para o tipo de política externa de um Estado, a opção entre uma ação unilateral ou multilateral faz igualmente uma diferenciação entre a ênfase que determinado Estado dará sobre sua capacidade de persuadir ou não outros atores, e qual o balanço que ele faz entre a relação custo-benefício entre incluir ou excluir outros do processo decisório e de implementação de suas ações. Ou seja, qual o balanço que fará entre os chamados poder brando e poder duro.

E pelo entendimento do multilateralismo enquanto categoria para os diferentes níveis de participação na política externa de um Estado, podemos entender que este, ao operar na base de princípios de conduta coletivos, tanto mais próxima do espectro multilateral, e portanto, mais ênfase sua política externa dará a sua capacidade de persuadir e convencer outros Estados. No seu oposto, quanto mais unilateral, mais ela enfatizará os recursos derivados do poder duro, embora as nuances sejam muito mais complexas no nível concreto.

Cabe apenas fazer um parêntesis a respeito deste conceito. Ramos e Zahran (2006) questionam a definição de poder brando na medida em que esta não explora de maneira profunda as relações deste com o poder duro, apontando que não seriam tão independentes entre si, mas sim apresentando uma correlação mútua, o que limitaria as potencialidades de se confiar somente num tipo de capacidades já que suas combinações e efetividades variam conforme o contexto e as necessidades em jogo, conforme demonstram ao compará-lo à ideia gramsciana de hegemonia, esta uma combinação complexa de força e convencimento.

2.2 A política externa entre o unilateralismo e o multilateralismo

Feito este breve panorama teórico sobre fatores presentes no cálculo dos Estados quando formulando e conduzindo suas respectivas políticas externas, cabe agora explicar melhor nossos conceitos. Entendemos aqui a política externa como a ação de um Estado voltada para a consecução de seus objetivos e interesses, que podem assumir contornos nacionais, internacionais ou mesmo cosmopolitas, variando-se o tipo de estratégia e tática conforme os atores envolvidos nos processos de formulação e execução de uma dada política externa (PATRICK, 2009).

Por conta disto, vale levantar um parêntesis e indicar que embora se possa problematizar o grau de coesão interno que possa existir entre os atores participantes da política externa de um país a respeito de quais seriam estes objetivos e interesses, iremos trabalhar com uma diferenciação entre atores domésticos e externos com vistas a facilitar a abordagem metodológica de nosso enfoque de investigação.

E dentro da política externa, a diplomacia, enquanto “gestão das relações entre estados e outras entidades da política mundial, por meios pacíficos e com o uso de agentes oficiais”, serve como mediadora destes interesses, e a face pública deles. Em especial, ela participa das etapas de formulação e execução de uma política externa, na primeira no levantamento de informações sobre o contexto da ação e na parte da execução, na justificativa e explicação das ações adotadas, além de buscando obter a cooperação ou neutralizar a oposição de outros atores a determinadas políticas (BULL, 2002, p. 187-190).

Dito isto, pode-se constatar que multilateralismo e unilateralismo são termos que servem para categorizar diferentes estratégias diplomáticas para um dado Estado atingir estes seus objetivos, especificamente no que diz respeito a se ele baseia sua ação tão somente em seus recursos e capacidades ou se envolve outros atores para atingi-los, inclusive deixando estes participarem do processo formulador da política a ser adotada (PATRICK, 2009). Em outras palavras, a discussão entre uma diplomacia unilateral ou multilateral diz respeito ao grau de abertura ou fechamento dela à influência e participação de outros atores, tanto na sua formulação quanto na sua execução e justificativa.

Numa definição simplificada, uma política externa multilateral seria uma em que a ação externa de um país envolve a coordenação de três ou mais atores, em uma dada atividade, portanto, uma definição mais nominal, conforme Keohane (1990). Porém,

Ruggie (1992) critica esta definição, ao indicar que o fenômeno multilateral também tem um componente de princípios:

[...] Multilateralism is an institutional form which coordinates relations among three or more states on the basis of "generalized" principles of conduct – that is, principles which specify appropriate conduct for a class of actions, without regard to the particularistic interests of the parties or the strategic exigencies that may exist in any specific occurrence. (RUGGIE, 1992, p.571).

Para ele, esta definição de multilateralismo deriva do fato de que três ou mais Estados podem coordenar as relações recíprocas entre si sem acordarem a respeito de princípios básicos de conduta, mas sim analisando os interesses e necessidades caso a caso, conforme as situações particulares e as exigências da situação, nos mesmos moldes em que se dão as relações bilaterais entre os Estados ou como o sistema de alianças tradicional.

Assim, a diferenciação entre o multilateralismo baseado em princípios e um que envolva apenas três ou mais atores significa que neste último o que ocorre é que a dinâmica da interação é uma espécie de bilateralismo ampliado, sendo mais consistentemente entendida este tipo de relação como a de um plurilateralismo, ou seja, que envolve mais de três atores, mas ainda condicionando a dinâmica aos cenários particulares e às contingências históricas e não a princípios generalizados.

Assim, a atuação multilateral de um Estado implica no reconhecimento, mesmo que discursivo, de princípios genéricos de conduta, que condicionarão o que pode ou não ser tratado dentro da lógica multilateral. O primeiro destes princípios, segundo Ruggie (1992) seria a indivisibilidade. Esta implicaria que os princípios de conduta estabelecidos, e sua resultante, dizem respeito a todos os atores envolvidos num dado espaço multilateral, não admitindo segmentações ou diferenciações entre estes. Tal princípio seria uma construção social, já que a percepção da indivisibilidade incrementaria os esforços destes atores para a sustentação dos princípios de conduta acordados.

Um exemplo nítido disso se dá nas discussões a respeito do livre comércio e em seu regramento. Ora, a formulação da cláusula da nação mais favorecida afirma que, quando um dado Estado faz concessões tarifárias ou de qualquer gênero a outro, ele deverá, cumprindo a cláusula da nação mais favorecida, ampliar os benefícios a todos os Estados partes no acordo, implicando que os benefícios da concessão são indivisíveis entre nações particulares.

O segundo princípio multilateral de Ruggie (1992) seria a universalidade, não no sentido de envolver todos os atores sociais existentes, mas no sentido de que, considerando os atores envolvidos num espaço multilateral, como uma organização regional, todos os participantes têm o dever de cumprir os princípios gerais de conduta, sem exceções.

Tal princípio vem de encontro à lógica coletiva do multilateralismo, já que o cumprimento por todos os atores da conduta apropriada é condição necessária para que tenha efetividade o acordo geral. Mas independentemente dos descumprimentos, as violações de normas consideradas universais implicam num custo moral, já que a universalidade dá um aspecto de legitimidade a estas normas (FONSECA JÚNIOR, 2008).

E por fim, a percepção de uma reciprocidade difusa é um importante fator de sustentação do espaço multilateral. Isto quer dizer que *“the arrangement is expected by its members to yield a rough equivalence of benefits in the aggregate and over time”* (RUGGIE, 1992, p.571). Ou seja, os benefícios envolvidos num espaço multilaterais não necessariamente são claros a primeira vista, mas são percebidos como existentes ao menos no longo prazo.

Além desta especificidade de princípios coletivos para caracterizarmos o fenômeno multilateral, Ruggie (1992) destaca o fato de que ele não necessariamente tem de ser institucionalizado formalmente, como uma organização internacional, embora a maior parte do sistema ONU, por exemplo, adote estes princípios explícita e implicitamente. Porém, Bull (2002) também indica que fóruns multilaterais como a ONU, por terem representantes permanente de todos os Estados-membros, servem também como espaços para o exercício da diplomacia bilateral.

O que é interessante neste aspecto é que mesmo organizações que procuram reger-se por princípios coletivos e indivisíveis, ainda assim trazem embutidas em sua arquitetura exceções formais, que diferenciam entre os membros participantes dela. Exemplo seria a diferenciação criada dentro do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que instituiu o poder de veto para as potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial⁹. Ou, por outro lado, as diferenciações do peso relativo ou de voto ponderado para organizações econômicas multilaterais, como o FMI (FONSECA JÚNIOR, 2008).

⁹ EUA, Grã-Bretanha, França, China e Rússia (embora tenha havido variação da titularidade entre China e Taiwan no século XX e a URSS ocupasse o lugar que agora é da Federação Russa até sua dissolução em 1991).

Ikenberry (2003) aponta neste sentido que, historicamente, os EUA teriam participado de instituições multilaterais porque o desenho destas permitiria espaço para uma autonomia de ação, através de cláusulas de salvaguarda, votos ponderados e direitos de veto, desenho este no qual exerceu uma influência central. Neste sentido, em contextos organizacionais com menor autonomia e maiores obrigações normativas, os EUA teriam maiores restrições a obedecerem preceitos multilaterais. Em outras palavras, é recorrente a busca por uma autonomia dentro do multilateralismo da parte dos EUA.

Tais contradições e limitações entre uma definição conceitual do multilateralismo e a ação concreta de um Estado em uma organização internacional, especificamente, e a dinâmica resultante, diz respeito a uma característica derivada do processo de constituição deste tipo de organizações, que é o seu voluntarismo de origem. Segundo Seitenfus (2005):

As organizações internacionais são **sujeitos mediatos** ou **secundários** da ordem jurídica internacional. Isso significa dizer, ao contrário dos Estados que nascem a partir do preenchimento de certos requisitos, tanto o surgimento quanto o desaparecimento de uma OI [organização internacional] está a depender de uma vontade externa à sua. (SEITENFUS, p.34, grifos do autor).

Este dilema é posto por Fonseca Júnior (2008), que procura abordar a dinâmica inerente à atuação dos Estados dentro de organizações internacionais, que seria uma dicotomia entre agirem em prol das regras e procedimentos multilaterais, ora tendendo a buscar a afirmação dos seus interesses, o que faria das organizações espaços de negociações permanentes, variando-se o grau de adesão aos princípios e normas coletivos conforme o tema em foco.

De fato, muito da literatura produzida sobre as organizações internacionais argumenta que elas reproduzem o que Fonseca Júnior (2008) chama de “construtivismo simplificado”, no sentido de que as organizações só são o que os Estados querem que elas sejam, na medida em que eles que criam, sustentam e ditam os rumos que elas devem seguir, nos seus múltiplos fóruns multilaterais, inclusive financeiramente.

De maneira mais esquemática, Archer (2004) indica que as organizações internacionais podem funcionar tanto como instrumento, através do qual os Estados legitimam diplomaticamente as respectivas políticas externas, ou como espaço de negociação e discussão, enquanto arena para os Estados. Ou seja, uma diplomacia multilateral, aqui especificamente entendida como sendo em numa organização formal

de três ou mais Estados, pode servir tão somente para reproduzir o padrão diplomático que se dá a nível bilateral ou plurilateral.

De qualquer forma, tais debates sobre o multilateralismo nos interessam na medida em que eles servem para indicar igualmente as diferentes interpretações sobre o que seria o fenômeno multilateral e seu limite enquanto categoria classificatória rígida. John Van Oudenaren (2003), por exemplo, aborda as diferenças significativas entre a Europa e os EUA a respeito do que se constituiria como fontes do multilateralismo por oposição a uma ação unilateral. Para ele, algumas diferenciações são importantes.

A primeira diz respeito à diferença de percepção quanto ao papel de referências normativas por oposição ao número de participantes como sustentáculo de uma decisão multilateral. Para o autor, os EUA tendem a se preocupar mais na sustentação numérica enquanto fonte de autoridade multilateral, na lógica de quanto mais aliados, mais legítima e democrática uma causa, enquanto a Europa valorizaria mais a questão da obediência generalizada a padrões normativos de conduta para todos os membros de determinada ordem multilateral.

Outra divisão importante seria a questão da funcionalidade das instituições multilaterais e o grau de cumprimento de suas determinações. Para Oudenaren (2004), parte do respaldo político de organizações internacionais advém de sua capacidade de contribuir para a ordem internacional. Se uma instituição ao longo do tempo for percebida como ineficaz em seus objetivos, não atender às suas determinações não teria tanto peso sob uma acusação de unilateralismo, na medida em que a ação diplomática possa se justificar como compensando as lacunas de eficiência destas organizações. Neste aspecto, tanto os EUA como a UE teriam exemplos diplomáticos de ação unilateral para compensar o que seria um multilateralismo disfuncional ou para fazer cumprir determinação que uma dada organização não tenha capacidade de assegurar.

Atsushi Tago (2005) aponta igualmente para duas possíveis interpretações do multilateralismo: uma operacional, que diz respeito a uma coalizão e o grau de coordenação de suas políticas, no sentido de quantos atores participam de uma determinada ação e outra dimensão a respeito de procedimento, que se relaciona ao grau em que uma ação é apoiada diplomaticamente por outros países, no sentido de respaldo que dá legitimidade a sua execução. Ou seja, o multilateralismo poderia ser entendido tanto em termos de coalizão quanto de autorização política formal ou procedimental.

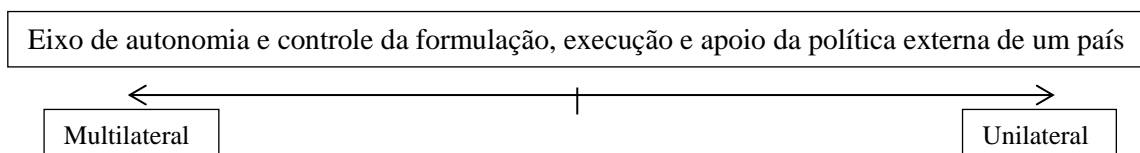
Por outro lado, no outro extremo de uma ação multilateral, que envolve outros atores que não um único Estado, seja na formulação, seja na execução, ou que envolva

procedimentos coletivos de autorização, regulados por princípios normativos, temos uma ação unilateral:

Unilateralism, by contrast, is independent action taken without coordination with others states or international institutions. It can be expressed either as acting alone or as opting out of an existing or proposed collective framework. (PATRICK, 2003, p. 40).

Assim, podemos pensar num eixo contínuo onde a maioria das ações externas podem ser classificadas entre um extremo multilateral e outro unilateral, levando-se em conta que na classificação pode-se variar, não somente o grau de multilateralismo ou unilateralismo de uma dada ação externa mas igualmente o significado do que seria cada uma delas. Levando isto em conta, temos simplificadaamente:

Figura 1. Escala “multilateralismo-unilateralismo” da política externa. Produção do autor.



Uma política externa seria tanto mais multilateral quanto mais ela levasse em consideração, tanto no seu desenho quanto na sua implementação a participação de atores de fora do círculo decisório de um país específico, como países aliados ou organizações internacionais, inclusive obedecendo a padrões de comportamento normativos que não os emanados das suas instituições domésticas. Ou seja, quanto mais multilateral uma ação externa, mais coletiva e cooperativa ela é. Evidentemente nenhuma ação de política externa pode ser considerada exclusivamente multilateral, dado que se pode supor como dado que seu principal objetivo é a defesa dos interesses de seu Estado de origem, mas pode-se variar o grau de envolvimento e participação de atores externos.

No seu oposto, uma política externa seria tanto mais unilateral quanto menos levasse em consideração os interesses de atores de fora do círculo doméstico, tanto na etapa de desenho das ações a serem executadas, quanto da sua implementação e justificativa, desconsiderando ou minimizando interesses que não os emanados domesticamente, e igualmente considerando irrelevantes padrões normativos exteriores. Ou seja, é uma ação externa mais autonomista e focada em interesses e objetivos individuais.

Porém, como vimos nas explicações, pode-se adotar o qualificativo de unilateral ou multilateral para dois momentos distintos do desenvolvimento de uma política externa, que seria, primeiramente, no processo formulador, de reflexão e desenho das estratégias e táticas desenvolvidas para se atingir dados objetivos, e em segundo lugar, quando da implementação desta política, buscando-se ou não a adesão de atores que não influenciaram significativamente a decisão das alternativas, mas que podem respaldar estas escolhas, inclusive ajudando com sua implementação.

Neste contexto, hipoteticamente, uma política externa poderia ser unilateral em seu desenho, mas multilateral na sua implementação, ao obter respaldo e apoio de atores externos a um determinado Estado na sua execução. Tal situação poderia igualmente se dar no sentido inverso, ou mesmo com a combinação de uma formulação e execução multilaterais ou unilaterais, sempre se considerando o eixo analítico como uma referência de tendências, e não como uma categorização absoluta.

2.3 Uma interpretação sobre as raízes de uma estratégia multilateral ou unilateral na política externa de um Estado

Feita esta diferenciação entre o tipo de estratégia que um Estado pode adotar em sua política externa no que se relaciona à participação de outros atores e a fonte de autoridade desta ação, cabe fazer uma breve incursão na discussão sobre as potenciais fontes que explicam estes diferentes tipos de estratégia internacional, já que a identificação destes fatores permitirá que analisemos sua influência em casos específicos.

Uma estratégia unilateral pode ser entendida mais intuitivamente já que ela sinalizaria a disposição de um determinado Estado de preservar a sua autonomia decisória, dando margem à ponderação e execução soberana das alternativas disponíveis, e avaliando-se que o apoio ou o acordo de outros Estados não seja tão importante quanto à preservação de um caminho próprio ou sejam mesmo nocivos a este, independentemente de como esta escolha afete os resultados finais desta opção. A legitimidade de uma decisão coletiva e multilateral é posta em segundo plano por questões de autonomia, esta que muitas vezes se expressa pelo rótulo de segurança nacional, um dos objetivos centrais da política externa, como vimos.

Outra leitura para um impulso unilateral pode ser a disposição de um Estado a agir como uma espécie de porta-voz automeado e representante de alianças ou

instituições, na perspectiva de que estas, embora representem os ideais e valores da ordem internacional e deste Estado, ainda assim no seu funcionamento e procedimentos burocráticos não teriam a capacidade de garantir seus objetivos, criando condições para a iniciativa autônoma desta nação. Ou seja, é um unilateralismo que emana de uma interpretação nacional sobre os seus compromissos internacionais e que muitas vezes não ressoa da mesma maneira com outros atores influentes no processo decisório e de implementação.

Por outro lado, Ikenberry (2003) fala que, ao escolher por atuar dentro de um ambiente multilateral, um Estado faz um cálculo estratégico entre as desvantagens de reduzir sua autonomia e reduzir a margem de autonomia de outros Estados participantes. Dentro deste cálculo, entraria também o grau de credibilidade de um acordo ou ação multilateral quanto a sua efetividade e capacidade de influenciar o comportamento dos outros e obter resultados, além de sua capacidade de restringir mutuamente os Estados participantes.

Numa linha semelhante, Fonseca Júnior (2008) argumenta que a definição de um interesse “multilateralizável”, ou seja, aquele que um Estado busca atingir e avançar dentro da lógica e participação em instituições multilaterais pode ser como o de um ponto de convergência entre os interesses particulares deste Estado e as regras coletivas destes espaços, convergência esta percebida pelos Estados particularmente. Em outras palavras, a estratégia envolve o entendimento de que “[...] convencer o(s) outro(s) da universalidade do interesse particular é o núcleo do jogo multilateral” (FONSECA JÚNIOR, p. 133).

Porém, pelo voluntarismo estatal de origem destes espaços, a interpretação sobre quais interesses serão multilateralizáveis depende muito mais em função dos interesses particulares destes do que das regras e procedimentos multilaterais. Dentro disso, os Estados fazem hipoteticamente um cálculo das vantagens de se recorrer a estas instituições, levando em conta as restrições impostas a sua margem de ação, mas igualmente os ganhos de legitimidade, utilizando-se desta como ferramenta de poder, que busca criar a agenda política e gerar convergência com os outros Estados.

Dentro deste cálculo, de uma maneira mais ampla, alguns fatores podem ser ponderados pelos Estados. Um fator a ser considerado, especialmente do ponto de vista da teoria neorrealista, seria a distribuição de poder no sistema internacional, tendo em vista que esta distribuição cria constrangimentos variáveis à cooperação multilateral, conforme as capacidades relativas sejam mais concentradas ou mais dispersas.

Teoricamente, uma distribuição de poder multipolar favoreceria um ambiente de maior coordenação multilateral do que em um ambiente unipolar, já que neste último a assimetria de capacidades favoreceria o Estado preponderante a agir através de sua vantagem estratégica, embora incentivasse os outros Estados a regularem o poder do Estado preponderante através de instituições multilaterais.

Porém, é importante entendermos que a polaridade por si só não explica a opção estatal pelo multilateralismo ou unilateralismo. Como sintetiza Oudenaren: “Polarity is a system-level concept that relates to the distribution of power, real or perceived, in the international system. Unilateralism and multilateralism are choices about policies that states adopt within a given international system” (OUDENAREN, 2004, p.1).

Assim, embora uma dada distribuição de poder no sistema internacional possa criar uma estrutura de incentivos para políticas externas unilaterais ou multilaterais, podemos buscar identificar outras potenciais fontes de influência para a escolha dos Estados quanto a estes dois tipos de ação externa.

Ikenberry (2004) aponta que no nível do sistema internacional, além da polaridade, podemos pensar na influência de um aumento da interdependência complexa ou de uma atuação mais impactante de atores não-estatais. Outros incentivos para o multilateralismo podem aparecer em outros níveis:

*Incentives for multilateralism can also come from the **independent influence of preexisting multilateral institutions**. For example, the postwar multilateral order might in various ways put pressure on the United States to maintain or even expand its commitments. Incentives for multilateralism may also come from inside a state, manifest in **national political identity and tradition** or more specific factors such as fiscal and manpower cost and election cycles. Finally, multilateralism can be traced to agentic sources, such as the **ideologies of government elites**, the ideas pressed upon government by nongovernmental organizations, and the **maneuvering of elites over treaty conditions and ratification**. (IKENBERRY, 2004, p. 535, grifos nossos).*

Além destes fatores, Ikenberry (2001) indica, por exemplo, que historicamente, Estados que emergem vitoriosos de contextos de grandes guerras sistêmicas, como em 1815 ou 1919, geralmente optam por uma ação de restrição estratégica, no sentido de que criam instituições internacionais que em alguma medida limitam o seu exercício de poder (mas igualmente o de todos os outros Estados), mas que em compensação garantem a participação de Estados mais fracos neste modelo de ordem institucional, legitimando o desenho de ordem internacional, o que no longo prazo pode ser visto

favorável, já que os diferenciais de capacidades não se mantêm constantes ao longo do tempo.

Porém, como nossa discussão específica será sobre o debate do governo estadunidense a respeito da opção pelo multilateralismo ou unilateralismo na guerra contra o Iraque, cabe fazer mais um levantamento de quais fatores influenciariam neste tipo de decisão específica. Atsushi Tago (2005) aponta alguns fatores mais específicos que têm influência na opção de um determinado Estado pela via multilateral quando optando com a alternativa de guerras, especialmente levando em conta o impacto desta opção na audiência doméstica deste Estado, como a opinião pública, o Congresso, e o público em geral.

O primeiro seria de que uma ação multilateral reforça a ideia de divisão do fardo da tarefa, evitando-se que um país fique sobrecarregado com os custos, humanos e financeiros, de levar a cabo uma ação militar externa. Para o autor, tal incentivo seria mais significativo em tempos de orçamentos magros ou de eleições presidenciais, quando os agentes da política externa procuram passar uma imagem de maior cautela internacional, evitando ações consideradas arriscadas ou custosas para a opinião pública.

Outro fator relevante é o fato de que organizações multilaterais poderem fornecer a legitimidade para uma ação externa, dado que esta legitimação pode funcionar de maneira instrumental na política doméstica, indicando um apoio externo para ser utilizado para o convencimento doméstico.

Feita esta introdução conceitual e teórica do que entendemos como política externa dentro de um eixo de participação cujos extremos são o unilateralismo e o multilateralismo, respectivamente, além das possíveis diferenças de interpretação quanto ao seu significado absoluto, iremos agora proceder no capítulo seguinte a uma análise da literatura acadêmica sobre a política externa estadunidense, e sobre o multilateralismo e o unilateralismo enquanto categorias analíticas dentro deste cenário.

3 O MULTILATERALISMO E O UNILATERALISMO NA POLÍTICA EXTERNA DOS EUA

3.1 As interpretações acadêmicas sobre a política externa dos EUA

Como vimos no capítulo anterior, muitas discussões teóricas foram feitas com vistas a se analisar as possíveis explicações para um Estado adotar uma política externa multilateral ou no seu extremo oposto, uma ação unilateral. Além desta discussão, existem igualmente reflexões específicas sobre a política externa de determinados Estados, buscando identificar as causas e potenciais influências domésticas de sua ação externa ser mais ou menos multilateral e em que medida este comportamento se relaciona com o sistema internacional mais amplo.

Dentro deste panorama da literatura e por sua centralidade no sistema internacional do século XX, emergiram análises da política externa dos EUA, buscando em primeiro lugar identificar continuidades e tradições na ação externa mais ampla deste Estado, tentando-se entender a existência de temas de engajamento recorrentes, e fazendo a distinção de objetivos permanentes ou conjunturais e o que estes podiam indicar como tendências específicas da atuação internacional estadunidense (PECEQUILO, 2005).

É frequente a identificação na literatura sobre o tema a identificação de uma atuação oscilante dos EUA no mundo, variando entre o que poderia ser chamado de realismo e idealismo como componentes motivadores principais, mas sempre presentes e divergindo seu peso conforme as conjunturas históricas, ou seja, a leitura da política externa dos EUA dificilmente pode ser explicada tão somente pelos parâmetros fornecidos pelo neorealismo teórico. Dentro desta perspectiva Nasser (2006) aponta que o balanço da política externa dos EUA nos fornece um misto de uma busca por valores ditos universais frente a um pragmatismo internacional.

Aprofundando esta diferenciação, Arthur Schlesinger Junior (1992) indica que a política externa dos EUA seria afetada por peculiaridades nacionais, reflexo de sua sociedade e de suas estruturas políticas e que teria como consequência uma flutuação na atuação externa dos EUA, no sentido de que:

[...] as concepções americanas de política externa correspondem à velha discussão entre experimento e destino – entre os Estados Unidos concebidos como uma nação entre muitas, sujeita como todas as outras a impulsos angélicos e ganas predatórias, e os Estados Unidos

vistos como nação escolhida e ungida pela Providência para redimir o mundo decaído [...]. A primeira deriva da história e produz uma abordagem empírica dos problemas internacionais. A segunda provém da teologia e leva a secularização da teologia, que é ideologia. (SCHLESINGER JUNIOR, 1992, p.57).

Estas duas concepções representariam influências constantes no desenho e execução da política externa dos EUA ao longo de sua história, e seriam igualmente usadas por diferentes figuras políticas em combinações complexas para harmonizar ações segundo a cartilha do equilíbrio de poder com a defesa da ideia dos EUA como realizando uma missão no mundo, de caráter mais idealista. Ou seja, mesmo em situações onde as motivações principais fossem circunstâncias referentes à segurança nacional, ainda assim os decisores apresentariam, em algum grau, a ação em termos de sua harmonização com o ideal da América como modelo democrático e com responsabilidade de modificar o mundo a sua semelhança.

Esta especificidade da política externa dos EUA tem relação direta com a ideia do experimento democrático nacional, com o país e suas estruturas políticas funcionando como uma espécie de modelo de sociedade para o mundo. De acordo com Kissinger (1994), dois tipos de consequências seguem desta concepção, com os EUA em sua política externa ora voltando-se para a consolidação do seu projeto nacional, de viés isolacionista e vendo a si mesmos como um farol para o mundo, ora agindo como um Estado numa cruzada, impondo e defendendo seus valores morais e políticos no mundo. Para o autor:

Thus the two approaches, the isolationist and the missionary, so contradictory on the surface, reflected a common underlying Faith: that the United States possessed the world's best system of government, and that the rest of mankind could attain peace and prosperity by abandoning traditional diplomacy and adopting America's reverence for international law and democracy. (KISSINGER, 1994, p.18).

Nesta linha de raciocínio Geraldo Zahran (2012) faz um esforço de conciliação que vá além da diferenciação entre uma política externa realista e uma idealista, ao apontar a existência de uma tradição liberal, e que seria a expressão das especificidades indicadas acima. Porém, cabe destacar que qualquer caracterização de correntes de pensamento político não esgota a sua diversidade interna de pensadores, mas apenas ajuda a entendermos melhor qual seria suas características específicas e que ajudem a

diferenciá-la de outras correntes políticas, de certa forma delimitando seus princípios centrais (TEIXEIRA, 2007).

Para Zahran (2012) esta tradição liberal teria elementos políticos e religiosos como influências centrais, e que poderiam ser traçados dentro da história desta nação:

A existência de uma série de valores advindos do Iluminismo europeu pode ser constatada desde a Declaração de Independência, bem como em referências que aparecem em inúmeros documentos oficiais. Da mesma maneira, a presença de uma moral cristã e protestante nos Estados Unidos teve repercussões desde o princípio dessa sociedade, sendo veiculada a partir dos primeiros peregrinos puritanos. (ZAHARAN, 2012, p. 35).

Estes valores do eixo político do Iluminismo seriam as ideias centrais de filósofos como John Locke, que defendia a igualdade entre os homens e seu direito à liberdade, porém num contexto econômico tal que fosse possível a busca da felicidade, na vertente de um liberalismo econômico inspirado em Adam Smith. Além disso, o sistema político norte-americano incorporaria este esforço de personificação destes valores, como na ideia de separação dos poderes, inspirada em Montesquieu.

Do eixo religioso, e pela influência marcante da formação puritana dos primeiros colonos, adviria uma vocação missionária, com a ideia da América sendo uma terra prometida por Deus (raiz da ideia dos EUA como um experimento) e onde o componente moral da ação humana teria forte influência no desenvolvimento da sociedade nacional e que posteriormente exerceria seus efeitos através da ideia da universalidades dos princípios norte-americanos e seus esforços de moldar o mundo ao seu modelo singular. Seria a ideia do excepcionalismo dos EUA.

Para Zahran (2012; p.42), deriva que esta “dupla combinação foi uma tradição política que preza valores absolutos, mas ao mesmo tempo é autocentrada”. Daí a experiência externa em alguns momentos assumir traços contraditórios, por seguir a cartilha realista, voltada preservar os interesses nacionais para, indiretamente, preservar o experimento norte-americano e sua singularidade, ao mesmo tempo em que em diversos momentos a política externa deste país assumir contornos missionários de contorno mais idealista e moralista de transformação do mundo.

Assim, por relação a este caráter nacional e a estes valores, em sua ação externa há um persistente esforço de reconciliação entre os ideais norte-americanos com seus interesses e necessidades pragmáticas na arena internacional, de preservação da

sociedade nacional, nos mesmos moldes que a diplomacia conduzidas pelos outros Estados.

De maneira interessante e ilustrativa do ponto tratado acima, Shimko (1992) indica que a abordagem neorrealista, ao se focar no caráter sistêmico das relações de segurança entre os Estados, permite a emergência de uma visão mais otimista quanto as responsabilidades filosóficas de conflitos internacionais, na medida em que a anarquia internacional cria constrangimentos externos que forçariam os Estados a maximizarem sua segurança, independentemente dos valores políticos nacionais, desta forma permitindo, no caso de específico dos EUA, uma reconciliação com a sua tradição liberal nacional e garantindo a popularidade acadêmica desta escola de pensamento.

McDougall (1997) fala neste sentido ao identificar na história da política externa dos EUA duas tendências em permanente busca de conciliação, a ideia de “Terra Prometida”, de uma ação mais voltada às demandas domésticas e de consolidação do projeto político norte-americano e uma ação dos EUA como um “Estado Cruzado”, em que busca transformar ideologicamente o mundo, portanto uma ação mais doutrinária (ambas as delimitações ecoando o dito acima por Henry Kissinger, 1994).

Para McDougall, tal dualidade dificultaria a categorização da política externa dos EUA, que muitas vezes assumiria impulsos contraditórios, no sentido de que “*the United States has always been good, bad, and ugly – idealistic, hypocritical and just realistic, often at the same time*” (McDOUGALL, 1997, grifo do autor; p.3). Para ele, mais pertinente seria a abordagem da política externa da perspectiva do que ele chama de tradições diplomáticas, e que teriam relação mais específica com momentos históricos e conjunturas específicas.

Huntington (2002) chama esta dualidade norte-americana de uma “dissonância cognitiva”, no sentido de que os americanos nunca teriam conseguido viver a altura de seus ideais, embora igualmente não consigam abandoná-los em suas práticas institucionais e sua política externa, o que geraria como reflexo o esforço persistente de diminuir a distância desta contradição, como em alguns momentos da história nacional, onde a ação institucional assumiria contornos moralista, cínicos, complacentes ou mesmo de hipocrisia para fazer esta conciliação.

Mead (2001), por outro lado, faz referência ao que seriam escolas de abordagem da política externa dos EUA e que estariam em disputa por equilíbrio constante, nunca prevalecendo absolutamente no desenho histórico concreto. Elas variariam quanto aos objetivos centrais da política externa norte-americana e sua relação com a sociedade

doméstica, além de delimitarem quais deveriam ser os limites geográficos do engajamento diplomático dos EUA e quais os instrumentos disponíveis para tanto. Ele as nomeia por referência a figuras políticas da história deste país e que teriam personificado estes ideais.

A escola Hamiltoniana¹⁰ centraria a prioridade estratégica dos EUA em garantir a segurança econômica doméstica e internacional. A escola Wilsoniana teria um componente mais idealista, de expandir e espalhar os ideais norte-americanos pelo mundo, e influenciar a política dos outros países segundo estes valores. A escola Jeffersoniana seria aquela de vertente mais isolacionista, onde o principal interesse da política externa seria a preservação da segurança e independência da nação, e por fim, a escola Jacksoniana seria aquela de caráter mais populista, de valorização da independência e do orgulho norte-americano, e a tendência a fazer uso de meios militares para atingir seus objetivos.

Em resumo, estas análises apontam para uma oscilação principal na política externa dos EUA e que exercerão sua influência igualmente no que se relaciona com as opções diplomáticas da ação externa desta nação. Feito este panorama sobre os contornos específicos da ação externa dos EUA e suas contradições e especificidades, cabe agora verificar como eles se manifestam dentro do espectro que estamos considerando nesta dissertação, qual seja, a oscilação de uma ação diplomática entre um extremo unilateral e um outro extremo multilateral, e indicando como ambas as opções táticas na diplomacia norte-americana têm em si componentes tanto de fatores de uma leitura mais realista das Relações Internacionais quanto fatores de uma leitura mais idealista da função da política externa dos EUA no mundo.

E tal discussão sobre a opção dos EUA entre o multilateralismo ou o unilateralismo é comumente posta em termos das vantagens e desvantagens de agirem sozinhos ou com outros Estados, e em que medida tal opção afeta a obtenção dos seus objetivos (PATRICK, 2009). Para tanto, iremos proceder a uma leitura interpretativa e não exaustiva de momentos históricos deste país como potenciais fontes inspiradoras de uma ação externa mais unilateral ou mais multilateral, através da delimitação de valores nacionais e objetivos estratégicos que se relacionam mais diretamente com o tipo de engajamento diplomático predominante em sua política externa.

¹⁰ Os nomes das escolas foram adjetivados dos nomes próprios em inglês, respectivamente: Alexander Hamilton, Woodrow Wilson, Thomas Jefferson e Andrew Jackson.

3.2 As fontes do unilateralismo na política externa estadunidense – isolacionismo e superioridade nacional

A ação diplomática de contorno mais unilateral teve presença constante na história política dos EUA, variando-se o grau em que ela existiu frente a alternativas mais cooperativas ou coletivas de ação externa, embora muitas vezes ações unilaterais assumissem contornos retóricos multilaterais (TEIXEIRA, 2007). Segundo Ikenberry: “In every historical era, the United States has shown willingness to reject treaties, violate rules, ignore allies, and use military force on its own” (IKENBERRY, 2003, p.533).

Mas antes cabe fazer uma distinção conceitual, pois ela serve para melhor explicar as raízes históricas que explicam alguns das bases fundacionais do unilateralismo como alternativa diplomática. O unilateralismo, como vimos no capítulo anterior, diz respeito a uma negação de participação na elaboração e execução da política externa a outros atores além do próprio país a conduzindo, portanto sendo uma referência mais específica a quem é relevante no processo decisório, mas igualmente de onde vem o suporte e apoio para determinadas políticas.

Já a ideia de isolacionismo faz referência à escala geográfica dos interesses de determinado país, e esta é uma opção que defende o engajamento mínimo com temas e atores externos, com vistas a centrar os esforços nacionais na consolidação e desenvolvimento da sociedade doméstica. A interação diplomática deveria, dentro desta visão, dar-se tão somente na medida necessária a garantir a continuidade e consolidação da sociedade e das instituições nacionais.

Portanto, isolacionismo se contrapõe mais diretamente ao conceito de internacionalismo, que seria uma política externa preocupada em engajar-se no mundo e influenciar na sua dinâmica, com vista a atender os interesses nacionais. Porém, acreditamos que o isolacionismo e suas raízes históricas e seus significados nacionais trazem subsídios para entendermos melhor a opção unilateralista na política externa dos EUA, já que ambas as tendências muitas vezes têm uma fonte comum, na ideia da autonomia do experimento norte-americano.

Como bem resume Pecequillo (2005):

O isolacionismo é uma estratégia de engajamento que privilegia uma posição menos destacada e comprometida dos Estados Unidos no sistema e tem no unilateralismo a sua forma de ação preferencial, evitando assumir responsabilidades amplas no sistema ou alianças

permanentes com outros países [...] o isolacionismo rejeita qualquer tipo de mecanismo ou compromisso coletivo que possa “aprisionar” os Estados Unidos e submeter suas políticas e decisões a outras nações e instituições. O unilateralismo, por seu lado, é uma maneira de atuar no sistema que pode ser utilizada tanto no caso de o país ser isolacionista ou internacionalista e que visa a manutenção e a ampliação de uma total e completa liberdade de ação (o oposto do unilateralismo é o multilateralismo). (PECEQUILO, 2005, p.53).

Historicamente, tal opção pelo isolacionismo manifestou-se inicialmente como reflexo e influência do processo de independência nacional, onde a nação emergente teve como preocupação em sua ação externa a questão de proteger a autonomia nacional, uma vez que um dos fatores catalisadores deste processo foi a interferência crescente da Coroa britânica nos regulamentos coloniais e que afetaram diretamente as elites estabelecidas nesta nação, através de taxações e regulamentos econômicos (KARNAL, 2011)

De fato, com o final da guerra da Independência há um debate sobre a Constituição do país emergente e qual seria o sistema político resultante. Neste documento há uma divisão de poderes entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário e que apresenta, dentro das premissas de um sistema de pesos e contrapesos¹¹, a vocação plural do sistema político norte-americano, o qual busca um equilíbrio entre os ramos do governo, para se evitar os extremos da concentração do poder, como aprendido nos momentos de tensão com a Coroa Britânica, e dando o máximo de autonomia possível aos Estados (e suas dinâmicas políticas locais), cuidando que o governo central só assumisse responsabilidades para com a nação como um todo, em tarefas como a de proteção às fronteiras e o comércio exterior. Tal sistema político seria o experimento indicado na seção anterior.

Para serem bem-sucedidos em sua tarefa, os condutores da política externa dos EUA deveriam buscar evitar alianças permanentes, de maneira a poder concentrar seus esforços no desenvolvimento do Estado, como no emblemático discurso de despedida da presidência de George Washington (um dos *Pais Fundadores*¹², no panteão

¹¹ Em inglês: “checks and balances”. Terminologia geralmente usada para designar o sistema político dos EUA através da existência de poderes autônomos e que exercem influência recíproca como forma de controle mútuo.

¹² Em inglês: “Founding Fathers”, expressão utilizada na historiografia norte-americana para designar aqueles personagens históricos vistos como centrais na consolidação da independência política e do arcabouço institucional e político dos EUA.

simbólico do país) em 1796, que alerta para os riscos do envolvimento na política europeia.

Nele, ao falar da política externa da nação recém-independente, aponta que deveriam proceder com cautela quanto a alianças internacionais:

*Why quit our own to stand upon foreign ground? Why, by interweaving our destiny with that of any part of Europe, entangle our peace and prosperity in the toils of European ambition, rivalry, interest, humor or caprice? **It is our true policy to steer clear of permanent alliances with any portion of the foreign world** (WASHINGTON, (1796¹³), grifo nosso).*

Para Zahran (2012), tal discurso evidencia a tentativa de dar um caráter excepcional à política externa dos EUA, sinalizando que seus valores e instituições políticas liberais deveriam refletir igualmente uma ação externa diferenciada. E naquele momento, ainda de consolidação das instituições nacionais, teria prevalecido um senso de realismo, com vista a garantir a independência da nação, o que faria com que os primeiros condutores da política externa dos EUA teriam agido majoritariamente guiados por um pragmatismo realista.

Desta forma, durante grande parte de sua história inicial os Estados Unidos adotam um posicionamento isolacionista, que em parte reflete um esforço de não incorrer nas mesmas práticas da política de poder europeia, com uma relutância do país em assumir compromissos políticos globais, dada a visão de singularidade e o excepcionalismo da nação, desta forma sinalizando a centralidade das instituições e valores domésticos frente às demandas e constrangimentos da arena internacional, visão esta facilitada pela distância geográfica das potências da época e pelo tamanho continental do país.

Tal constatação levou Mead (2001) a considerar duas eras iniciais para delimitar a política externa dos EUA, a primeira sendo entre 1776 e 1823, na qual os EUA procuram equacionar a questão de qual seria sua dinâmica em relação à potência britânica e seu sistema econômico, ao mesmo tempo em consolidava suas instituições políticas e começava sua expansão territorial. Já a partir de 1823 até 1914, os EUA passariam a existir dentro da ordem global centrada na Grã-Bretanha, sem engajar-se significativamente nos temas globais, mas passando a interferir cada vez mais

¹³ WASHINGTON, George. **Transcript of President George Washington's Farewell Address (1796)**. Disponível em: <<http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=15&page=transcript>>. Acesso em: 09 out. 2013.

significativamente na sua esfera regional. Em ambos os períodos, os EUA teriam priorizado a manutenção da independência e do seu sistema político e econômico.

Porém, cabe notar que em ambos os períodos a estratégia isolacionista tinha em si tanto componentes da tradição realista, no sentido de que buscava como objetivo último a garantia da soberania e segurança nacional, quanto elementos mais idealistas e moralistas, de preservação do modelo norte-americano e expansão dele além das fronteiras, quanto o contexto se mostrasse mais favorável. O que a periodização acima indica é que a vertente mais idealista exerceria mais abertamente sua influência quando os EUA passaram a ter uma maior base de capacidades e recursos nacionais.

Para Mead (2001), sem considerar esta evolução, a leitura enviesada desta periodização e seu relativo sucesso na política externa dos EUA serviram para criar dentro do imaginário norte-americano o mito do “isolamento virtuoso”, que seria uma espécie de legado dos Pais Fundadores e que refletiriam a melhor política a ser adotada pelos condutores da política externa nacional, já que ela garantiria a independência nacional e preservaria a sua autonomia de ação externa, ao mesmo tempo em que preservaria o experimento democrático nacional.

Assim, por também buscar preservar a autonomia nacional, uma ação unilateral personificaria as lições históricas desta estratégia isolacionista, embora se possa questionar a precisão deste sucesso e do grau de isolamento da política externa dos EUA neste período. De qualquer maneira, fica claro como os objetivos do isolacionismo são similares aos embutidos em uma ação diplomática unilateral, embora a escala geográfica dos interesses seja diferente.

Igualmente, outra fonte inspiradora do unilateralismo na política externa dos EUA pode ser encontrada no exemplo do relacionamento deste país com a sua chamada periferia, na medida em que esta dinâmica ilustra a atuação dos EUA frente a assimetrias de capacidades e recursos e qual seria a percepção de suas responsabilidades frente a esta situação e quais as suas justificativas para tanto.

Ao longo do século XIX, com uma maior consolidação doméstica, e uma expansão territorial ao Oeste, vemos também os EUA aumentando seu potencial nacional, com um acúmulo de capacidades políticas e econômicas que permitem um relativo reposicionamento internacional, com a ampliação dos interesses nacionais. Tal reposicionamento permitiria ao país influenciar mais decisivamente seu entorno regional (PECEQUILO, 2005).

Tais políticas se deram em níveis que destoam em alguma medida da política preconizada pelo ideal do isolacionismo em sua política externa, já que se utiliza de um engajamento direto e mais intervencionista no entorno regional, o que acreditamos que seja outra fonte potencial de posturas unilaterais adotadas em sua história, e que ajudam a explicar seus significados mais recentemente.

É comum na bibliografia sobre a política externa dos EUA para a América Latina a referência à chamada Doutrina Monroe, que se estruturaria a partir de um discurso do presidente James Monroe feito ao Congresso em 1823, em que este presidente dos EUA resumia a política externa americana para a região, na qual estabelecia que quaisquer interferências externas nos Estados do continente seriam ameaças à segurança dos EUA. Tal doutrina reformulou-se ao longo das décadas, mas foi quando se estabeleceu as bases do intervencionismo norte-americano na região, já que vinculava a situação dos demais países a sua própria segurança.

Tal se deu porque, embora inicialmente construída como instrumento para evitar a retomada de impulsos colonialistas das potências europeias na região, e que poderiam afetar a liderança dos EUA, a doutrina foi evoluindo ao longo do século XIX com vista a ver os EUA não somente como garantidor da soberania regional, mas com o direito a uma espécie de tutela dos demais países, interferindo em suas estruturas políticas e econômicas, baseados na ideia de superioridade moral e civilizacional.

Tal doutrina foi o momento chave para o entendimento do relacionamento do país com a região, articulando os desenvolvimentos da região com os interesses de segurança dos EUA, que unilateralmente assumiria a posição de liderança hemisférica, configurando a região como sua zona de influência, o que afetaria sobremaneira o desenvolvimento das instituições regionais e suas respectivas agendas, dada a assimetria de poder e capacidade entre as nações do Hemisfério Ocidental (PECEQUILO, 2005).

Posteriormente, e em um momento de maior projeção global dos EUA no final do século XIX, a inspiração da Doutrina Monroe e suas derivações influenciou a concepção dos EUA do Hemisfério Ocidental como uma espécie de laboratório para o exercício de uma hegemonia norte-americana, baseada nas premissas de uma superioridade moral, ao mesmo tempo em que procurava negar seus fundamentos imperialistas (NASSER, 2006).

Reginaldo Nasser (2006) aponta exemplos desta visão em discursos de Theodore Roosevelt e Woodrow Wilson em que estes defendiam uma superioridade civilizacional dos EUA na região, e que daria a este país responsabilidades especiais perante os outros

países, o que acabaria inspirando uma doutrina de fato de soberania condicional, onde “os EUA chamaram para si a responsabilidade e o direito de avaliar se as nações estariam cumprindo seus devidos deveres enquanto entidades soberanas” (NASSER, 2006, p.17-18). No entanto, o fervor civilizatório e transformador de outros países variaria conforme o período considerado.

Em outras palavras, o isolacionismo tinha tanto relação com a preservação de uma autonomia nacional no mundo externo, de relação mais próxima ao realismo político, quanto dizia respeito à ideia de preservação e consolidação do projeto nacional, evitando-se interferências externas, e que permitiria uma consolidação do modelo norte-americano. Esta visão de mundo e sua correspondente estratégia político-diplomática exerceu influência significativa na história dos EUA.

Porém, em meados do século XIX, com a consolidação do Estado norte-americano e um acúmulo de recursos nacionais, os atores influentes do aparato da política externa deste país passam a se engajar mais unilateralmente na dinâmica regional, partindo de um pressuposto de superioridade, mas ainda buscando conservar sua autonomia, mantendo-se a distância da diplomacia europeia, combinando desta forma um esforço de conciliação entre a ideia de garantia soberana do experimento com a sua imposição externa, ou seja, as matrizes realistas e idealistas juntas numa leitura interpretativa feita dentro da tradição da excepcionalidade dos EUA no mundo.

Acreditamos que este esforço de preservação da autonomia e segurança nacional, tal como preconizado na tradição isolacionista, combinada com o modelo subjacente à Doutrina Monroe e suas políticas posteriores de imposição de um padrão civilizacional, de contornos moralistas e da ideia de uma superioridade nacional, ajudam a montar o quadro das fontes inspiradoras do unilateralismo na política externa dos EUA.

Ambas as fontes inspiradoras de uma política externa unilateral dos EUA fazem uma combinação entre a preocupação com garantir a segurança nacional e seus interesses e objetivos, ao mesmo tempo em que procura conciliar tal postura internacional com a ideia de divulgação e ampliação do alcance geográfico da visão de mundo do experimento norte-americano, numa combinação complexa e dual, como vista na primeira seção deste capítulo.

Por fim, outra potencial fonte de inspiração do unilateralismo pode ser encontrada mais recentemente, em termos conjunturais, no sentido da composição de governos conduzindo a política externa dos EUA. Como referência mais delimitada e

mais diretamente referente ao objeto específico de estudo desta dissertação, cabe apontar a percepção de alguns autores da existência na presidência Bush filho da chamada doutrina neoconservadora, que seria advogada por membros do alto escalão deste governo e que teriam influência nesta presidência, tendo esta doutrina uma relação íntima com a defesa de uma ação mais unilateral dos EUA¹⁴.

Cabe esclarecer que não iremos proceder a uma contraposição entre a chamada doutrina liberal e neoconservadora, pois não iremos trabalhar diretamente qual seria o nível de influência de uma ou outra doutrina nos membros do governo dos EUA, em uma avaliação de caráter sociológico mais sistemático, mas apenas indica-las e seu conteúdo como potenciais fontes intelectuais e acadêmicas para as posturas da política externa dos EUA em relação ao seu nível de unilateralismo ou multilateralismo.

Feita esta ressalva, seguimos Teixeira (2007), que trabalhou quais seriam as derivações desta doutrina neoconservadora para a política externa dos EUA, através da leitura de autores desta corrente de pensamento, identificando quais seriam seus temas fundamentais. Iremos seguir seu raciocínio detalhadamente inclusive porque as justificativas apresentadas por esta doutrina neoconservadora para a ação externa dos EUA seria reproduzidas em particular semelhança quando da discussão sobre o Iraque na ONU em 2003.

O primeiro destes temas seria a ideia a defesa de um internacionalismo não-institucional, no sentido de que os EUA deveriam se engajar ativamente nos assuntos globais, por possuir uma responsabilidade e interesse para tanto, derivados de suas capacidades e recursos nacionais (portanto em contraposição a doutrina isolacionista), porém evitando submeter-se a organismos e instituições internacionais, pois tal postura impediria o atendimento dos objetivos nacionais, centrais neste tipo de internacionalismo.

A estratégia para deslegitimar tais instituições seria um ceticismo quanto à legitimidade e à eficácia destas organizações. A primeira diria respeito à composição destas organizações, que teria como membros e participantes países considerados ilegítimos do ponto de vista democrático, como ditaduras, ou que tivessem ações consideradas moralmente negativas, como perseguições a minorias e etc., o que minaria

¹⁴ INTELECTUAIS INFLUENTES nos anos Reagan retomam inspiração e são a vanguarda da hostilidade ao Iraque. Outubro/2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1310200208.htm>>. Acesso em: 15 dez. 2013.

a estatura moral destas instituições, por mais multilaterais que fossem seus procedimentos.

A outra crítica, a de questionar a eficácia destas instituições, diz respeito a descrença na capacidade destas organizações de afetarem o que seriam as realidades do poder, havendo um descompasso entre seus propósitos e seu impacto no mundo da política internacional, elas inclusive funcionando em alguns momentos como obstáculos para uma ação mais incisiva dos EUA, como um entrave.

Outra tema do neoconservadorismo diz respeito a opção preferencial pelo unilateralismo. Ele teria como motivos, além da descrença nas instituições internacionais, como indicado acima, a crença na necessidade manter o raio de ação dos EUA no mundo para cumprir adequadamente sua missão, evitando-se envolver-se em arranjos institucionais que lhe limitariam a margem de ação, inclusive por um caráter simbólico, sendo que “o unilateralismo é visto de tal modo como uma demonstração de força e poder ao passo que o multilateralismo é enxergado como uma ferramenta à disposição de países menos poderosos” (TEIXEIRA, 2007; p.88-89).

Outro tema da doutrina neoconservadora seria a ideia de que há uma relação íntima entre a expansão da democracia e os interesses nacionais dos EUA, inclusive por meio da estratégia de mudança de regime, sendo esta aceitável porque ao mesmo tempo em que garantiria a segurança nacional, atenderia aos objetivos morais superiores da ação dos EUA no mundo. Por fim, na doutrina neoconservadora a força militar apareceria como instrumento aceitável das relações internacionais e em especial da política externa norte-americana, inclusive para lidar com inimigos mais difíceis no plano político-diplomático ou econômico.

Feitas estas delimitações a respeito das potenciais fontes inspiradoras de um unilateralismo norte-americano, iremos na seção seguinte proceder ao mesmo exercício em relação ao multilateralismo, identificando suas conexões com os objetivos nacionais e de segurança dos EUA, ao mesmo tempo delineando como tal posicionamento diplomático ecoaria elementos de uma identidade norte-americana de política externa.

3.3 As fontes do multilateralismo na política externa dos EUA – projeção dos valores domésticos na arena internacional e estratégia hegemônica

O multilateralismo, assim como o unilateralismo, também marcou presença na histórica da política externa dos EUA, embora de maneira mais destacada no século

XX, especialmente a partir da construção de instituições formalmente estruturadas pelo multilateralismo. Na verdade, parte do processo de manifestação de uma abordagem mais multilateral da diplomacia norte-americana é melhor entendido quando apresentado na sua dinâmica frente a impulsos mais unilaterais.

Um exemplo desta dinâmica pode ser percebida no relacionamento dos EUA com seus vizinhos continentais. Ao mesmo tempo em que sua política externa seguia padrões de interferências unilaterais nas sociedades destes países, inspirada pela ideia civilizatória da Doutrina Monroe, como vimos acima, os EUA também patrocinariam um esforço de construção de instituições regionais, e que culminariam em 1948 na Organização dos Estados Americanos (OEA) e suas instituições correlatas, num esforço de multilateralização de sua ação externa regional.

Como ilustração, por iniciativa do governo norte-americano, organiza-se a Primeira Conferência Internacional Americana, de dois de outubro de 1889 a 19 de abril de 1890, onde se discutem temas diversos, procurando-se chegar a um acordo sobre medidas de arbitragem nas disputas regionais e tentando incentivar e incrementar as relações comerciais entre os Estados americanos, além de buscar melhorar a comunicação entre os Estados (OEA, s.d.a¹⁵).

Interessante do ponto de vista institucional, os trabalhos desta primeira Conferência já se pautavam pela ideia de que cada Estado participante tinha direito a um voto, e que as decisões seriam decididas pela maioria, com a ausência de mecanismos formais de veto, o que se refletiria posteriormente na construção da estrutura decisória da OEA propriamente dita (ARRIGHI,2004), e que também podem evidenciar uma tentativa de criação de um espaço interestatal que se regularia por princípios democráticos formais.

Dentro desta agenda, criou-se num primeiro momento a União Internacional das Repúblicas Americanas (ou União Pan-Americana, conforme seria modificado posteriormente, na Conferência de Buenos Aires, em 1910) que compilaria e divulgaria informações comerciais dos diversos países do continente. Ressalte-se que o escritório administrativo deste organismo, sediado em Washington, acabou evoluindo posteriormente para formar a Secretaria Geral da OEA.

¹⁵ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Nossa História**. s/d.a. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp>. Acesso em: 22 out. 2009.

Porém, em uma crítica a influência dos EUA neste processo, Mello (2000) destaca que, inicialmente, tal escritório se encontrava vinculado diretamente ao Secretário de Estado dos EUA, e que somente em 1898 se aceita a formação de um Comitê, presidido pelo Secretário de Estado dos EUA, além de quatro outros países americanos, notando-se como a agenda comercial norte-americana afeta o processo de construção institucional. De fato, o autor acima citado destaca que este aspecto configura um “vício de origem” da OEA, que dificulta uma prática realmente coletiva da organização.

Tal controle sobre o desenho institucional seria uma constante na participação dos EUA em instituições internacionais e acreditamos que ele pode ser melhor entendido ao correlacionarmos ele com os valores da autonomia indicados na seção anterior como um dos guias da ação externa deste país e que se apresentariam tanto mais destacadamente quanto maiores as disparidades entre os atores participantes do processo, tal como se dará na montagem do sistema ONU. De qualquer forma, o processo de participação institucional, como vimos no capítulo conceitual, envolve em algum grau a cessão de autonomia decisória.

Este processo muitas vezes contraditório seria apenas uma ilustração de como na sua conduta externa os EUA procurariam conciliar as realidades do poder com seus valores domésticos, inclusive na esfera semântica. Por exemplo, Ferguson indica como algumas das medidas adotadas pelos EUA tinham o caráter de ações imperialistas, mas sempre houve uma resistência muito grande do público norte-americano a aceitar o rótulo imperial, o que tornaria a “negação imperial” uma espécie de condição nacional:

*It is, I discovered, acceptable among American liberals to say that the United States is an empire – provided that you deplore the fact. It is also permitted to say, when among conservatives, that American power is potentially beneficent – provided that you do not describe it as imperial. What is not allowed is to say that the United States is an empire **and** that this might not be wholly bad. (FERGUSON, 2005, p.vii-viii, grifo do autor).*

Dentro desta perspectiva, vemos de forma crescente e ao longo do século XIX e no início do século XX os EUA passarem a se engajar mais ativamente no sistema internacional, de forma mais direta e intensa na sua esfera regional, como vimos, mas igualmente no sistema mais amplo também, o que gera dentro da sociedade deste país uma reflexão sobre o seu papel no mundo e qual deveria ser sua política externa. Uma das respostas encontradas e que responderia apropriadamente ao desafio de conciliar os

objetivos nacionais com os valores vistos como guias da política externa envolve a construção de instituições multilaterais para atingir objetivos nacionais, embora nem sempre esta opção tenha predominado entre as escolhas estratégicas.

Este tipo de resposta na política externa norte-americana fez com que autores levantassem a hipótese de que a opção multilateralista na história dos EUA poderia ser melhor explicada ao olharmos algumas características específicas da sociedade norte-americana e que contribuiriam para a política externa deste país ser única, sendo as organizações internacionais patrocinadas por eles reflexo desta singularidade, tal como delineada na primeira seção deste capítulo.

Assim, estas organizações internacionais, com suas estruturas e seus procedimentos, refletiriam valores sociais e políticos da sociedade norte-americana, especialmente de uma perspectiva liberal e sua ideia de um processo político pluralista e democrático, e na igualdade formal que reproduziria a ideia do domínio da lei domesticamente, desta forma ressoando uma identidade norte-americana. Como exercício contra-factual histórico desta característica, Patrick (2009) argumenta que uma ordem internacional pós-guerra centrada na URSS ou na Grã-Bretanha, por exemplo, poderia não ter a presença massiva destas instituições como acabou tendo sob a orientação dos EUA. Para ele, a opção multilateral significava que:

The United States could play up open trade, collective security and self-determination as universal goods – while downplaying its narrower pecuniary, political, and strategic self-interest in an open world. In a multilateral framework America would exert power beneficently for all mankind. By contrast, U.S. officials understood that an alternative, illiberal foreign policy based on traditional power politics would fail to resonate with U.S. citizens and undermine popular support for sustained postwar engagement. (PATRICK, 2009, p. xxii-xxiii).

Além do mais, esta relação com os valores domésticos dos EUA é relevante igualmente pela pluralidade de atores influentes no processo decisório de política externa dos EUA, o que contribui para uma maior diversidade de vozes influentes em seu desenho e implementação, o que acaba por contribuir para um maior debate e neste, um esforço de correlacionar as ações externas com interesses e objetivos domésticos, inclusive os de contorno mais idealista.

Neste sentido, e buscando correlacionar fatores domésticos que influenciam a opção de um Estado por recorrer a uma instância multilateral em situações de potencial conflito, especificamente, Tago (2005) procura indicar quais seriam os incentivos

derivados da estrutura política dos EUA para os líderes buscarem estas instâncias multilaterais, e quais seriam as motivações para tanto.

Para Tago (2005), a opção pelo multilateralismo seria explicada por dois aspectos que facilitariam ganhar o apoio doméstico dos diversos atores com influência no processo decisório como o Congresso, a mídia e a opinião pública: o aspecto de divisão do fardo da tarefa e a busca por legitimação. O primeiro diria respeito tanto aos custos financeiros quanto os humanos e operacionais, e seria mais necessário quanto mais frágil o orçamento público ou dividido o governo e igualmente em períodos eleitorais, quando potenciais candidatos seriam mais conscientes dos custos de ações internacionais unilaterais.

O segundo aspecto, de legitimação internacional, teria maior peso quanto mais dividido o governo ou mesmo em períodos de eleições, na medida em que garantiria apoio e respaldo internacional em situações onde uma legitimação doméstica se apresentasse como mais difícil de se obter, especialmente no que diz respeito à relação entre o Congresso e o Executivo.

Como derivação desta última correlação, pode-se ter uma ligação interessante entre a opinião pública dos EUA e sua política externa. Chapman e Reiter (2004) conduziram uma análise sistemática dos conflitos em que os EUA se envolveram desde 1945, em que o apoio popular ao uso da força pelo presidente parece ser aumentado pelo aval dado Conselho de Segurança da ONU, numa correlação positiva, sinalizando que o público norte-americano percebe maior legitimidade de uma intervenção militar que tenha o respaldo de uma organização internacional da qual os EUA fazem parte.

Feitas esta introdução a respeito da conexão do multilateralismo dos EUA e sua relação com sua sociedade e estruturas políticas, iremos nos focar em dois momentos específicos do período histórico do século XX, após as 1ª e 2ª Guerras Mundiais, porque tais períodos servem para indicar momentos onde a opção multilateral, através da iniciativa de construção de organizações internacionais formais, esteve de forma destacada como opção estratégica dos EUA de reconstrução da ordem internacional e que ao mesmo tempo atendesse aos interesses e objetivos nacionais, embora com resultados diferentes.

Tal comparação é interessante pelo fato de que em análises históricas da política externa norte-americana, alguns analistas apontam o engajamento dos EUA com estas organizações internacionais só se consolidaria profundamente a partir do final da 2ª Guerra Mundial, com o patrocínio substantivo do sistema ONU e o esforço de

consolidar uma ordem internacional institucionalizada por procedimentos multilaterais. Porém, o olhar atento ao primeiro esforço de construção de um multilateralismo institucional na política externa dos EUA pode ajudar a esclarecer o que teria permitido esta mudança de perspectivas do fenômeno multilateral.

Antes de procedermos à contextualização histórica específica destes momentos, cabe retomar a interpretação de Ikenberry (2001) acerca do porque potências vencedoras de conflitos generalizados do sistema internacional optam pela criação de uma ordem internacional baseada em instituições internacionais e que acreditamos que sirva de subsídios para interpretarmos a estratégia multilateral dos EUA.

Para Ikenberry (2001), tal opção de autocontrole institucional seria uma alternativa de restrição estratégica com vistas a obter ganhos de legitimidade no médio e longo prazo, de modo que tal abordagem funcionaria como uma estratégia de legitimação hegemônica frente a outros atores em situação de assimetria de capacidades. É uma hipótese derivada da política internacional e que contém em si o peso da legitimidade enquanto fator interveniente no processo político, já que ela indica que uma grande potência teria vantagens em não aproveitar sem limites de seu diferencial de capacidades em troca de uma maior legitimação frente aos menos poderosos. Claro que o contorno desta estratégia institucional geral assumiria contornos específicos na política externa dos EUA, como veremos a seguir.

O primeiro grande esforço norte-americano de construir instituições multilaterais numa escala global dá-se com o final da 1ª Guerra Mundial, por iniciativa do presidente Woodrow Wilson. O esforço de estruturar a Liga das Nações representou uma inovação dentro da política externa estadunidense, já que rompeu com o padrão de engajamento dos EUA com os temas mundiais e propõem igualmente uma nova abordagem institucional para a ordem mundial.

Num discurso que ficou conhecido como o dos 14 pontos de Wilson¹⁶, este delineia quais deveriam ser as bases de uma ordem mundial onde uma deflagração no mesmo nível da 1ª Guerra não tivesse condições de desenvolver-se. Tal ordem deveria ser baseada, entre outras ideias, na da existência de uma diplomacia aberta entre os Estados e no ideal da autodeterminação das nações, culminando com a formação de uma organização internacional que gerasse garantias à independência política e integridade

¹⁶ WILSON, Woodrow. **President Woodrow Wilson's Fourteen Points (1918)**. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp>. Acesso em: 15 jan. 2014.

territorial dos Estados, pequenos e grandes. Esta visão depois se consolidaria no projeto da Liga das Nações.

Estes princípios ecoam alguns dos princípios que vimos no capítulo conceitual a respeito da natureza do multilateralismo, como a ideia da universalidade, da indivisibilidade e da igualdade formal entre os Estados dentro destes espaços institucionais, o que dá ao projeto da Liga das Nações um forte caráter multilateral e em certa medida uma fonte de rompimento com a tradição diplomática anterior dos EUA, especialmente a isolacionista, mas igualmente com a ideia da centralidade da autonomia externa e que teria no unilateralismo seu exercício mais extremado.

Na verdade, como derivação deste debate é comum na literatura sobre a política externa dos EUA a caracterização de uma corrente de pensamento estratégico conhecida como wilsonianismo e que seria mais idealista e missionária, e que valorizaria na atuação externa dos EUA os componentes morais e jurídicos para a composição de uma ordem mundial (MEAD, 2001). Porém, como vimos com Nasser (2006), este ímpeto moralista e transformador advém igualmente de uma percepção de superioridade nacional e uma responsabilidade de moldar o sistema de acordo com a ideia de civilização dos EUA.

Voltando ao projeto da Liga das Nações, este colocou em confrontação direta Wilson com representantes da vertente da política externa isolacionista, os quais evitaram a aprovação deste projeto domesticamente. Para Patrick (2009), esta disputa em torno do projeto diplomático de Wilson é importante porque evidencia um confronto de percepções existentes na comunidade norte-americana, que está mudando a sua inclinação preferencial para o isolacionismo na política externa, procurando novas respostas à questão do papel dos EUA no mundo.

Para autores como Ikenberry (2001) e MacMillan (2003), parte da explicação para a não ratificação do projeto da Liga das Nações pelo Senado norte-americano se encontra não na falta de um apoio doméstico (ambos apontam um forte apoio popular e de jornais a proposta, o que reforça o apelo da opção multilateral no público norte-americano), mas sim, na incapacidade do presidente Wilson de fazer acordos com congressistas moderados, evidenciando uma falha de negociação política e que sinaliza um dos resultados possíveis dentro do sistema político norte-americano de um desacordo entre os principais atores condutores da política externa.

Ikenberry (2001) aponta para o fato de que, mesmo com o apoio Republicano para o país entrar na guerra em 1917, Wilson o perdeu na medida em que polarizou as

contribuições dos partidos para a resolução desta crise, através da estratégia que MacMillan (2003) reproduz como indicando que votar nos candidatos democratas ao Congresso em 1918 seria votar na paz.

Esta polarização leva a que o presidente Wilson tenha uma difícil posição negociadora, frente à divisão existente frente ao projeto da Liga, especialmente entre os republicanos moderados (partido que ganha a maioria no Congresso nas eleições), e que não fosse a intransigência (ou teimosia, como indica MacMillan, 2003) de Wilson, poderia ter chegado a um acordo de reservas ao tratado que permitiriam que ele fosse ratificado com algumas edições ao texto.

O problema central apontado pelos autores acima é que houve um desacordo a respeito do Artigo 10 do texto a ser ratificado, o qual indicava que todos os membros da organização assumiriam o compromisso de respeitar e preservar a integridade territorial independente dos Estados contra agressão externa, o que indica um alinhamento ao princípio da segurança coletiva idealizado por Wilson, mas que encontrava resistências em alguns senadores (radicais e moderados em relação à totalidade do projeto), que neste momento de transição ainda se preocupavam em evitar compromissos externos onerosos para a nação, nos mesmos moldes do discurso de Washington a respeito dos riscos de alianças duradouras, o que procuraram atenuar através de reservas a esta parte do projeto da Liga.

Porém, como indica Ikenberry (2001), Wilson encarava as tentativas de reserva a partes do projeto da Liga como inaceitáveis, o que acabou por contribuir para a desunião entre os apoiadores do compromisso externo, que embora em maioria, não conseguem atender ao requisito necessário de 2/3 dos votos para a ratificação, o que leva a conclusão do autor que *“the ultimate failure of Wilson’s agenda – the defeat of the Versailles Treaty in the Senate – was not a triumph of isolationism but a failure to find a compromise within the internationalist camps”* (IKENBERRY, 2001, grifo nosso, p. 149).

Tal episódio serve para mostrar a relevância que as relações entre o Congresso e o Executivo têm em relação a tratados e organizações internacionais nos EUA, e como no sistema presidencialista norte-americano o tipo de liderança presente no cargo maior e sua personalidade com as outras esferas do governo pode ser central como chave explicativa, dadas as sobreposições e conflitos de prerrogativas em relação à política externa. E dentro desta divisão, o caso da Liga das Nações apresenta como nesta pluralidade de vozes o debate a respeito da autonomia externa ainda ecoa de forma

significativa quando diz respeito aos compromissos multilaterais dos EUA, mesmo em situações onde os EUA são idealizadores destes compromissos.

A respeito deste contexto histórico, Mead (2001) indica que alguns autores fariam uma leitura deste episódio histórico como um exemplo das consequências nefastas dos EUA romperem com os benefícios da tradição isolacionista, ao envolverem a nação em uma guerra europeia, perdendo vidas e recursos a favor dos interesses do império britânico, o que demonstraria a influência ainda persistente da ideia do excepcionalismo em sua vertente isolacionista.

Esse período histórico ilustra, em último caso, a persistência da autonomia e independência política como fator de influência nas decisões dos EUA a respeito das suas opções disponíveis no desenvolvimento de sua política externa e que exerceriam sua influência mesmo no desenho de formas institucionalizadas multilaterais, como no desenho do sistema ONU, através da proposição de exceções e responsabilidades diferenciadas.

O período entre guerras de 1918 a 1939 vê os EUA adotando predominantemente uma postura externa mais isolacionista (embora neste caso em termos globais, frente a um intervencionismo regional), e que resultariam, em partes, nas condições para a eclosão da 2ª Guerra Mundial. Neste sentido, Stewart Patrick (2009) indica que a resposta ao pós-guerra de 1945 é um maior engajamento dos EUA e que seria um aprendizado histórico dos efeitos negativos de um unilateralismo norte-americano, como se expressou no período anterior, o qual seria a personificação de um isolacionismo recorrente em alguns setores deste país.

Assim, com o final da 2ª Guerra Mundial e se situando no lado vencedor, os EUA viram como tarefa diante de si a de contribuir como ator central na reconfiguração da ordem internacional com vistas a evitar uma nova deflagração na escala destrutiva deste evento, ao mesmo tempo em que buscava consolidar para seus interesses estratégicos um espaço favorável neste contexto emergente. Porém, as lições advindas da relativa retração internacional deste mesmo país após a 1ª Guerra Mundial, e que culminou no fracasso do projeto da Liga das Nações, foram fatores que contribuíram para o esforço de uma nova abordagem (PATRICK, 2009).

Ikenberry (2002a) indica que no pós-guerra os planos iniciais dos EUA para a Europa em recuperação envolveriam a construção de um sistema multilateral liberal, especialmente do ponto de vista das relações econômicas. Tal opção evitaria as

consequências ruins de um isolacionismo norte-americano, ao mesmo tempo em que evitaria um engajamento excessivo dos EUA com os assuntos europeus.

Porém, as dificuldades econômicas da Europa e a crescente influência do eixo soviético acabariam criando condições propícias a um maior engajamento dos EUA, primeiro através do Plano Marshall, com vistas a garantir a estabilidade econômica das nações aliadas, e depois com a sua presença militar e a formação da aliança militar da OTAN, modificando o projeto de engajamento inicial, porém sem deixar de dar a ele contornos específicos da mentalidade norte-americana, inclusive no que diz respeito a manter a autonomia nacional nos desenhos institucionais.

Para Patrick (2009), a resposta norte-americana foi uma combinação entre a visão de mundo norte-americana, com a ideia de uma ordem internacional institucionalizada em organizações multilaterais, combinada a uma resposta pragmática às necessidades de segurança que se manifestavam na Europa, destacadamente com a ascensão soviética e a escalada da confrontação bipolar e suas implicações geopolíticas.

Tal argumento é compartilhado por Ruggie (1992), que afirma que a ordem hegemônica institucionalizada no pós-guerra de 1945 era fruto não tanto da hegemonia dos EUA, mas do fato desta hegemonia ser americana, o que teria contribuído para a expansão de arranjos multilaterais como expressão desta hegemonia e do caráter de sua política externa.

Neste sentido, para Ikenberry (2002b) a construção institucional do pós-guerra derivaria da tradição política norte-americana aplicada a esfera internacional, já que este design institucional seria reflexo dos valores políticos domésticos deste país, os quais procurariam personificar em suas instituições os valores democráticos e de equilíbrio de poderes, dispersando a autoridade política. Em síntese, se “*institutions can serve to overcome and integrate diverse and competing interests – state, section, ethnicity, class and religion (...), institutional design can help define and ensure the durability of desirable political order*” (IKENBERRY, 2002b, p. 280).

Derivada desta constatação, Patrick (2009) argumenta que, apesar dos EUA não terem inventado o multilateralismo, com esta iniciativa contribuíram para sua gradual proliferação a partir de 1945, o que no médio e longo prazo mudou o contexto política internacional onde os EUA atuariam pelos próximos cinquenta anos, inclusive em outros momentos onde o debate entre o unilateralismo e o multilateralismo apareceu como dois tipos de opções estratégicas possíveis. Tal seria o caso dos dois conflitos com o Iraque, em 1991 e 2003.

De qualquer maneira, esta especificidade da resposta dos EUA ao pós-guerra seria reflexo da influência de uma grande estratégia liberal, que combinaria a visão estratégica, de segurança e independência nacional com objetivos idealistas, de transformação do mundo. Em outras palavras, a ideia de uma ordem política internacional estável (e, portanto, mais segura para os EUA) estaria intimamente ligada a uma maior democratização do sistema internacional, combinada a uma expansão das relações econômicas internacionais, no pressuposto de que tal dinâmica geraria um ambiente mais seguro e que ao mesmo tempo refletiria os valores políticos dos EUA (IKENBERRY, 2002b).

Dentro desta estratégia liberal, a adoção da estratégia de construção e manutenção de instituições internacionais derivaria de duas funções que elas exerceriam dentro de uma ordem hegemônica dos EUA: a de constranger e delimitar normas e comportamentos aceitáveis para seus membros, com a possibilidade de existirem sanções para violações a estas normas; e a possibilidade destas instituições socializarem os Estados, no sentido de ajudarem a moldar como os Estados formulam e buscam seus interesses, ao terem de se adequar a um quadro institucional e às suas regras (IKENBERRY, 2002b).

Ou seja, além do propósito de legitimar e tornar aceitável uma ordem hegemônica centrada nos EUA, a estratégia de design institucional serviria também para criar estruturas que personificassem os valores políticos norte-americanos e que dentro da tradição política liberal, modificariam gradualmente o comportamento dos outros Estados, que através do cumprimento das normas e processos destas instituições, iriam igualmente se socializando na visão de mundo norte-americana de diplomacia e negociação e de seus valores políticos.

E além deste design institucional permitir moldar estas instituições e seus membros à identidade política norte-americana, ele também traria em si a possibilidade de garantir a autonomia dos EUA sem colocar em riscos os propósitos de legitimação da estratégia de restrição institucional. Neste eixo, o fator da autonomia nacional exerceria sua influência e ecoaria algumas das preocupações semelhantes à do período da Liga das Nações, que temia engajar os EUA em arranjos institucionais muito restritivos.

Assim, na estrutura da ONU e do FMI, por exemplo, temos o instituto do veto e do voto ponderado, respectivamente, e que serviriam para os EUA evitarem que a participação nestes espaços significasse uma restrição de sua autonomia em última

instância, garantindo sua voz em questões consideradas centrais ao mesmo tempo em que garantia espaço para outros Estados participarem em discussões diplomáticas.

Tais exceções e eventuais rompimentos diplomáticos com procedimentos multilaterais seriam, portanto, uma derivação da política multilateral dos EUA procurar incorporar no seu exercício e desenho a própria autonomia de ação, importante simbólica e historicamente no engajamento externo deste país, e que em alguns momentos gera uma oscilação no compromisso com estas instituições, já que frequentemente, e por sua própria lógica de funcionamento, estes espaços multilaterais não possibilitam um equilíbrio harmônico entre interesses nacionais e suas regras de funcionamento e decisões coletivas.

Celso Amorim (2002/2003) fala desta dinâmica contraditória da política externa dos EUA ao chamar de multilateralismo acessório a sua seletividade de se submeter às regras e procedimentos de organizações internacionais, somente quando conveniente politicamente, e que, por seu peso e influência no sistema internacional, poderia diminuir a credibilidade destas instituições.

E numa interpretação mais extremada destas exceções, Skidmore (2011) argumenta que EUA nunca teriam sido realmente multilateralistas. A estratégia institucional do pós-guerra teria sido hegemônica, de legitimação da ordem internacional liderada pelos EUA, já que tais exceções institucionais seriam exemplo desta visão assimétrica do sistema internacional, já que elas restringiriam muitos mais os outros Estados do que os EUA.

A diferença desta análise com a visão de restrição estratégica de Ikenberry (2001) está no papel que o desenho institucional é reflexo e serve para moldar a ordem política aos valores e ideais culturais norte-americanos, vistos como legítimos e que deveriam ser divulgados pelo globo, sendo as instituições multilaterais espaços não só como de legitimação procedimental de uma ação externa, mas também de produção e socialização dos valores a serem considerados substancialmente como legítimos.

Como pudemos ver nas hipóteses e explicações indicadas acima, a política externa norte-americana sempre busca o atendimento de seus interesses nestas organizações (inclusive e especialmente no seu desenho institucional), vendo-as como instrumentos políticos. Porém, as análises acima indicam também que os condutores da política externa dos EUA as veem igualmente como um reflexo de sua identidade política, e um fator de legitimidade internacional e doméstica, o que contribui para nossa interpretação que um agir unilateral sem qualquer tipo de respaldo ou negociação

diplomática da parte dos EUA entraria em atrito com esta vertente multilateral de sua política externa, o que leva, num caso extremo, a buscarmos entender quais seriam os fatores condicionantes de tal rompimento.

O que esta dupla constatação parece exprimir é que o que chamamos de fontes inspiradoras do multilateralismo e do unilateralismo exercem uma influência mútua nos dois tipos de comportamento diplomático dos EUA, dificultando-se a sua categorização em casos específicos. Como exemplos, o fato dos EUA buscarem exceções a regras institucionais em organizações multilaterais nada mais seria que uma influência de uma priorização da autonomia na política externa, esta uma fonte importante do unilateralismo. Por outro lado, a valorização da legitimidade e superioridade do teor da política externa norte-americana aparece tanto na sua expressão unilateral, quando fala de uma missão e responsabilidades especiais, quanto multilateral, ao defender que esta última abordagem refletiria uma expressão internacional do caráter nacional dos EUA, visto como mais liberal e democrático.

Para resumir, levantadas as características gerais da política externa norte-americana, e dentro dela, quais as possíveis fontes e inspirações para posturas diplomáticas multilaterais ou unilaterais, iremos proceder no capítulo seguinte a um estudo de caso dos debates diplomáticos acerca da questão iraquiana, entre 2002 e 2003, procurando verificar em que medida estas fontes da postura diplomática dos EUA apareceram e qual sua possível influência neste debate, buscando-se com isto qualificar em que medida a guerra resultante deste debate foi de caráter mais unilateral ou multilateral e como podemos entendê-la dentro deste panorama de referência da política externa dos EUA.

4 O ESFORÇO DIPLOMÁTICO NO CASO DO IRAQUE: UMA EQUAÇÃO COMPLEXA ENTRE UNILATERALISMO E MULTILATERALISMO

4.1 O eixo de participação e influência na política externa dos EUA no pós-Guerra Fria: entre o unilateralismo e o multilateralismo e o caso da Guerra do Iraque (2003)

O debate a respeito da Guerra do Iraque em 2003 seria em alguma medida influenciado por um debate mais amplo sobre o papel dos EUA no mundo do pós-Guerra Fria, no qual surge uma reflexão sobre quais deveriam ser as prioridades de engajamento dos EUA e dentro destas, qual o espaço para diplomacia multilateral frente a uma ação mais unilateral. Tal debate seria resultado de um redesenho das polaridades do sistema internacional, com sua subsequente redistribuição de poder neste sistema e o papel de predominância dos EUA nele. Iremos abordar brevemente ele na medida em que ele possa levar a interpretações sobre as escolhas diplomáticas disponíveis aos EUA no contexto da Guerra do Iraque.

Krauthammer (2002/2003) faz esta discussão onde resgata alguns dos argumentos apresentados por ele mesmo em um artigo publicado quando do colapso da União Soviética, nos anos 1990¹⁷, e no qual defendia que os EUA seriam uma superpotência sem desafiante a altura, portanto gerando naquele momento uma estrutura unipolar no sistema internacional, pela lacuna de capacidades entre os EUA e o restante do planeta naquele momento.

Este mesmo autor contrapõe sua tese a de Huntington (1999), o qual indica que mesmo em um mundo onde os EUA seriam a única superpotência, com preeminência nos campos militares, econômicos e etc., ele ainda assim não seria unipolar, por oposição a um mundo bipolar ou multipolar. Assim, sua definição da ordem emergente seria a seguinte:

There is now only one superpower. But that does not mean that the world is unipolar. A unipolar system would have one superpower, no significant major powers, and many minor powers. As a result, the superpower could effectively resolve important international issues alone, and no combination of other states would have the power to prevent it from doing so (...) It is instead a strange hybrid, a unimultipolar system with one superpower and several major powers.

¹⁷ Para detalhes da argumentação, ver: KRAUTHAMMER, Charles. The Unipolar Moment. Foreign Affairs, 1990.

The settlement of key international issues requires action by the single superpower but always with some combination of other major states; the single superpower can, however, veto action on key issues by combinations of other states. (HUNTINGTON, 1999, p. 35-36; grifo nosso).

Outro autor que faz esta discussão é Layne (2012), ao indicar que, embora recorrente na literatura acadêmica a tese do declínio dos EUA desde os anos 1980, a partir dos anos 2000 ocorrem sinais tanto domésticos dos EUA, como a dívida pública e sua situação fiscal, quanto externos, como a ascensão política e econômica da China e de outras potências regionais e que indicam claramente o rompimento de quaisquer momentos de unipolaridade no sistema internacional que possam ter existido ao final da Guerra Fria. Com este declínio, argumenta este autor, os EUA perderiam a sua capacidade de moldar as instituições internacionais de acordo com os seus interesses, como vimos na tese de Ikenberry (2001).

As implicações destas diferentes interpretações sobre a distribuição do poder afetam a escolha das diferentes abordagens diplomáticas disponíveis às potências. Da parte dos EUA, se sua predominância unipolar é um fato, como argumenta Krauthammer (2002/2003), a tendência seria a recorrência de um agir voltado mais aos interesses domésticos norte-americanos, mesmo que unilateralmente, já que na maior parte das vezes aliados se juntariam à potência hegemônica por interesses derivados desta relação.

Já para Huntington (1999), a situação de uni-multipolaridade colocaria limites ao exercício unilateral dos EUA, exigindo concertação com outras potências, de forma institucionalizada ou não, garantindo a eficiência e a legitimidade da política externa dos EUA. Para Layne (2012), a percepção de declínio dos EUA limitaria a sua capacidade de liderar uma ordem global institucionalizada, o que afetaria de maneira significativa sua margem de manobra dentro de instituições multilaterais e o mais interessante seria conseguir ajustar seus interesses com a China, sua principal rival potencial, especialmente na esfera regional.

Da perspectiva dos outros Estados e seguindo as implicações dos autores acima, tanto mais unipolar for percebida a ordem global, mais inclinados eles estariam a respaldar a ação externa dos EUA, unilateral ou não. No outro extremo, a percepção de uma redistribuição do poder no sistema internacional poderia seduzir os atores a

adotarem estratégias de oposição às ações norte-americanas como tentativa de reequilibrar a dinâmica internacional.

Dentro de instituições multilaterais, espaços regidos por regras e normas próprias a que todos concordam em obedecer, como vimos no capítulo um, este controle da superpotência encontraria sua expressão em um ambiente institucional controlado, onde o potencial de controlar as ações dos EUA seria maior. Nas palavras de Krauthammer, estes seriam espaços ideais para “*restrain the American Gulliver*¹⁸ and *remake him into a tame international citizen*” (KRAUTHAMMER, 2002/2003, p. 13).

Este debate sobre a polaridade internacional exerceria sua influência nas diversas etapas da questão iraquiana, em especial na análise das opções diplomáticas dos EUA e dos principais atores participantes do processo que levou a invasão do Iraque em 2003, uma vez que no seu cerne ele procura responder a questão de quais deveriam ser os atores relevantes e influentes no sistema internacional. Neste sentido, tal debate é igualmente uma reflexão sobre a participação política e suas diferentes gradações, de maneira similar ao embutido na categorização da política externa entre o multilateralismo e o unilateralismo e daí nosso aproveitamento dele para o estudo de caso específico.

O recorte específico em uma situação de conflito militar foi feito na medida em indica uma área onde a liderança dos EUA poderia se mostrar mais problemática em termos de abertura a participação e influência de outros atores, via alianças ou instituições internacionais, já que tal participação limitaria a forma do exercício de um dos instrumentos principais deste país de exercer sua preeminência em termos internacionais, a força bélica, o que indica que tal análise poderá desvendar igualmente as leituras da polaridade internacional da parte de membros do governo norte-americano e como estas afetariam as alternativas estratégicas dos EUA.

Voltando à análise específica sobre a Guerra contra o Iraque, mesmo que em último caso os EUA tenham agido sem um mandato da ONU, caberia investigar em que grau realmente houve um rompimento das amarras institucionais e normativas, e igualmente qual a interpretação dada pelo governo dos EUA para a sua ação, e se ela é vista realmente como um rompimento de uma ação multilateral e se assume contornos

¹⁸ Gulliver é um personagem fictício do autor inglês Jonathan Swift, no livro *As Viagens de Gulliver*. A metáfora sobre controlar o gigante faz referência a um episódio da história onde este personagem chega a uma ilha de habitantes minúsculos que, temendo a ameaça do visitante gigante, se esforçam todos para amarrá-lo e assim controlá-lo.

unilaterais. No caso da guerra do Iraque, acreditamos que a mudança no quadro de percepção de ameaças tenha contribuído para a mudança no tipo de alianças buscado em sua política externa, mas sem deixar de recorrer a aliados favoráveis a seus objetivos, variando apenas o grau de preocupação com uma adesão formal da ONU.

Nossa abordagem metodológica deste capítulo será centrada em dois aspectos: os argumentos e razões apresentados pelos EUA ou pelos seus opositores para o conflito com o Iraque e, em segundo lugar, como esta argumentação se desenvolveu dentro do sistema ONU, mais especificamente no Conselho de Segurança desta organização, já que este último aspecto nos ajuda a esclarecer o nível de unilateralismo ou multilateralismo da ação norte-americana.

O enfoque nos argumentos favoráveis ou contrários a guerra é parcialmente inspirado na literatura da chamada Escola de Copenhague que chama de processo securitizador aquele processo social em que um ator securitizante procura definir através do discurso um objeto de referência como ameaçado existencialmente, o que autorizaria e daria legitimidade ao uso de medidas excepcionais, em especial o uso da força militar para sua proteção¹⁹.

Porém, nosso enfoque não terá o viés mais linguístico proposto por esta escola, já que nosso enfoque está mais centrado na natureza dos argumentos e sua relação com a audiência a qual se direciona e qual a relação e hierarquia destes entre si. Em outras palavras, iremos apresentar a argumentação dos EUA a favor da guerra contra o Iraque na ONU e em que medida as razões para este conflito necessitariam ou não do aval desta organização, e se havia alternativas de respaldo e legitimação ou não, todos estes fatores como indicadores da disposição dos EUA de adotarem posturas unilaterais ou multilaterais, numa escala variável.

A respeito da guerra enquanto prática aceitável:

Efetivamente, a guerra, enquanto ação social concertada e organizada, somente é possível caso exista, em sua origem, um consenso, mesmo que mínimo, frágil ou fragmentário, acerca da decisão de sua realização. Para capturar a ação política que é a guerra, portanto, convém interrogar-se sobre os grandes **registros argumentativos** (jurídico, moral, diplomático, metafórico etc.) que a justificam e permitem chegar a tal consenso. **Pode-se afirmar que a decisão**

¹⁹ Cabe fazer a ressalva que não nos aprofundaremos na literatura que faz a apresentação do conceito de securitização e seu uso enquanto ferramenta de análise, como feito no livro de Buzan, Weaver e De Wilde chamado *Security: a new framework for analysis* (1998), com a justificativa de que este conceito nos serve apenas como indicador importante da relação entre os argumentos buscados para a legitimação de um conflito bélico e seu direcionamento a uma audiência específica, indicando com isto tanto seu caráter social quanto político, ao pensarmos nossa análise em termos dos critérios envolvidos na seleção da audiência a ser receptora destes argumentos e sua hierarquização.

beligerante final recairá sobre a agregação, articulação e/ou hierarquização de diversos desses registros. (WASINSKI, 2012, grifos nossos; p. 437).

Neste sentido, o objetivo deste capítulo é detalhar os registros argumentativos de natureza substancial para o conflito da parte dos EUA e trabalhar, a partir da contextualização histórica e documental, seu grau de hierarquia com o registro argumentativo de natureza diplomática e multilateral, permitindo-se com isto uma análise mais aprofundada da natureza da diplomacia norte-americana em situações que culminam em conflitos bélicos e as possibilidades de sua catalogação dentro de um eixo cujos extremos sejam o unilateralismo e o multilateralismo, respectivamente.

Porém, antes de entrarmos especificamente nas discussões a respeito dos argumentos justificando a guerra contra o Iraque e sua apresentação em termos diplomáticos, cabe fazer uma breve contextualização histórica, em especial no que se refere ao início do regime de inspeções da ONU no Iraque e o relacionamento deste país com ela ao longo dos anos 1990, já que este serviria com um dos fundamentos desencadeadores do conflito.

4.2 Antecedentes: a Guerra do Golfo e a criação do regime de inspeções do Iraque sob a tutela da ONU

Em 2 de agosto de 1990, o exército iraquiano invadiu o Kuwait. Uma série de resoluções do Conselho de Segurança da ONU condenou a ação, exigindo sua reversão, como a resolução 661, emitida uma semana após o incidente, no dia 6 de agosto de 1990, que estabeleceu um embargo das exportações e importações vindas do Iraque ou do Kuwait anexado, além de um embargo financeiro, com vistas a reverter a invasão²⁰. Outras resoluções continuariam insistindo na necessidade da reversão da invasão, além de se enfocarem em temas que surgiram em notícias quanto a violações humanitárias ocorridas no Kuwait, como o uso de reféns de terceiros países, violações de repartições diplomáticas e consulares, além de danos diversos à população nacional do Kuwait, o que acabou contribuindo para angariar apoio internacional contra Saddam Hussein.

²⁰ A resolução 712 do Conselho de Segurança, de setembro de 1991, já criava exceções ao embargo econômico atribuindo à responsabilidade da ONU o controle da renda da exportação do petróleo iraquiano, com vistas a direcionar estes recursos para necessidades humanitárias e evitar seu uso para equipamentos militares. É o que ficou conhecido posteriormente como programa *Oil-for-food*.

Porém, com o insucesso de tratativas diplomáticas ao longo do segundo semestre de 1990, o Conselho de Segurança emite a resolução 678 (1990²¹) que em seu segundo parágrafo operativo emite um ultimato a Saddam, indicando que se até 15 de janeiro de 1991 ele não revertesse a invasão e cumprisse com outras demandas das resoluções anteriores, os Estados-membros da ONU teriam a autorização para se utilizarem de todos os meios necessários para mudar a situação e garantir o cumprimento das resoluções relevantes ao assunto emitidas pelo Conselho de Segurança da ONU, o que equivale a dizer que autorizou o uso da força militar contra o Iraque.

É importante destacar que esta e outras resoluções referentes à questão iraquiana fazem referência explícita ao capítulo VII da Carta da ONU, que trata de “Ação Relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz ou Atos de Agressão”, onde, no seu artigo 42, explicita que se medidas não militares (como embargos ou bloqueios) se mostrarem ineficazes em uma situação considerada de ameaça ou ruptura da paz, caberia ao Conselho de Segurança empregar forças armadas fornecidas pelos países membros para garantir o cumprimento de suas resoluções. Ou seja, o capítulo VII trata dos poderes coercitivos embutidos nos instrumentos disponíveis para o Conselho de Segurança da ONU (ONU, 2008, capítulo 7, art. 42).

Porém, o texto legal da ONU não faz uma referência explícita a necessidade de um mandato específico para o emprego das forças armadas, deixando margens para situações onde supostas violações de resoluções do Conselho de Segurança, sob o capítulo VII, seriam interpretadas como suficientes para darem uma autorização implícita para o uso da força militar, como foi a leitura feita por membros do governo estadunidense no caso da guerra contra o Iraque em 2003 (BLIX, 2004).

Voltando à guerra do Golfo, sem a retirada do exército iraquiano do Kuwait, no dia 16 de janeiro de 1991 o presidente George H. W. Bush deu início às operações militares (*Operation Desert Storm*²²) contra o Iraque, liderando uma coalização de mais de 500 mil homens, com contribuições militares de 34 países, inclusive a maioria dos membros da Liga Árabe²³, sendo que estes totalizaram 7 dos 10 maiores estados contribuindo com tropas, com aproximadamente 350 mil soldados, com a Arábia

²¹ Aprovada por 12 votos a favor, 2 contra (Cuba e Yêmen) e uma abstenção (China).

²² Manteremos alguns nomes de operações militares ou organizações internacionais em inglês por serem mais comumente assim conhecidas.

²³ Com a exceção do próprio Iraque, da Líbia e da OLP - Organização para a Libertação da Palestina.

Saudita e a Turquia, por exemplo, superando a contribuição de homens do Reino Unido (COKAYNE; MALONE, 2008).

Além do amplo leque de aliados, a coalização agia com o respaldo das resoluções do Conselho de Segurança da ONU e com um objetivo claro: reverter a invasão feita pelo Iraque. De fato, Luck (2004) aponta para a clareza da violação das regras do direito internacional, em especial a da soberania do Kuwait, enquanto evento catalisador, o que contribuiu para a formação de uma coalização tão ampla, tendo em vista que o objetivo seria defender a soberania de um país de capacidade de defesa limitada. Neste sentido, pelo apoio da ONU, mas igualmente pelo amplo número de aliados na coalizão, o caráter multilateral da ação é claro.

O objetivo central da coalização é facilmente obtido frente a grande diferença tecnológica no campo militar e pelos números enormes do contingente da coalização²⁴. Posteriormente, este sucesso foi analisado como o exercício bem sucedido da chamada doutrina Powell²⁵, que advogaria o uso de força avassaladora e uma missão clara como critérios centrais para se definir situações onde o uso da força fosse necessário (HASS, 2009²⁶).

Tal reflexão sobre a aceitabilidade quanto ao uso da força é sintoma da experiência histórica dos EUA com a guerra com o Vietnã, onde a falta de clareza na missão, combinada conjuntamente com as perdas norte-americanas crescentes levaram a uma pressão popular doméstica neste país para o encerramento daquele conflito e um descrédito das forças militares enquanto instrumento de política externa. Porém, por conta deste sucesso militar na reversão da invasão do Kuwait, foi recuperada a credibilidade da instituição militar nos EUA, o que teria reflexos posteriores quanto ao debate sobre a necessidade de se recorrer à força para lidar com a suposta ameaça iraquiana em 2003 (BACEVICH, 2005).

Porém, e apesar da percepção estadunidense e de aliados regionais de que o regime iraquiano fosse um fator de instabilidade, a coalização liderada pelos EUA não

²⁴ Algumas narrativas falam que as operações militares terrestres necessárias para reverter a invasão levaram 100 horas, o que evidenciaria o abismo tecnológico entre os beligerantes.

²⁵ Colin Powell, que posteriormente seria Secretário de Estado de Bush filho, neste período era chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas dos EUA, e foi um dos líderes do planejamento da operação militar.

²⁶ Algumas das referências bibliográficas utilizadas serão obras de caráter biográfico, inclusive autobiografias. Embora se possa questionar o grau de objetividade e precisão destes relatos, e o interesse em uma interpretação mais favorável aos seus autores, estes textos nos permitem olhar mais de perto o contexto decisório do conflito com o Iraque e seu desenrolar diplomático, inclusive indicando detalhes esclarecedores de algumas das perguntas feitas por este estudo.

redireciona seu objetivo para a deposição de Saddam Hussein, apesar da grande quantidade de tropas em território iraquiano quando da conclusão da operação militar. Como argumentaram posteriormente, Bush pai e seu assessor de segurança internacional na época, Brent Scowcroft, levantam as razões de não terem expandido a missão no Kuwait para uma de deposição de Saddam Hussein, argumentando que “*we had been self-consciously trying to set a pattern for handling aggression in the post-Cold War world*” (BUSH; SCOWCROFT, 1998, p. 28).

Em outro momento, o repórter investigativo Bob Woodward (2006) afirma que em uma palestra para veteranos da guerra do Golfo, em fevereiro de 1999, Bush pai teria afirmado, quando pressionado de que não teria terminado o serviço ao deixar Saddam no poder:

We could have done it. You guys could have done it. And then what? [...]Whose life would be on my hands as the commander-in-chief because I, unilaterally, went beyond the international law, went beyond the state mission, and said we're going to show our macho? We're going into Baghdad. We're going to be an occupying power – America in an Arab land – with no allies at our side. It would have been disastrous. (WOODWARD, 2006, p.11-12, grifo nosso).

Neste contexto, apesar de seu status de potência mundial e vencedora da Guerra Fria, seria mais interessante para os EUA agirem multilateralmente, de maneira a dar legitimidade às suas ações internacionais, especialmente no que se refere ao exercício de suas capacidades militares, cumprindo tão somente o mandato da ONU, a fonte de autoridade reconhecida internacionalmente para este tipo de ação, além de se evitar atritos com os atores regionais, notoriamente os países árabes que, como vimos, contribuíram massivamente para a coalização militar. A deposição e ocupação do Iraque poderia tirar aliados da guerra, além de contribuir para a instabilidade regional.

Ou seja, a decisão de Bush pai de não seguir militarmente até Bagdá para depor Saddam foi tanto um respeito pela legitimidade do mandato do Conselho de Segurança, quanto uma avaliação pragmática quanto aos custos políticos, militares e diplomáticos que tal opção traria para os EUA em termos de sua política para o Oriente Médio. Além disso, pela rapidez com que a invasão foi revertida, a percepção de ameaça de Saddam não era tão grande quanto a que foi sendo construída ao longo da década de 1990 e especialmente a partir dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001.

Outro fator que pode ter pesado nesta decisão diz respeito ao ambiente doméstico dos EUA, já que o presidente Bush pai havia duramente conseguido

aprovação congressional para fazer o uso da força militar contra o Iraque, através da *Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution*²⁷, de 14 de janeiro de 1991 (um dia antes do vencimento do ultimato a Saddam), através da recorrência ao respaldo da ONU e da ampla coalização que dividiria o fardo da tarefa militar, além da clareza quanto aos objetivos a serem atingido com a ação, qual seja, a reversão da invasão do Kuwait.

Dentro disso e revertida a invasão do Kuwait, ainda permanece a percepção do regime iraquiano como um fator de ameaça à segurança internacional (ou mais especificamente, regional), em parte porque previamente ao embate efetivo, parte da retórica de Saddam Hussein envolvia a alusão ao potencial uso de armas químicas e biológicas contra militares da coalização, além do uso de reféns de outras nacionalidades durante o conflito, fato que acabou gerando na comunidade internacional a necessidade de se comprovar e eliminar quaisquer estoque de materiais bélicos de natureza química, biológica e mesmo nuclear que pudessem existir no território do Iraque.

É neste sentido que em abril de 1991, um mês após o grosso da campanha militar ter se encerrado, e em parte como resultado de descobertas feitas no território deste país, que é aprovada a resolução 687 do Conselho de Segurança²⁸, a qual dá início efetivo ao regime de inspeções no Iraque, o qual irá entrar no centro dos debates quanto ao uso da força militar contra este país em 2003, enquanto fator catalisador.

A resolução 687 do Conselho de Segurança estabelece, em primeiro lugar, que apesar da invasão objeto de sanções da ONU ter sido revertida, o embargo às importações e exportações do Iraque deveriam continuar, na medida que serviriam para o objetivo de restaurar a paz e a segurança na região. Ou seja, há uma adaptação do texto das resoluções anteriores a respeito da invasão do Kuwait para às inspeções dos alegados programas de armas de destruição em massa do regime iraquiano, na medida em que esta questão só apareceu textualmente a partir da resolução 687 (1991).

Os termos da resolução são rígidos, ao indicarem que o Iraque deverá aceitar incondicionalmente a destruição, remoção ou inutilização, sob supervisão internacional, de todas as armas químicas e biológicas; mísseis balísticos que ultrapassem o alcance de

²⁷ Segundo Herring (2008), o resultado da votação foi de 250-183 na Câmara dos Representantes, e 52-47 no Senado, ou seja, como uma margem apertada neste último, indicando um frágil consenso na política externa dos EUA entre o Executivo e o Legislativo neste caso específico.

²⁸ Aprovada por 12 votos favoráveis, um contra (Cuba) e duas abstenções (Equador e Iêmen).

150 km; além de toda a infraestrutura de pesquisa e produção relacionada a estes tipos de armamentos (UN, 1991a, parágrafo 8, a e b)²⁹.

Para atingir este objetivo a resolução exige que o país submeta a ONU uma declaração indicando a localização, quantidades e tipos de materiais referentes ao parágrafo anterior da resolução e cria a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM³⁰), que a partir da sua estruturação seria responsável pelas inspeções locais de todos os programas de armas do regime iraquiano, com o objetivo de confirmarem as informações declaradas pelo país, mas complementando suas inspeções com informação de inteligência própria, além das fornecidas por países membros da ONU.

A resolução também aplica termos semelhantes à área nuclear, ao afirmar que o regime iraquiano deverá aceitar incondicionalmente não desenvolver ou adquirir armas nucleares ou materiais que possam ser usados em tais armamentos, além de materiais de pesquisa e infraestrutura relacionados a estas armas. Além da exigência de uma declaração semelhante à dos armamentos químicos e biológicos, exige que quaisquer materiais relacionados a estes armamentos sejam submetidos à custódia da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), a qual também terá a prerrogativa de realizar inspeções locais no país, em cooperação com a UNSCOM (UN, 1991a, parágrafo 12).

Segundo Cockayne e Malone (2008), esta resolução foi um esforço dentro do Conselho de Segurança da ONU de prevenir e administrar ameaças através de uma estrutura de padrões regulatórios legais garantidos através de uma máquina administrativa complexa (no caso, as organizações envolvidas nas inspeções e o próprio Conselho de Segurança), como alternativa ao uso de respostas políticas e militares a estas supostas ameaças, ficando o uso da força militar somente como um potencial de uso. Para tanto, o regime de inspeções acabou ganhando contornos altamente intrusivos na soberania nacional do Iraque, já que além das inspeções de armas, as interações econômicas do Iraque estavam ainda sujeitas ao embargo imposto na resolução 661 de 1990.

²⁹ Apesar desta rigidez com o programa de armas iraquiano, porém, os EUA, enquanto um dos mais ardorosos defensores de destruição do arsenal iraquiano, tiveram uma abordagem diferente quando da Guerra Irã-Iraque nos anos 1980. Em reportagem que levanta arquivo da CIA do período, aparece o fato de que, cientes de que Saddam Hussein faria uso do gás químico sarin contra as forças armadas iranianas, ainda assim os EUA teriam fornecido inteligência ao governo iraquiano, já que na percepção dos membros do governo à época a vitória iraquiana seria mais interessante no contexto da política dos EUA para o Oriente Médio no período. EXCLUSIVE... Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/08/25/secret_cia_files_prove_america_helped_saddamas_he_gassed_iran>. Acesso em: 01 set. 2013.

³⁰ *United Nations Special Commission*, da sigla em inglês.

Porém, no que se refere às sanções econômicas, ao longo dos anos 1990 foi crescendo em relação a elas a percepção de que contribuíam para a deterioração da situação dos direitos humanos no Iraque, tendo sido a criação do programa *Oil-for-food* um exemplo de sua influência no debate diplomático. Uma estratégia usada por Saddam Hussein ao longo da década de 1990 era acusar as sanções de causarem problemas humanitários, embora ele mesmo tenha perseguido etnias de seu país, como os curdos e xiitas.

Exemplo disto vem de estudo divulgado à época pela Unicef (1999), atestado que a mortalidade infantil de regiões populosas do centro e sul do país teriam tido um aumento na mortalidade infantil de mais do que o dobro de anos anteriores (ainda mais se considerarmos que na maior parte dos anos 1980 o Iraque se envolveu em um conflito bélico com o Irã), desde o início das sanções em 1991³¹. Estudos complementares indicariam pelo menos 350 mil mortes em excesso de crianças, as quais poderiam ser vinculadas ao embargo econômico, o que contribuiu para criar um cenário de ceticismo frente à eficiência das sanções no que se relaciona a atingir os seus objetivos de desarmamento frente às suas consequências humanitárias trágicas³².

De fato, ao longo dos anos 1990 algumas resoluções se focam essencialmente na deterioração da situação humanitária no país, o que criou um contexto onde os EUA, apoiados pela Grã-Bretanha, se utilizaram de suas forças armadas para implementarem o que ficaram conhecidas como zonas de exclusão aérea, onde impediriam o voo de aviões do Iraque no norte e sul do país, com o propósito principal de proteger minorias das forças de Saddam e outras medidas do cessar-fogo com o Kuwait.

Porém, como destacam Cockayne e Malone (2008), estas ações foram reflexo de um esforço de cumprimento unilateral³³ das resoluções da ONU na matéria, na medida em que nenhuma delas autoriza explicitamente o uso do instrumento de zonas de exclusão aérea como de garantia de proteção de minorias ou de cumprimento de outras resoluções. Porém, nenhum membro do Conselho de Segurança protestou frente a estas ações, pelo menos até a segunda metade dos anos 1990. Inclusive o Secretário-Geral da ONU Boutros-Boutros Gali teria assegurado ao Congresso norte-americano, em 1993, que os EUA estavam agindo dentro do mandato destas resoluções.

³¹ IRAQ SURVEYS show 'humanitarian emergency'. Disponível em: <<http://www.unicef.org/newsline/99p r29.htm>>. Acesso em 20 out. 2013.

³² ARE 1 MILLION... Disponível em: <<http://www.unz.org/Pub/Slate-2001oct-00063>>. Acesso em 20 out. 2013.

³³ A expressão em inglês é “unilateral enforcement”.

Tal esforço de cumprimento unilateral seria um exemplo do que vimos hipoteticamente no capítulo conceitual como de um multilateralismo de origem para uma ação que assumiria um contorno unilateral em sua execução, por sua leitura própria dos documentos da ONU. Na verdade, as zonas de exclusão aérea funcionariam como um precedente importante no caso da Guerra contra o Iraque em 2003.

E no que se referia ao regime das inspeções em si, Blix (2004) relata que ao longo dos anos 90 o regime de inspeções teve várias reviravoltas, com a emergência de uma percepção generalizada de um padrão não-cooperativo da parte do Iraque, com diversos momentos de tensão entre equipes de inspeção e funcionários do governo iraquiano, que restringiam o acesso das equipes a determinados locais, tentavam controlar a composição destas equipes e pareciam sistematicamente ocultar informações, fatos revelados quando descobertas de inteligência dos países da ONU revelavam as lacunas das informações apresentadas pelo Iraque.

Tal contexto contribuiu para a existência de alto grau de incerteza quanto à eficiência das inspeções para o objetivo de desarmamento do Iraque. E tal questionamento quanto ao grau de cooperação do Iraque aparece constantemente nos textos das resoluções dos anos 1990, o que contribuiu para criar uma reputação ruim quanto à credibilidade dos esforços de Saddam Hussein de desarmamento e o grau de abertura dado às equipes de inspeção da ONU e que seria instrumentalizada pelos EUA no momento de construção de argumentos favoráveis ao conflito em 2003.

O ápice da tensão quanto à não cooperação do Iraque ocorreu em dezembro de 1998, quando as forças dos EUA e da Grã-Bretanha conduziram a operação *Desert Fox*, onde bombardearam diversas instalações no Iraque (supostamente baseados em seus serviços nacionais de inteligência), indicando que elas seriam locais que contribuiriam para o programa de fabricação de armas de Saddam. Tal ação foi num exemplo nítido de implementação unilateral das resoluções do Conselho de Segurança.

Hans Blix (2004) indica que como resultante deste contexto dividido quanto ao sucesso das inspeções, surgiu um debate em janeiro de 1999 a respeito de uma potencial reformulação do modelo de inspeções, inclusive com a possibilidade de acabar com o regime de sanções econômicas. Ele faz referência, inclusive, a notícias que teriam circulado à época acusando a UNSCOM de estar infiltrada de agentes norte-americanos, que participariam de suas equipes para levantar inteligência de potenciais alvos militares, o que demonstra um grau de ceticismo quanto ao sucesso e neutralidade destas inspeções, que só cresceria exponencialmente até o conflito de 2003.

Neste intervalo, ocorreu uma reavaliação do regime de inspeções, e ocorrem painéis para lidar com a questão específica do regime de inspeções e sobre a possibilidade de levantamento das sanções econômicas. Resultante deste processo foi a aprovação da resolução 1284/1999, que criou a Comissão das Nações Unidas de Monitoramento, Verificação e Inspeção (UNMOVIC³⁴), em substituição a UNSCOM, e que teria como objetivo principal retomar as questões não resolvidas de desarmamento do Iraque, e indicar, havendo a cooperação deste país, as condições de encerramento das sanções econômicas. Vale destacar que China, França e Rússia, enquanto membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU, se abstiverem de votar esta resolução, embora em meados dos anos 2003 insistissem fortemente nas inspeções como caminho principal para o desarmamento do Iraque, sem o uso da força militar.

Hans Blix (2004), que chefiou a UNMOVIC de 2000 e 2002, indica que o maior desafio foram as negociações com o regime iraquiano para permitir a volta das equipes de inspeção, agora sem as condicionalidades impostas por este regime nos anos 1990. Como agravantes, ele indica que Saddam Hussein veria com descrença as tratativas na medida em que membros do governo norte-americano apresentariam mostras públicas de ceticismo quanto à capacidade das inspeções desarmarem o Iraque, tendo uma predileção por uma abordagem militar do tema, o que poderia fazer das equipes de inspeção novamente fontes de inteligência militar, de indicação de alvos estratégicos.

4.3 Os EUA frente à questão iraquiana após os ataques de 11 de setembro de 2001

A abordagem dos EUA frente à questão iraquiana já envolvia um ceticismo quanto à cooperação deste país, especialmente pela percepção do fato de Saddam Hussein ser um empecilho para a política externa da região, como vimos na declaração de Bush pai quanto ao desejo de mudança de regime. Neste espírito, além dos eventuais ataques a instalações militares deste país, do qual a operação *Desert Fox* é o maior exemplo, havia dentro do governo o interesse político de contribuir para a destituição de Saddam. Legislação aprovada pelo Congresso dos EUA em 1998, por exemplo, advoga como estratégia dos EUA a busca por uma mudança de regime, embora sem o recurso a instrumentos militares naquele momento³⁵. Mas de uma maneira geral, predominava

³⁴ *United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission*, da sigla em inglês.

³⁵ *US Congress. Iraq Liberation Act*, 1998.

uma estratégia de contenção do Iraque como sendo suficiente para controlar sua suposta ameaça regional aos aliados dos EUA (HAASS, 2009).

Porém, os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, em Nova York e na sede do Pentágono em Washington, que resultaram em mais de três mil vítimas no território continental dos EUA, contribuiu para uma percepção de vulnerabilidade nacional, acentuada pelo fato de que o final da Guerra Fria viu grande parte de sua população e dos analistas internacionais percebendo este país como a única superpotência (como vimos na primeira seção), desta forma contribuindo para a formação da ideia subjacente de invulnerabilidade, agora desmontada. Assim, o contexto estratégico sofre uma mudança significativa a partir de setembro de 2001, o que leva a uma reinterpretação das ameaças existentes no globo e sobre a responsabilidade e urgência dos EUA lidarem com elas.

A primeira resposta ao ataque terrorista foi o ataque militar ao Afeganistão em outubro de 2001, em busca das bases da Al-Qaeda e de suas lideranças, vistas como responsáveis pelo ataque de setembro, após um ultimato ao governo deste país não ter sido bem-sucedido. Num contexto de ampla comoção internacional com os ataques terroristas, a ação não recebe resistência quanto a sua legalidade e legitimidade, vista como baseada na prerrogativa de autodefesa, direito presente tanto na carta da ONU (artigo 51), como no estatuto da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO, artigo 5º)³⁶, esta última, inclusive, que seria mobilizada militarmente para o teatro de operações. Além destes fatos, Jones (2004) destaca que o fato da ONU ter estabelecido posteriormente a UNAMA (*UN Assistance Mission in Afghanistan*) no país como sendo um indicador de apoio tácito a ação dos EUA.

Mas o que é pertinente destacar desta guerra é que ela pode ter criado uma interpretação dos membros do governo dos EUA de que eles teriam amplo apoio para conduzir guerras contra inimigos que teriam o potencial de conduzir ataques no mesmo nível que o ataque às torres gêmeas, e que parece ter sido a leitura feita no contexto anterior a invasão do Iraque em 2003.

De qualquer forma, esta percepção de vulnerabilidade nacional contribuiu para a estruturação da chamada Guerra ao Terror. Esta como delineada por George W. Bush (2002b) em discurso sobre o Estado da União, no qual, além de especificar a

³⁶ North Atlantic Treaty Organization (NATO). **The North Atlantic Treaty**. Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm>. Acesso em: 5 fev. 2014.

determinação de utilizar de todos os recursos disponíveis para acabar com os grupos terroristas e seus centros de treinamento espalhados pelo globo, também delimitaria como inimigos a serem combatidos Estados que patrocinariam ou dariam espaço para a atuação a estes grupos, no que ficou conhecido como o chamado eixo do mal, consistindo do Irã, Coréia do Norte e Iraque, textualmente citados.

Esta resposta dos EUA para a ameaça do terrorismo se consolidou na chamada *National Security Strategy* (de setembro de 2002), que delimitou as alternativas e respostas disponíveis ao aparato de segurança do governo norte-americano a um contexto em mudança estratégica. Nela, destaca-se a percepção de que, pelo caráter imprevisível do terrorismo, combinado com os riscos das tecnologias bélicas modernas, especialmente as Armas de Destruição em Massa (ADMs), seria necessária a adoção de uma margem de manobra preemptiva, que consistiria na ideia de uma resposta antecipada a uma ameaça que não se apresenta claramente como um risco iminente, mas potencial, o que deixou espaço para críticas crescentes sobre o seu potencial arbitrário na determinação de ameaças.

Dentro deste contexto, argumenta Condoleeza Rice (que na época era assessora de Segurança Nacional do presidente George W. Bush), o 11 de setembro teria cristalizado a percepção de vulnerabilidade dos EUA, no sentido de que “hoje a América enfrenta uma “ameaça existencial” em sua segurança; uma ameaça tão grande quanto as que enfrentamos durante a Guerra Civil, a chamada ‘Guerra Boa’, ou a Guerra Fria” (2002/2003, grifo nosso, p.63). Sendo o terror e os estados patrocinadores deste ou de ADMs ameaças existenciais, caberia a nação se utilizar de todos os recursos disponíveis para reverter a ameaça subjacente.

Como argumentam Nasser e Teixeira (2007), é em essência uma doutrina de que permite a formulação e adoção de guerras preventivas, por oposição a uma preemptiva (onde existiriam evidências de um ataque iminente de um oponente), já que não existiriam evidências claras para detalharmos uma situação que necessite de uma resposta militar, sendo sua ocorrência ou não seria discricionária aos detentores do aparato de segurança de um Estado. Este arbítrio seria exemplo de uma percepção de prerrogativas especiais dos EUA no mundo.

Porém, mesmo neste cenário de uma autoridade colocada em si mesmo pelos EUA para atingir seus objetivos de segurança, a política externa dos EUA não deixaria de se apoiar na diplomacia, sendo o apoio internacional ao ataque contra o Afeganistão exemplo disto. Além do mais, a própria *National Security Strategy* (2002) fala de

fortalecer as alianças internacionais dos EUA e de trabalhar conjuntamente com a ONU para combater a ameaça terrorista e suas causas. Em seu extremo, a doutrina desenhada neste documento aponta que os EUA estariam dispostos a agir sozinhos, mas buscariam continuamente o apoio da comunidade internacional para garantir o fim da ameaça terrorista.

Uma ressalva importante, porém, é indicar que embora possamos falar da doutrina como eixo inspirador da política externa e segurança dos EUA, inclusive no que se refere à disposição desta nação de agir com aliados e a ONU ou unilateralmente, ela, na prática, não reflete como no caso concreto da guerra contra o Iraque este país lidou com o eixo de participação e influência na sua política externa, o que apenas reflete o caráter de guia deste tipo de documentação, sendo sua influência efetiva e concreta nas ações do governo diferente conforme o ponto a ser abordado do seu texto.

Portanto, dentro deste cenário de redefinições estratégicas, o regime de Saddam Hussein, com o seu histórico desabonador de desarmamento, além de suas supostas ligações com redes terroristas, seria uma ameaça internacional mais urgente do que avaliada anteriormente, e uma estratégia de contenção não seria mais suficiente para lidar com ela. Neste sentido, como indica o próprio Bush filho (2010), já em novembro de 2001 houve uma revisão dos planos de guerra contra o Iraque, como alternativa a estar pronta para uso, sendo a principal divisão dos membros do governo quanto à necessidade de se recorrer a ONU ou não para obter autorização para este tipo de ação, o que guiou a postura diplomática dos EUA para o tema na segunda metade de 2002.

4.4 Os EUA na busca por convencer a ONU da alternativa militar para o desarmamento iraquiano

Em sua autobiografia, George W. Bush (2010) diz explicitamente que optou pela alternativa multilateral em agosto de 2002, no sentido de buscar uma resolução que autorizasse o uso da força caso o Iraque persistisse no descumprimento das resoluções do Conselho de Segurança, na linha de um ultimato ao Iraque. Para ele, embora as chances de sucesso de resolver a questão na esfera diplomática fossem baixas, frente ao histórico deslegitimador de Saddam com a ONU, e suas dúvidas quanto às capacidades desta organização, caberia uma última chance, embora desta vez com a construção de uma alternativa militar válida construindo-se paralelamente, na linha de uma diplomacia coercitiva.

Para ele, uma resolução da ONU não seria necessária, já que eles tinham uma série de resoluções do Conselho de Segurança violadas pelo Iraque. Porém, aliados dos EUA, como a Grã-Bretanha e a Austrália, e seu secretário de Estado, Colin Powell, teriam indicado a ele que tal curso de ação seria uma maneira de agregar apoio público à causa, visto como fator de legitimação do conflito, inclusive em sua esfera doméstica. Assim, o segundo semestre de 2002 vê uma intensa campanha diplomática dos EUA de obterem um respaldo da comunidade internacional quanto a necessidade de usar a força contra o Iraque.

Nesta mesma direção, Woodward (2006) afirma que em dezembro de 2002, Donald Rumsfeld, Secretário de Defesa de George W. Bush, estava cumprindo ordens do presidente de supervisionar o deslocamento de tropas para a região do Oriente Médio, porém, sem sinalizar que a guerra com o Iraque era inevitável, já que o jogo diplomático ainda estava sendo conduzido, em especial no Conselho de Segurança da ONU.

Assim, no mesmo mês em que foi lançada a nova doutrina de segurança para os EUA, Bush filho participa da abertura anual da Assembleia Geral da ONU e influenciado por esta nova visão de ameaças e do contexto estratégico, faz discurso no dia 12 de setembro de 2002, simbolicamente um dia após o marco de um ano do ataque às torres gêmeas e o desencadeamento da Guerra ao Terror. Na verdade, o presidente norte-americano usa este dado para detalhar uma ameaça que seria representaria um potencial de destruição muito maior que os ataques de 11 de setembro de 2001 e que seria o regime de Saddam Hussein e sua persistente violação das resoluções do Conselho de Segurança, centro da sua exposição.

Segundo ele, regimes apoiadores de redes terroristas e que também possuam armas de destruição em massa criam um cenário ameaçador, e que necessitaria de uma resposta mais contundente da ONU. Para ele, no caso iraquiano, ao permitirem as violações de suas resoluções ao longo dos 12 anos desde a guerra do Golfo, a ONU estaria reproduzindo o padrão de apaziguamento que teria contribuído para a ineficácia e irrelevância da Liga das Nações antes da 2ª Guerra Mundial. Por isso, as violações contínuas do Iraque seriam uma espécie de teste de relevância da ONU, dependendo da ação tomada por seus membros (BUSH, 2002b).

Ao afirmar a posição dos EUA, ele aponta a necessidade de agir sob o manto da ONU, mas deixa uma margem para uma ação autônoma do seu país, o que nos meses

seguintes assumiria o contorno de uma intervenção armada a título de garantia do cumprimento da vontade da ONU. Ele afirma que:

*My nation will work with the U.N. Security Council to meet our common challenge. If Iraq's regime defies us again, the world must move deliberately, decisively to hold Iraq to account. **We will work with the U.N. Security Council for the necessary resolutions. But the purposes of the United States should not be doubted. The Security Council resolutions will be enforced** -- the just demands of peace and security will be met -- or action will be unavoidable. And a regime that has lost its legitimacy will also lose its power. (BUSH, 2002b, grifo nosso).*

Tal discurso, a representantes de alto nível dos países do mundo todo, sinaliza um esforço de tornar o regime de Saddam uma ameaça central no sistema internacional, numa tentativa de determinar a agenda do Conselho de Segurança, ao mesmo tempo em que indica a prioridade dada ao assunto pelos EUA, o que indica que sem o encaminhamento nos termos desejados, daria margem ao que Oudenaren (2004) chama de esforço de compensação do que seria um multilateralismo disfuncional.

Enquanto isto, no âmbito doméstico dos EUA, o impulso para a guerra já tinha sido vencido no Congresso, que no dia 2 de outubro de 2002 emite uma resolução conjunta chamada *Authorization for the use of military force against Iraq*³⁷. Nela, os membros do Congresso davam respaldo legal ao presidente dos EUA de conduzir as forças armadas nacionais contra o Iraque, com vistas a garantir o cumprimento das resoluções da ONU e garantir a segurança do país. Embora a primeira vista pareça unilateral esta autorização, vale lembrar que as tratativas diplomáticas não cessam, inclusive dentro da ONU, o que se expressou pela ação armada só ter ocorrido a partir de março de 2003.

Duas semanas após esta autorização do Congresso, os EUA introduziram no Conselho de Segurança da ONU o que depois foi aprovado unanimemente como a resolução 1441, que fazia uma série de exigências ao Iraque quanto ao seu desarmamento, que se não cumpridas, levariam este país a enfrentar sérias consequências, na medida em que a resolução também reconheceria a violação material deste país das resoluções anteriores. Segundo Glennon (2003), diplomatas dos EUA teriam garantido que, apesar da referência implícita a respeito do uso da força militar no

³⁷ Herring (2008) indica o resultado da votação nos órgãos do Congresso como de 296-133 na Câmara, e 77-23 no Senado, portanto sendo de uma maioria expressiva, diferentemente do caso da Guerra do Golfo em 1991.

caso iraquiano, seu país voltaria ao Conselho de Segurança antes de recorrer a esta alternativa, o que ao menos no plano discursivo indica uma disposição multilateral.

A aprovação unânime desta resolução³⁸, no dia 8 de novembro de 2002, se deu no contexto de uma lacuna de inspeções de dois anos, e diversas tratativas de negociações para a sua retomada. O seu teor deplorava a ameaça que representava o não-cumprimento pelo Iraque das resoluções referentes ao seu desarmamento, especialmente agravada pelo fato de que desde dezembro de 1998 não haver nenhum inspetor da ONU para investigar e monitorar a existência de armas de destruição em massa e mísseis balísticos no país.

Em seus parágrafos operativos, a resolução afirma que o Iraque esteve e ainda estava cometendo uma infração concreta das resoluções relevantes do Conselho de Segurança referentes ao seu desarmamento, sendo esta resolução uma última oportunidade para o país de cumprir suas obrigações de desarmamento, para tanto estabelecendo um regime de inspeções aprimorado, com o objetivo de garantir uma verificação do desarmamento completo do Iraque (UN, 2002).

Para garantir que o país cumpra suas obrigações da resolução 1441, as principais medidas são a exigência de uma declaração completa de todos os seus programas de armas que possam existir ou tenham existido, até dezembro seguinte (portanto, com um mês de prazo) e que o país deveria prover as condições para o retorno das equipes de inspeção da ONU, acesso esse “imediate, desimpedido, incondicional e sem restrições³⁹” (UN, 2002, p.3), além de estabelecer uma série de condições necessárias para o desenvolvimento destas inspeções satisfatoriamente, tendo em vista os problemas e impasses destas ao longo da década de 1990.

As inspeções seriam conduzidas pela UNMOVIC, e de maneira complementar pela AIEA para questões referentes a temas nucleares. Na resolução, estes dois órgãos serão responsáveis de indicar o grau de cooperação e boa vontade do Iraque quanto ao

³⁸ Portanto, tanto os membros permanentes quanto os não-permanentes aprovaram esta resolução. A composição do conselho de segurança é de quinze membros, sendo cinco permanentes (EUA, Rússia, China, Reino Unido e França) e dez não-permanentes, eleitos pela assembleia geral da ONU, com mandato de dois anos. Portanto, alguns países estão na composição de mais de um ano, já que os mandatos dos membros não-permanentes são definidos todos os anos, para metade de sua composição, ou seja, todo ano a Assembleia Geral decide o mandato de metade da composição não-permanente do Conselho de Segurança, com o vencimento da outra metade ocorrendo no ano seguinte. Em 2002, os membros não-permanentes eram: Bulgária, Camarões, Colômbia, Guiné, Irlanda, Ilhas Maurício, México, Noruega, Singapura e Síria.

³⁹ Tradução nossa. Tomamos a liberdade de traduzir a seguir alguns trechos do inglês para fluência do texto.

desenvolvimento do seu trabalho, além de exporem ao Conselho de Segurança seus resultados, para avaliação da necessidade de mais medidas para o tema.

Finalizando a resolução, o parágrafo operativo 13 indica que o “Conselho repetidas vezes alertou o Iraque de que irá enfrentar sérias consequências como resultados de suas contínuas violações de suas obrigações” (UN, 2002, p. 5). Ou seja, pelo contexto de frustração com a cooperação do Iraque com o regime de inspeções nos anos anteriores, a resolução parece indicar que a não cooperação com ele conforme o estabelecido daria margem a alternativas mais rígidas para garantir seu cumprimento, o que parece indicar, implicitamente, o uso da força, se lembrarmos de que na Guerra do Golfo a terminologia utilizada foi de “todos os meios necessários” (UN, 1990c).

No caso da guerra contra o Iraque de 2003, a polêmica girou em torno de se uma nova resolução explícita seria necessária para autorizar o uso da força ou se a ameaça implícita na resolução 1441 seria suficiente neste caso. De qualquer forma, muito debate resultou desta resolução, especialmente relativamente ao grau de cumprimento dela pelo regime iraquiano, o que apareceu constantemente nos debates do Conselho de Segurança da ONU.

Antes de entrarmos no debate sobre a necessidade da guerra para garantir o cumprimento do texto da resolução, cabe esclarecer que as inspeções de fato só foram retomadas a partir do dia 27 de novembro de 2002 (20 dias após a aprovação da resolução), inclusive por conta de negociações contínuas com o governo iraquiano pela equipe de inspetores antes mesmo da aprovação desta resolução (BLIX, 2004).

Portanto, o ano de 2003 iniciaria influenciado pelo balanço a ser feito a respeito dos resultados das inspeções retomadas a apenas um mês e meio e se no seu primeiro balanço parcial ela indicariam sinais promissores de resultados ou se caberia à comunidade internacional pensar em meios alternativos de responder ao Iraque com “sérias consequências” (UN, 2002).

Previsto naquela resolução, os chefes dos órgãos de inspeção deveriam dar um relatório preliminar dos primeiros 60 dias das inspeções, indicando especialmente o grau de cooperação do governo iraquiano no se referia às inspeções. Eles teriam que emitir um parecer sobre a cooperação do Iraque para o cumprimento das resoluções do Conselho de Segurança ou se medidas mais duras seriam necessárias para obter sucesso.

Em discurso feito no dia 27 de janeiro de 2003 perante o Conselho de Segurança, Hans Blix, diretor-executivo da UNMOVIC, indica que, embora o Iraque tenha um histórico desabonador no que se refere às inspeções, muitas vezes escondendo

e ocultando informações, as inspeções conduzidas a partir de novembro de 2002 indicam uma cooperação significativa em termos processuais (como garantia de acesso e condições de inspeções), somente havendo problemas no que se refere a aspectos substantivos, como inconsistência ou insuficiência de informações, o que dificultaria o estabelecimento de um relacionamento de confiança com os inspetores. Porém, tais deficiências poderiam ser supridas por informações fornecidas pelos Estados membros, e listas próprias da UNMOVIC, de maneira a suplementar as informações fornecidas pelo Iraque (UN, 2003a⁴⁰).

Mohamed ElBaradei, diretor geral da AIEA, faz o seu relato no mesmo dia no que se refere às inspeções nucleares, e indica que até o momento as equipes de inspeção não teriam encontrado evidência de o Iraque ter reativado seu programa de armas nucleares dos anos 1990, e termina seu relato algo mais otimista, indicando que:

With our verification system now in place, barring exceptional circumstances and provided there is sustained, proactive cooperation by Iraq, we should be able within the next few months to provide credible assurance that Iraq has no nuclear weapons programme. These few months, in my view, would be a valuable investment in peace because they could help us avoid a war. (UN, 2003a, p.12)

Ou seja, o balanço de ambos indica algum progresso nas inspeções, especialmente em termos de cooperação processual do Iraque, o que indica um cenário de otimismo cauteloso quanto à eficácia das inspeções para o desarmamento do Iraque em alguns meses, lembrando-se da urgência da resolução 1441, e a ameaça sutil presente em seu parágrafo sobre consequências sérias para a não cooperação iraquiana. Ou seja, é um regime de inspeções baseado na ameaça militar enquanto fonte de garantia de efetividade.

Porém, mesmo após o relato algo cauteloso dos inspetores da ONU, parece que fica cada vez mais evidente uma divisão marcada na comunidade internacional a respeito de como lidar com a questão iraquiana, com uma divisão marcada entre os que advogam a necessidade de se dar mais tempos às inspeções, como o próprio El-Baradei defendeu, ou no outro extremo, aqueles que advogam a necessidade de se recorrer a força para garantir o cumprimento do desarmamento iraquiano, rompendo de vez com o

⁴⁰ Nas referências a reuniões públicas do Conselho de Segurança da ONU nos utilizaremos das atas disponíveis no site da instituição, que registra as palavras ditas diretamente pelos representantes presentes a elas, como as do presidente do Conselho de Segurança, de representantes dos países e igualmente de convidados eventuais, como nos casos onde os chefes dos inspetores da ONU estiveram presentes.

suposto padrão de ocultação e enganação de Saddam Hussein, praticado durante toda a vigência do regime de inspeções, segundo este grupo.

Tal divisão apareceu nitidamente na diplomacia europeia. Em um dia em que celebravam os 40 anos do tratado de Eliseu⁴¹ entre a Alemanha e a França, o presidente Jacques Chirac e o chanceler alemão Gerhard Schröder afirmaram em coletiva de imprensa o esforço de adotarem uma posição comum em relação ao Iraque, sinalizando o fato de que em último caso, o recurso à força militar só poderia ser decidido pelo Conselho de Segurança da ONU. Porém, o chanceler alemão afirmou também que não se deveria esperar do seu país uma legitimação da guerra, já que seu país neste ano também agia como membro rotativo do Conselho de Segurança, embora sem o poder de veto da França⁴².

Porém, mesmo buscando posições comuns na questão iraquiana, ambos os países têm perspectivas diferentes no que concerne a aceitabilidade do recurso à força militar e a necessidade uma resolução explícita do Conselho de Segurança. A França teria indicado privativamente em janeiro de 2003 aos EUA que aceitariam uma acomodação frente a um conflito com o Iraque, desde que fosse evitada a confrontação pública por uma segunda resolução no Conselho de Segurança, inclusive tendo oferecido forças militares em dezembro de 2002. Para a diplomacia francesa, o fracasso em obter um mandato explícito traria danos a opinião pública doméstica do país (COCKAYNE; MALONE, 2008).

Já a Alemanha, por estar em um ano eleitoral e pesquisas de opinião deste país indicarem uma forte oposição a um conflito com o Iraque, a posição da diplomacia alemã no Conselho de Segurança foi mais intransigente quanto à necessidade uma autorização explícita do Conselho de Segurança (JONES, 2004).

Outros dois documentos emitidos na Europa sinalizam esta divergência. Num deles, o Parlamento Europeu⁴³ emitiu uma resolução no dia 30 de janeiro de 2003, onde,

⁴¹ Tratado estabelecido entre a Alemanha e a França em 22 de janeiro de 1963, e que tem entre seus principais objetivos estabelecer um padrão de cooperação e amizade entre estas duas nações, com vistas a contribuir para uma integração pacífica europeia. Para mais informações, ver: http://www.germany.info/Vertretung/usa/en/06__Foreign__Policy__State/03__Europe/Elysee50.htm. Acesso em 27 set. 2013.

⁴² FRANCE... Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/2003/jan/22/germany.france>>. Acesso em 27 set. 2013.

⁴³ O Parlamento Europeu é uma das instituições componentes da União Europeia e é composto de deputados eleitos pelos Estados-membros desta organização. Embora tenha alguns limites quanto a capacidade de iniciativa legislativa, por sua representatividade geográfica e política ele funciona como um dos órgãos de orientação e alinhamento de posições comuns da Europa em matérias comunitárias e de política internacional.

além de apoiarem o trabalho de inspeções conduzido pela ONU, esclarece que eventuais violações da resolução 1441 não justificariam uma ação militar, a qual só poderia ser autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU. Desta forma, qualquer ataque de natureza unilateral e preemptivo só poderia agravar a crise, além de ir contra a Carta da ONU e o direito internacional, tornando-se necessário a busca de quaisquer alternativas pacíficas ao caminho militar (EUROPEAN PARLIAMENT, 2003).

Porém, no mesmo dia desta resolução, os líderes de oito países europeus⁴⁴ apresentaram uma carta onde defendem a necessidade da Europa e dos EUA se manterem unidos, com vistas a manterem a relação transatlântica que historicamente superou desafios como os do nazismo e do comunismo, em grande parte com a ajuda norte-americana. Tal unidade seria essencial para combater a ameaça do terrorismo, que teria demonstrado sua disposição especial nos ataque de 11 de setembro de 2001, indicando os riscos do mundo atual. Neste contexto, a crise com o Iraque seria uma ameaça à segurança mundial, por conta da combinação entre armas de destruição em massa e o terrorismo. Desta forma, a carta afirma que:

The United Nations Charter charges the Security Council with the task of preserving international peace and security. To do so, the Security Council must maintain its credibility by ensuring full compliance with its resolutions. We cannot allow a dictator to systematically violate those Resolutions. If they are not complied with, the Security Council will lose its credibility and world peace will suffer as a result. We are confident that the Security Council will face up to its responsibilities. (LETTER..., 2003, p.125).

Se fizermos a comparação com o discurso de Bush na Assembleia Geral da ONU em 2002, veremos quão similar é o tom no que se refere a exigir da ONU credibilidade quanto à garantia de execução de suas resoluções, o que na linguagem diplomática traz implícito o recurso ao uso da força. Esta carta, por oposição à resolução do Parlamento Europeu, parece querer contribuir para as iniciativas diplomáticas buscando um aval ao uso da força contra o Iraque, por meio de uma segunda resolução no Conselho de Segurança, principalmente se atentarmos que dois de seus signatários são na época membros deste órgão, Espanha (membro rotativo) e Reino Unido (membro permanente, com poder de veto).

É neste contexto de divisão internacional em que uma nova reunião do Conselho de Segurança é convocada pelo governo norte-americano, em parte como resposta ao balanço de momento dos órgãos de inspeções da ONU, mas igualmente como uma

⁴⁴ Dinamarca, Espanha, Hungria, Itália, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca.

tentativa de se apresentar mais evidências das violações do Iraque no que se refere ao desarmamento exigido pela resolução 1441 de novembro de 2002.

No dia 5 de fevereiro de 2003, o Secretário de Estado dos EUA, Colin Powell, se propõe a fazer uma apresentação que evidenciaria os esforços de ocultação do Iraque de seus programas de armas de destruição em massa, além de evidenciar os vínculos deste país com regimes terroristas. A apresentação, baseada em inteligência coletada por agências norte-americanas⁴⁵, seria um esforço de complementar as inspeções conduzidas sob o regime da ONU (com uma interpretação seletiva do cenário futuro não presente nos relatos dos inspetores sobre o próprio trabalho, especialmente quanto a não-cooperação do Iraque), mas sendo igualmente um esforço de demonstrar suas limitações, frente ao que seria uma falta de cooperação contínua e ativa do Iraque.

A apresentação foi transmitida ao vivo pela mídia internacional e possuía um alto perfil diplomático, sendo que a maioria dos membros do Conselho de Segurança se fez representar por seus ministros de relações exteriores, o que fez da reunião um espaço para convencer a comunidade internacional sobre quais os melhores rumos para se tomar a respeito da crise com o Iraque.

Para Hans Blix (2004), a reunião foi uma tentativa diplomática de reproduzir a ação conduzida pelo representante dos EUA no Conselho de Segurança em 1962, Adlai Stevenson, quando ele apresentou fotos e evidências que comprovariam, no auge do que ficou conhecido como a crise dos mísseis com a URSS, de que esta nação estaria levando estes armamentos ilegalmente para Cuba, contribuindo para aumentar a tensão internacional em plena Guerra Fria e vertendo a opinião internacional favoravelmente aos EUA. Ou seja, a apresentação seria o esforço de apresentar as chamadas “armas fumegantes”, e que comprovariam a necessidade de uma ação mais concreta da ONU frente à ameaça iraquiana.

Além disso, ele relata que teria conversado com Colin Powell cerca de uma semana antes da apresentação. A respeito da apresentação que faria, o secretário de Estado dos EUA teria dito que “mostraria o que precisávamos ver [...] Os Estados Unidos continuavam apoiando nosso trabalho [dos inspetores]. Eles avaliariam a reação do Conselho de Segurança e pediriam à ONU um prazo limite. Eu entendi isto como um

⁴⁵ Posteriormente, a maior parte dela seria desacreditada, inclusive pelo fato de grande parte dela ser como origem fontes secundárias, como o próprio Powell indica ao longo do discurso, ao falar de suas fontes em termos como “testemunhas oculares”, “fontes humanas”, “pessoas com autoridade para conhecer os fatos” e “dissidentes” (UN, 2003b).

ultimato para o Iraque ficar limpo ou enfrentar a intervenção armada” (BLIX, 2004, p. 226).

Antes de entrarmos nos termos da apresentação, cabe uma informação esclarecedora. Bob Woodward (2006) afirma que, no dia 13 de janeiro de 2003 o presidente Bush filho havia tido uma reunião com Colin Powell, principalmente para comunicá-lo da decisão de entrar em guerra contra o Iraque e pedindo o seu apoio. Em outras palavras, a missão de Powell nos dois meses seguintes seria a de convencer a comunidade internacional de que os EUA conseguiriam o respaldo da ONU em uma guerra já planejada, o que embora possa sinalizar um processo decisório centralizado, também permitiu um intervalo para se buscar ganhos diplomáticos em termos de adesão de aliados ao conflito, incluindo aí o respaldo do Conselho de Segurança. Em outras palavras, houve um esforço de se legitimar a ação armada através de aliados e no seu extremo, com um respaldo explícito da ONU.

No que se refere ao caminho diplomático, Richard Haass, que no período era membro do Departamento de Estado, indica a existência de uma dualidade entre o departamento de Estado e o de Defesa no governo dos EUA quanto à melhor opção para a crise com o Iraque, com o presidente Bush e seus assessores pendendo para a solução militar. Esta divisão teria se ampliado a partir dos ataques terroristas e o planejamento e execução da Guerra ao Terror, que teve no ataque ao Afeganistão em 2001 seu primeiro indicador de opções estratégicas e curso de ação preferencial. Assim, o Departamento de Estado, como responsável pela diplomacia dos EUA, teria a tarefa de vender a ideia do conflito como necessário para a comunidade internacional (HAASS, 2009).

Neste contexto, Haass (2009) argumenta que Powell seria o homem com as credenciais para convencer a opinião pública mundial de que o uso da força era necessário, já que a imagem dele seria a de um advogado da contenção, e do uso da força em situações onde era clara sua legitimidade, como havia sido o caso na guerra do Golfo de 1991. Em outras palavras, por ser publicamente conhecido por sua cautela em relação à questão iraquiana e a necessidade sobre o uso da força, ele seria o homem ideal por ter credibilidade frente à opinião pública mundial sobre esta questão.

Iremos agora abordar detalhadamente a apresentação feita por Powell, na medida em que ela apresenta no seu conjunto os elementos que em outras oportunidades os defensores do conflito com o Iraque usariam frente à comunidade internacional como argumentos focais a favor do conflito. No início da apresentação, o secretário de Estado procura indicar evidências, através de interceptações de comunicações entre oficiais

iraquianos, fotos de satélites, além de informações supostamente dadas por pessoas próximas aos círculos decisórios do regime de Saddam, uma indicação da existência de um padrão ativo e sistemático de ocultação (inclusive de pessoas ligadas aos programas de armas, que não estariam disponíveis para entrevistas), o que na interpretação de Colin Powell seriam uma violação direta da resolução 1441, dita um teste final para a cooperação iraquiana.

Frente a estas violações, que para Powell repetiriam um padrão de evasão e engano desenhado nos altos níveis do governo de Saddam Hussein, ele indica que suas provas “irrefutáveis e inegáveis” das violações do Iraque demandam uma ação mais direta do Conselho de Segurança, pois segundo ele: “este corpo coloca a si mesmo em perigo de irrelevância se permitir que o Iraque continue a desafiar sua vontade sem responder efetivamente e imediatamente” (UN, 2003b, p.8). Vale recordar que foram estes os mesmos termos colocados pelo presidente George W. Bush na Assembleia Geral da ONU em setembro de 2002.

Além desta linha de argumentação, que ressalta a necessidade da ONU garantir credibilidade quanto às suas resoluções (e que seria um cerne importante da campanha multilateral dos EUA na ONU quanto à guerra do Iraque), a outra linha de raciocínio aparece igualmente desenhada detalhadamente no discurso de Powell, que é a natureza das ameaças que os supostos programas de armas de destruição em massa existente no Iraque teriam para o mundo, combinadas com informações que apontariam conexões entre este Estado e redes terroristas, notadamente a Al-Qaeda.

Ele divide a apresentação pelo tipos de ameaças e qual a situação do Iraque em relação a elas. A primeira ameaça são os armamentos biológicos, que além da falta de clareza quanto às quantidades estocadas e produzidas, apresentam mais um agravante, que seria a possibilidade de existência de fábricas móveis destes armamentos (hipótese refutada por Hans Blix como inviável), além de existir a possibilidade de usarem Veículos Aéreos Não-Tripulados (VANTs) para a dispersão destes agentes biológicos letais. Em resumo, o país teria estes armamentos e os meios de utilizá-los militarmente.

Em seguida ele trata das supostas armas químicas. Nesta parte, ele destaca fortemente o mau histórico de Saddam, que os teria utilizado contra a população curda nos anos 80, além do padrão de enganação preparado para as inspeções, com as fábricas tendo já uma finalidade dual (uso civil e militar), se tratando de uma “infraestrutura com um álibi incluído na construção” (UN, 2003b, p.10). Além disso, ele indica as

estimativas dos EUA dos estoques de agente químicos do país (entre 100 a 500 toneladas), e que seriam apenas a ponta do iceberg.

Na seção nuclear, ele destaca que já tendo cientistas e um design pronto de uma bomba, o único componente faltante seria material físsil, ou em outras palavras, urânio enriquecido. Por conta disto, Saddam Hussein teria feito esforços para adquirir material para enriquecer material físsil de maneira a poder enriquecer urânio a um nível suficiente para produzir uma bomba, tentativas estas que seriam ocultas e dissimuladas, o que indicaria um esforço de produzir um armamento nuclear ilegal.

O último tipo de armamento abordado são os mísseis e os VANTs, enquanto ferramentas de dispersão das supostas ADMs. A respeito dos mísseis, Powell destaca que o Iraque os possuiria e ocultaria, além de possuir um programa voltado a desenvolvê-los, violando a resolução do Conselho de Segurança 687 de 1991 que exigia um alcance máximo de 150 km para estes. Estes mísseis seriam uma forma de projeção de poder, sendo que estes e os supostos VANTs teriam a capacidade embutida de dispersar os agentes químicos e biológicos desenvolvidos neste país.

Além da ameaça que adviria destes armamentos, ocultos ou em desenvolvimento no Iraque, a última parte da apresentação é dedicada à questão da suposta conexão de Saddam Hussein com redes terroristas⁴⁶, que segundo o secretário de Estado dos EUA, existe a mais de décadas. Bagdá teria contatos com membros da elite da Al-Qaeda, além de uma base de operações em seu território. A ameaça viria do alcance global desta rede terrorista, possuindo agentes não só no Oriente Médio, como na Europa e na América.

Depois de pintado este cenário de ameaças provenientes do Iraque, o argumento final é apresentado:

The nexus of poisons and terror is new; the nexus of Iraq and terror is old. The combination is lethal. With this track record, Iraqi denials of supporting terrorism take their place alongside the other Iraqi denials of weapons of mass destruction. It is all a web of lies. When we confront a regime that harbors ambitions for regional domination, hides weapons of mass destruction and provides heaven and active support for terrorists, we are not confronting the past, we are confronting the present. And unless we act, we are confronting an even more frightening future. (UN, 2003b, p.16-17)

Além destas ameaças que existiriam para a comunidade internacional, Powell ainda se esforça na parte final de pintar um quadro de violador de direitos humanos do

⁴⁶ Haass (2009) ilumina um aspecto desta conexão ao indicar que ainda em 2001, após os ataques terroristas, Bush filho ordenou que, baseado em sua intuição a respeito da conexão de Saddam com os ataques, se investigasse indícios de culpa no regime de Saddam.

regime de Saddam Hussein, citando como exemplo o uso de gás mostarda contra os Curdos entre 1987 e 1989. Para ele, as violações somente cessariam com o fim do regime de Saddam, o que é uma proposta sutil de mudança de regime como um dos objetivos de uma iniciativa militar, por seu apelo humanitário, e que persistiria como argumentos para a guerra por parte de alguns membros dos EUA, embora não seja central para o argumento apresentado para a invasão.

Neste aspecto, o discurso de Powell é expressivo na medida em que ideia de mudança de regime não é prioritária na qualificação da ameaça iraquiana, na medida em que haveria uma percepção, na campanha multilateral dos EUA, de que tal abordagem traria uma resistência mais expressiva dos demais países, pelo fato de abrir precedentes a futuras intervenções de mudança de regime. Embora o objetivo de destituir Saddam fosse compartilhado por ampla parcela do governo dos EUA, como vimos acima, ele foi atenuado como objetivo do conflito para dar lugar ao mais diplomático e apelativo de lidar com a ameaça advinda das supostas armas do Iraque para a segurança mundial.

Assim, frente às violações do Iraque das resoluções da ONU, os EUA exigem uma resposta desta organização, frente a percepção de quais seriam os riscos da inação, sendo que “os Estados Unidos não irão, nem podem, correr este risco frente ao público americano. Deixar Saddam Hussein em posse de armas de destruição em massa por alguns meses ou anos a mais não é uma opção – não em um mundo pós-11 de Setembro” (UN, 2003b, p. 17).

Em linguagem diplomática, ele faz um apelo aos membros do conselho para garantirem o cumprimento de suas resoluções, especialmente a 1441, o que no contexto por ele apresentado não poderia ser somente a continuidade do regime de inspeções, visto o que seria o mau histórico e o padrão de ocultação e mentiras por ele apresentado a respeito de Saddam e seus programas de armas. Em outras palavras, um apelo para medidas mais rígidas, como a intervenção armada. Mas da última citação, vemos também uma disposição do governo dos EUA de garantir ele mesmo o cumprimento destas resoluções, prioritariamente para garantir sua segurança doméstica.

Parte do argumento da diplomacia estadunidense a favor da guerra, como vimos acima, vinha da interpretação das inspeções da ONU como insuficientes para desarmar o Iraque, o que resultou em vários momentos em ataques na credibilidade destas inspeções, como relatado em diversos episódios por Blix (2004). Tal campanha, podemos interpretar, também daria respaldo a uma ação armada que garantiria o atendimento das insuficiências do regime de inspeções existente, garantindo a sua

eficácia e o cumprimento da autoridade do Conselho de Segurança e da série de resoluções voltadas à questão do Iraque.

De certa maneira esta visão ecoaria a tradição da diplomacia norte-americana que vê a sua política externa como com uma missão especial, o que em alguns momentos pode significar a priorização da autonomia de ação, em detrimento de procedimentos e regras multilaterais, mas que na sua visão teriam a finalidade de garantir a segurança de uma ordem mundial estável.

A recepção ao discurso de Powell, de uma maneira geral, foi de agradecimento pelas informações novas trazidas à tona, porém variando-se na necessidade de mais tempo para as inspeções surtirem efeito, como expressam os delegados da China e da Rússia, e também se destacando a necessidade de qualquer ação bélica, se necessário fosse, ser decidida coletivamente dentro do Conselho de Segurança, explicitamente, como advogou mais veemente as delegações da França e da Alemanha. A recepção mais aberta à opção militar vêm das delegações do Reino Unido e da Espanha, que compartilham a urgência das ameaças apresentadas por Powell, e a necessidade da ONU de garantir a obediência às suas resoluções (UN, 2003b).

Segundo Glennon (2003), parte do posicionamento dos países no Conselho de Segurança, nesta e nas outras reuniões sobre o assunto, refletiriam uma divisão que buscava a atender interesses estratégicos relacionados ao papel dos EUA no mundo, e na tentativa de disciplinar sua predominância política pela esfera multilateral, evitando que este fizesse uso da sua supremacia militar quando bem desejasse, embora todos estivessem de acordo quanto ao objetivo final de desarmar o Iraque de Saddam Hussein. Seria uma estratégia geopolítica derivada da percepção da distribuição do poder no sistema internacional, como vimos na primeira seção.

Fora do Conselho de Segurança, a apresentação de Powell obteve uma boa recepção em alguns países do Leste Europeu. Um tom favorável ao uso da força militar para desarmar o Iraque pode ser visto no texto que ficou conhecida como a Declaração de Vilnius, emitida no dia seguinte a apresentação do secretário de Estado dos EUA no dia 5 de fevereiro de 2003 (VILNUS..., 2003).

Nela, dez ministros de relações exteriores de países do Leste Europeu⁴⁷ declaram que frente à evidência massiva apresentada pelos EUA das violações do Iraque da

⁴⁷ Albânia, Bulgária (neste ano agindo como membro rotativo do CS), Croácia, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Letônia, Lituânia, Macedônia e Romênia.

resolução 1441, estariam preparados para contribuir com uma coalizção internacional que garantiria o cumprimento desta e de outras resoluções, através de ações consideradas necessárias. Em linguagem diplomática, a declaração dá suporte à interpretação estadunidense de que o Iraque violou continuamente as resoluções da ONU e que dentro destas resoluções, caberia o recurso à força militar para garantir seu cumprimento, sendo este caso não só aceitável, mas também necessário.

4.5 A tentativa de uma segunda resolução da ONU autorizando o uso da força contra o Iraque

Frente à divisão internacional a respeito da possibilidade de uso da força militar, e sobre a necessidade ou não de uma autorização explícita para tanto, em fevereiro de 2003, os EUA, conjuntamente com a Grã-Bretanha e a Espanha, introduzem o esboço de uma segunda resolução sobre o assunto, em essência declarando que o Iraque falhou em atender a última chance propiciada pela resolução 1441, e que teria um ultimato até 17 de março de 2003 para demonstrar o cumprimento exigido por esta resolução ou enfrentaria as sérias consequências previstas na resolução anterior (UN, 2003c). Ou seja, é um esforço diplomático de última hora buscando uma autorização explícita do Conselho de Segurança para o uso da força militar.

Segundo a Carta da ONU, para que uma matéria que não seja de natureza processual seja aprovada pelo Conselho de Segurança ela necessita de pelo menos 9 votos afirmativos, sendo os votos negativos de quaisquer membros permanentes o equivalente a um veto, não incluindo nesta categoria uma abstenção destes membros. Em outras palavras, a nova resolução teria de ter o apoio mínimo de até seis outras delegações diplomáticas, incluindo aí especialmente os membros permanentes, que em último caso, ao se absterem poderiam não barrar a resolução, mesmo sem apoiá-la afirmativamente.

A composição não permanente do Conselho de Segurança em 2003 era de Angola, Bulgária, Camarões, Chile, Alemanha, Guiné, México, Paquistão, Espanha e Síria, sendo que quatro destes também participaram do Conselho no ano anterior⁴⁸, o que nos permite interpretar que concordavam com o espírito da última resolução sobre a

⁴⁸ Bulgária, Camarões, México e Síria.

matéria, a 1441, embora a derivação sobre a autorização de usar a força tenha interpretações próprias a cada Estado.

Frente a esta composição, e por conta da divisão expressiva a respeito da matéria vista em outras reuniões, não é de surpreender que um telegrama dos EUA vazado para a imprensa à época sinalizou a existência de uma campanha de escutas telefônicas das delegações participantes do Conselho de Segurança (menos a dos EUA e da Grã-Bretanha), tanto para sondar suas intenções de voto como para influenciar tentativas de negociação a respeito de uma segunda resolução (UNITED STATES, 2003).

Embora notoriamente ilegal frente aos diversos acordos diplomáticos existentes, no mínimo tal ação evidenciaria um esforço de não parecer publicamente unilateral, dissonando do resto dos membros do Conselho de Segurança. E tal tática permitiria uma retirada do esboço de votação, caso as chances de sucesso fossem improváveis, como acabou ocorrendo.

Porém, antes mesmo da introdução formal do rascunho no órgão, uma declaração emitida conjuntamente pela Rússia, França e Alemanha esfriou os ânimos, ao destacar que seus signatários, todos eles membros do Conselho de Segurança (e Rússia e França, como membros permanentes), vetariam quaisquer resoluções buscando a autorização para o uso da força, anulando as chances de aprovação do texto, se fosse levado a debate no Conselho de Segurança (DECLARATION..., 2003).

Neste contexto desestimulador, e após mais alguns dias de circulação, a tentativa de uma segunda resolução do Conselho de Segurança é abandonada, em parte com resultados das manifestações explícitas dos países membros deste conselho de que não autorizariam o emprego da força militar contra o Iraque, como a Alemanha e a França, ou talvez possamos especular que as escutas das delegações não tenham indicado um quadro favorável aos votos mínimos de um novo texto.

Assim, em discurso feito no dia 17 de março de 2003, o presidente norte-americano George W. Bush dá um ultimato de 48 horas para Saddam Hussein sair do Iraque com seus familiares e evitar um conflito no país (BUSH, 2003a). Dois dias depois, no dia 19 de março, o presidente anuncia o início da chamada *Operation Iraqi Freedom*, na qual os EUA liderariam uma coalização voltada a lidar militarmente com a ameaça iraquiana (ou seja, percebida como tal por seus membros), por conta da recusa deste país em desarmar-se de suas supostas armas de destruição em massa (ADMs) e violar continuamente diversas resoluções do Conselho de Segurança da ONU que se referiam a obrigações de acabar com elas (BUSH, 2003b).

Vale destacar que, embora ação militar não estivesse cumprindo um mandato explícito da ONU, a interpretação dada por membros do governo norte-americano é que estavam cumprindo as demandas do Conselho de Segurança, especialmente com respeito a garantir a obediência às resoluções do Conselho de Segurança, notadamente a resolução 1441 de novembro de 2002.

E no que se refere à coalização de apoio à guerra, se popularizou a denominação usada por Bush filho aos apoiadores dos EUA na guerra do Iraque, a chamada *Coalition of the Willing*⁴⁹, composta de países que contribuiriam para o conflito, seja com recursos militares e logísticos, seja dando apoio diplomático à causa da guerra.

Tal esforço por uma composição multinacional iria no sentido da interpretação de Oudenaren (2003) a respeito da visão norte-americana do multilateral, já que tal número de apoiadores diretos e indiretos não poderia qualificar o conflito como exercício unilateral da potência militar dos EUA. Documento do *Congressional Research Center* (CRS) indica esta mesma disposição, ao afirmar que quanto mais ampla a coalização, menos forte seria a percepção de que os EUA estariam agindo unilateralmente (COPSON, 2003).

Em março de 2003, o departamento de Estado da administração Bush filho apresentou uma lista de apoiadores a guerra composta de 30 países, além de 15 que o secretário Powell indicaria como dando privativamente apoio a guerra. A ajuda seria em termos de logística e outras atividades de apoio, além de auxílio na reconstrução do Iraque. Porém, o apoio militar mais significativo em número tropas só teria vindo de dois países, da Austrália e do Reino Unido, diferentemente de quando da Guerra do Golfo, quando 21 países enviaram tropas de apoio logo no seu início (COPSON, 2003).

A lista dos países que apoiavam publicamente o conflito era a seguinte: Afeganistão, Albânia, Austrália, Azerbaijão, **Bulgária**, Colômbia, República Tcheca, Dinamarca, El Salvador, Eritréia, Estônia, Etiópia, Geórgia, Hungria, Itália, Japão, Coreia do Sul, Letônia, Lituânia, Macedônia, Países Baixos, Nicarágua, Filipinas, Polônia, Romênia, Eslováquia, **Espanha**, Turquia, **Reino Unido** e Uzbequistão. Destacamos em negrito os países membros do Conselho de Segurança à época do conflito e também vale lembrar que a maior parte dos outros países tinha manifestado

⁴⁹ A expressão foi usada literalmente pelo presidente Bush filho em novembro de 2002 antes de um encontro da OTAN, ao fazer referência a disposição dos EUA de desarmarem o Iraque, liderando uma coalização de aliados dispostos a tanto, caso Saddam não mostrasse sinais claros do seu desarmamento. BUSH: Join 'coalition of willing'. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2002/WORLD/europe/11/20/prague.bush.nato/>>. Acesso em 15 jan. 2014.

anteriormente apoio ao uso da força para desarmar o Iraque, como mostrado em documentos citados acima⁵⁰.

A maior parte deles contribuiu em um momento ou outro do conflito com tropas ou apoio a iniciativa bélica, embora a discussão sobre o peso de cada país no esforço de guerra seja outro ponto a ser considerado. Dados de 2007 indicam que pelos menos 21 países teriam contribuído com tropas em diferentes momentos do conflito⁵¹. O que tal número mostra é um respaldo coletivo à iniciativa, já que o envio de tropas por estes países representa uma aceitação da autoridade e legitimidade dos EUA de conduzirem este conflito.

E para evidenciar o nível de preocupação em agregar aliados em uma coalização ampla o suficiente para legitimar a invasão do Iraque, temos reportagem que indica que muitos dos aliados a guerra dariam seu apoio em troca do atendimento de interesses estratégicos, como assistência internacional, retornos financeiros, ou no caso de alguns países do Leste Europeu, apoio a sua adesão a OTAN da parte dos EUA, o que levou o ex-embaixador dos EUA à OTAN, Robert Hunter, dizer que: "*It's a coalition of the convinced, the concerned and the co-opted*"⁵². Independentemente das razões do apoio destes países, recorrer a recursos econômicos e políticos para garantir o seu apoio indica claramente a preocupação dos EUA em legitimar sua ação criando a percepção de uma guerra aprovada coletivamente por uma coalizão.

Dentro deste panorama, e segundo Luck (2004), a opção pela ONU em 2002 envolveu uma escolha tática, na medida em que a necessidade um conflito bélico com o Iraque já estava bem estabelecida nos membros do governo. Mas a tentativa de recorrer a ONU seria uma forma de legitimar a guerra, e agregar aliados a causa, mesmo aqueles que agissem incentivados por apoio econômico e/ou político. Como argumenta Jones:

While Bush may have stated that he was committed to seeing Strong U.N. action in Iraq, his policy objectives were neither set in a context of U.N. deliberations nor based on U.N. norms and law. Rather, they were set in a context unilaterally on the basis of U.S. interests. The decision to go to the U.N. was apparently based on an assessment by Powell and others that it would be possible to get a strong resolution in support of U.S. policy objectives, which would enhance their legitimacy in the Arab and Muslim worlds where potentially allied governments such as Jordan, Saudi Arabia, and Turkey would have an

⁵⁰ U.S. NAMES... Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/america/cas/2862343.stm>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

⁵¹ IRAQ COALITION... Disponível em: <http://www.globalsecurity.org/military/ops/iraq_coalition.htm>. Acesso em 15 jan. 2014.

⁵² U.S. BUILDS... Disponível em: <http://usatoday30.usatoday.com/news/world/iraq/2003-02-24-unwilling-cover_x.htm>. Acesso em 15 jan. 2014,

easier time with their domestic constituents. In other words, the U.S. made a tactical move at the international level to help potential allies in their internal tactics. (JONES, 2004, p. 219, grifo nosso).

Por outro lado, a resistência dos outros países a autorizarem explicitamente o uso da força diz respeito a um debate estratégico sobre o papel da ONU e dentro dela, qual o papel dos EUA e sua capacidade militar para garantir o cumprimento de suas decisões. Como resume Jones: “*Judging by their comments during the prewar debate, most member states would indeed prefer a weak League without U.S. dominance to a strong U.N. that would necessarily have to depend on U.S. assets for military enforcement in the tough cases*” (JONES, 2004, p.151).

Como vimos acima, Glennon (2003) indica que as posições dos países membros não seriam tão somente fruto da natureza do programa de armas do Iraque e a melhor maneira de evitar seu desenvolvimento, mas sim, resultado de tentativas de regular institucionalmente o exercício das capacidades militares dos EUA dentro do Conselho de Segurança. Em tal cenário, a ação bélica com a ausência de um aval explícito para o uso da força nada mais seria que a constatação da impossibilidade de obtê-lo pelos procedimentos regulares deste órgão, aqui ecoando advertência de Washington a respeito da cautela com alianças internacionais, pois elas poderiam amarrar os EUA em compromissos nocivos aos seus interesses.

Assim, e se considerarmos o apoio doméstico que o governo norte-americano teve do seu Congresso para o conflito, mais o apoio dos aliados indicados acima, como a Grã-Bretanha e a Espanha, além da visão dos EUA de que a resolução 1441 trazia embutida em si uma margem para uma ação militar, o fracasso de uma segunda resolução apenas sinalizou os limites da diplomacia norte-americana no contexto institucional da ONU.

Esta limitação se deu apesar dos esforços consistentes feitos para obter esta aprovação, como a apresentação da inteligência por Colin Powell e a espionagem das delegações dos países participantes deste conselho. Tal fracasso e a guerra posterior indicam também o limite com que os EUA aceitariam as restrições que alguns dos membros desta organização tentariam lhe impor estrategicamente, em um tema que era vista como prioritário em termos de segurança nacional, em um contexto ainda influenciado pelo 11 de setembro de 2001.

Assim, dificilmente os EUA seguiriam indefinidamente as negociações para uma segunda resolução, pois poderiam igualmente perder a urgência caso as inspeções

demonstrassem resultados mais promissores que os de janeiro de 2003, desta forma tirando ainda mais legitimidade do argumento da urgência da ameaça e a ineficácia das inspeções da ONU para desarmarem o regime iraquiano.

Porém, isto não impediu que posteriormente a invasão os EUA buscassem respaldo da ONU para a situação de fato. Como exemplo deste respaldo, a resolução 1483 do Conselho de Segurança, de 22 de maio de 2003, reconheceu a autoridade do que chamou de forças ocupantes dos EUA e Grã-Bretanha, e a responsabilidade deste governo provisório de cuidar da situação humanitária e de reconstrução do país, além de indicar a necessidade do Secretário-Geral da ONU de indicar um representante especial para o Iraque⁵³.

⁵³ O brasileiro Sérgio Vieira de Mello seria indicado para a função. Ele morreria posteriormente em Bagdá, em um atentado terrorista na sede da representação da ONU, em agosto de 2003.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O balanço a ser feito desta dissertação é de que a guerra do Iraque em 2003 representou para os EUA um registro complexo no que se refere a ter sido uma ação predominantemente unilateral ou se assumiu contornos multilaterais e coletivos, como pudemos acompanhar na análise realizada no capítulo anterior. Tal constatação influencia como avaliamos nosso objetivo final de classificarmos a influência do eixo diplomático na vertente militar da política externa dos EUA neste caso específico.

Como abordado em nosso capítulo conceitual, nosso entendimento de unilateralismo e multilateralismo é de que podem ser pensados como extremos num eixo contínuo de avaliação do grau de abertura e participação da política externa de um país. E como tal categorização pode ser aplicada em diferentes momentos, acreditamos que a análise do posicionamento diplomático dos EUA neste caso específico necessita desta diferenciação para a maior clareza de nossa avaliação.

O caráter unilateral do conflito com o Iraque em março de 2003 foi muito mais em termos da preparação e escolha da alternativa militar como a opção a ser implementada em relação ao desarmamento deste país, feita quase que inteiramente nos bastidores do governo norte-americano. Os relatos biográficos e jornalísticos que apresentamos dão suporte à interpretação de que pelo menos a partir da segunda metade 2002 os membros do governo norte-americano estariam convencidos da necessidade de usar a força contra o Iraque, ainda mais se considerarmos que estariam respaldados pelo teor da doutrina de segurança de Bush filho e sua ideia subjacente de guerra preventiva, complementada com uma falta de otimismo quanto às inspeções lideradas pela UNMOVIC e a AIEA.

Porém, a escolha do caminho militar não impediu a administração norte-americana de buscar aliados a este eixo de ação, tanto em termos de apoio que garantiria a sua legitimidade, quanto em termos de participantes da própria ação militar em si, através de ajuda com recursos humanos, financeiros e etc., no que depois seria chamado de *Coalition of the Willing*. De fato, o recorte temporal que apresentamos do debate sobre a necessidade ou não do conflito no Conselho de Segurança da ONU nos leva a crer que este, inclusive, poderia ter influenciado em um grau de contenção da urgência com que a ação militar se desenvolveria, abrindo um espaço de tempo para uma maior adesão de aliados a causa da necessidade da guerra, buscando-se legitimá-la

diplomáticamente, o que nos permite dizer que a ação militar teve em si também um componente multilateral, embora a ênfase institucional na ONU possa ter variado ao longo do processo de negociação, em detrimento de uma diplomacia mais direta com outros atores.

Esta dualidade na avaliação da política externa dos EUA quanto ao eixo “multilateralismo-unilateralismo”, acreditamos, reflete o que apontamos como leituras específicas do multilateralismo da parte deste país, como a ideia de que o número de aliados e a eficiência de se atingir objetivos coletivos (no caso, o cumprimento das resoluções do Conselho de Segurança) superaria a necessidade de se seguir normas e procedimentos institucionais normais, como seria o caso de uma autorização explícita da ONU para o uso da força, através de uma segunda resolução do Conselho de Segurança.

Além do mais, tais leituras interpretativas do eixo “multilateralismo-unilateralismo” na política externa norte-americana refletem também algumas das continuidades e tradições da política externa dos EUA apresentadas no capítulo sobre a política externa dos EUA desta dissertação. Inclusive quando consideramos tais leituras como expressão do que chamamos de fontes inspiradoras da postura diplomática dos EUA ser mais unilateral ou multilateral.

Assim, o caráter unilateral da política externa dos EUA se expressou especialmente na escolha da melhor alternativa a lidar com a questão iraquiana, inspirada pela doutrina de segurança de 2002, e a construção do cenário de ameaças pós-11 de setembro, o que geraria uma responsabilidade especial dos EUA no cenário global do início do século XXI, que seria derivada de uma percepção de superioridade de recursos e da necessidade de usá-los para garantir a estabilidade e segurança da ordem internacional.

Por outro lado, houve igualmente uma preocupação em relação aos riscos de se limitar a margem de manobra dos EUA pela ação dentro da ONU, aqui ecoando também as lições do isolacionismo, de garantir o máximo de autonomia para atingir os objetivos de política externa, embora neste caso com um caráter fortemente internacionalista. Assim, a percepção de uma responsabilidade especial dos EUA, conjuntamente com uma certa cautela quanto ao que seriam amarras institucionais para a ação norte-americana, levaram a uma interpretação coerente com a abordagem estadunidense da diplomacia multilateral.

Neste caso, na visão do governo norte-americano, a política externa dos EUA garantiria a eficiência do sistema ONU, rompendo com a falta de credibilidade das inspeções para desarmarem o Iraque, e de certa forma corporificando os ideais da ONU, ao mesmo tempo em que evitaria comprometer a autonomia do país por procedimentos multilaterais burocráticos. Tal visão aparece claramente no discurso que Bush filho deu na Assembleia Geral da ONU quanto à necessidade de garantir o cumprimento das resoluções desta organização. Em uma leitura complementar, seria uma preferência por um internacionalismo não-institucional e unilateral, como vimos na doutrina neoconservadora.

Já no que se refere às chamadas fontes do multilateralismo e sua expressão, a preocupação de respaldar uma decisão militar já decidida no círculo do poder norte-americano expressa a visão da diplomacia de caráter coletivo e institucional como sendo legitimadora da política externa. Esta avaliação se daria tanto em termos de seu potencial de agregar aliados quanto com ela sendo um gesto simbólico para a opinião pública doméstica e mundial, sinalizando uma disposição mais democrática e menos centrada tão somente em interesses domésticos. Acreditamos, inclusive, que esta manifestação multilateral da política externa dos EUA expressa em alguma medida o esforço de se dar um caráter liberal à política externa dos EUA, especialmente através de instituições internacionais.

No caso específico da Guerra do Iraque, seria um esforço de apresentar o quadro da necessidade do uso da força militar como sendo estritamente necessário, sem quaisquer outros interesses que os de garantir a segurança nacional e mundial, e evitando-se a descrição deste tipo de atividade como discricionária. A clareza desta diferenciação evitaria a possibilidade de se qualificar a política externa norte-americana como imperialista ou militarista, o que iria de encontro aos valores que a sociedade doméstica deste país prezaria na sua política externa.

Porém, tal abordagem diplomática funcionaria também para outras situações hipotéticas onde o potencial do exercício militar existisse, como uma estratégia mais adequada de legitimação hegemônica, ao invés dos EUA simplesmente fazerem uso de suas capacidades bélicas unilateralmente e sem apoio de outros. A resistência de países como a Alemanha a autorizarem explicitamente o uso da força apenas simboliza como houve esta preocupação entre os outros países do Conselho de Segurança, pois tal aprovação poderia ser vista como a abertura de um precedente.

Outro aspecto que ecoa a abordagem histórica dos EUA em relação ao multilateralismo diz respeito ao espaço para exceções institucionais. Ou seja, as fontes inspiradoras do unilateralismo, especialmente a priorização da autonomia, também aparecem nos espaços multilaterais, como no mecanismo do veto no Conselho de Segurança. Ao longo dos anos 1990 esta visão de exceções especiais para os EUA se expressaram no caso das zonas de exclusão aérea, em um esforço de cumprimento unilateral, sem mandato específico da ONU.

Mas no caso específico da Guerra contra o Iraque, esta política multilateral excepcional se deu pela leitura interpretativa quanto ao mandato da resolução 1441, no sentido que as “sérias consequências” poderiam ser interpretadas como legitimando o uso da força, inclusive como responsabilidade dos EUA enquanto membro da ONU, como dito pelo próprio Bush filho.

Tais espaços de autonomia na política multilateral dos EUA, mesmo que consideremos esta autonomia autoimposta, dificultariam posteriormente a exigência de padrões de conformidade às regras multilaterais muito rígidos da parte dos EUA. Além disso, eventuais violações e discrepâncias da ação norte-americana dos padrões normativos multilaterais seriam muito mais difíceis de serem cobradas e corrigidas, tendo em vista a sua posição de destaque no sistema internacional, e os recursos de que dispõe para influenciar os países participantes destes espaços coletivos, como vimos no esforço de agregar aliados à coalizão da Guerra contra o Iraque.

Assim, sua atuação nestas instituições internacionais assume contornos específicos derivados desta margem de manobra interpretativa e que são influenciados, de certa forma, pela sua aceitação tácita da parte dos outros membros destas instituições internacionais, mesmo que esta aceitação seja involuntária ou derivada de fatores da distribuição de poder no sistema internacional.

Além destas leituras e interpretações da parte do governo norte-americano, outro ponto que pudemos ver como influente no eixo de participação e influência na política externa dos EUA diz respeito à relação da política externa, o uso da força bélica e seu sistema político. O uso da força militar da parte do Executivo precisa do aval do Congresso, e para tanto, o recurso a espaços multilaterais enquanto fonte de legitimação exerce igualmente sua influência conforme o contexto político doméstico, e se o governo possui apoiadores das suas medidas ou não.

A comparação da Guerra do Golfo com a Guerra do Iraque em termos das legislações respectivas que autorizam o uso da força é ilustrativo neste sentido. Bush pai

recorreu ao aval explícito da ONU para o ataque militar como ferramenta de convencimento dos congressistas, sendo que a aprovação doméstica foi por uma margem apertada. No caso de Bush filho, o aval do Congresso para o uso da força foi aprovado antes mesmo de haver um debate sobre uma segunda resolução apoiando o uso da força no Conselho de Segurança, o que diminuiu os incentivos para os EUA perseguirem muito insistentemente uma aprovação explícita da ONU, já que o apoio doméstico politicamente relevante já tinha sido obtido. O fato de alguns países vocalizarem expressamente serem contrários a uma segunda resolução apenas teria consolidado a percepção de resultar em um desgaste desnecessário insistir na matéria pela ONU.

A insistência no caminho multilateral, inclusive, poderia ser danosa politicamente ao presidente, pois em um tema que no período era considerado prioritário em termos da segurança nacional dos EUA, a demora em agir, limitando a autonomia decisória do país através da espera de um aval da ONU, poderia gerar um Congresso mais crítico da disposição do Executivo de agir quando este possuía uma autorização ao uso da força tão expressiva domesticamente. E como vimos no caso da Liga das Nações, o Legislativo pode ser uma fonte de antagonismo importante de organizações internacionais, ao apresentá-las em termos de amarras institucionais aos EUA.

Além desta especificidade do contexto histórico e do panorama geral mais amplo da política externa dos EUA, cabe apontar o fato de que uma inclinação mais unilateral ou multilateral varia conforme a presidência e seu entendimento das prioridades em termos de abertura e participação na política externa. Além das discussões sobre a influência da doutrina neoconservadora na presidência Bush filho, e as consequências desta no eixo “multilateralismo-unilateralismo”, vemos que o próprio presidente manifestou um relativo ceticismo pelo sistema ONU em termos de efetividade de cumprir seu mandato, o que contribuiria para diminuir-se ainda mais a tolerância para um negociação infundável de uma segunda resolução no Conselho de Segurança, provavelmente mantida até março de 2003 pela insistência dos aliados e alguns assessores do presidente.

Feito este balanço, acreditamos que fizemos uma qualificação detalhada do papel da diplomacia na política externa dos EUA, especificamente no que se refere a um conflito internacional, no caso da Guerra contra o Iraque em 2003. Ao mesmo tempo em que vimos uma tendência unilateral na opção por uma alternativa militar para lidar com a crise iraquiana, por conta da leitura feita quanto ao nível das ameaças naquele

momento histórico, vemos que houve uma tentativa expressiva de agregar aliados a causa, através da construção da necessidade de um agir concreto que garantisse o cumprimento das resoluções da ONU, ao mesmo tempo em que se procurou desenhar um cenário ameaçador o suficiente para demandar uma resposta bélica ao conflito, no mesmo nível em que este havia sido construído domesticamente.

O esforço de criação da chamada *Coalition of the Willing*, que segundo o governo norte-americano teria tido no seu auge até quase 40 apoiadores diretos e indiretos do conflito, sinaliza a importância deste esforço de descaracterizar qualquer rótulo de unilateralismo da iniciativa, o que levou a situações onde os eventuais aliados podem não ter entrado na coalizção por objetivos de segurança, mas incentivos econômicos ou de outra natureza, como vimos acima. Porém, independentemente das motivações de participação, o esforço de construção de uma coalizção ampla sinaliza a importância diplomática para os EUA de uma base de apoio à ação militar.

Na nossa análise, a percepção dos membros do governo norte-americano era de que o regime iraquiano era ameaçador o suficiente para demandar uma resposta militar à questão do desarmamento, o que contribuiu para um esforço diplomático intenso para convencer a comunidade internacional da urgência deste tema e da necessidade uma resposta militar a ele, argumento que acabou não sendo tão universalmente bem aceito.

Como vimos, acreditamos que este esforço só não foi perseguido com maior insistência em termos de uma segunda resolução por duas questões: o apoio doméstico maciço em termos da aprovação congressional do uso da força; e o cenário dos debates ao final de fevereiro e começo de março de 2003, com a expressão vocal de outros membros do Conselho de Segurança da intenção de veto a qualquer proposta que autorizasse o uso da força. Assim, caso a proposta de resolução não fosse aprovada, isto sinalizaria em primeiro lugar que os EUA consideravam uma segunda proposta como necessária para o uso da força, fazendo com que, em segundo lugar, este país perdesse a margem de manobra interpretativa da resolução 1441, esta aprovada unanimamente no ano anterior e que tinha a expressão dúbia sobre “sérias consequências”.

Além disto, a falta de uma aprovação expressiva da parte do Conselho de Segurança da ONU não impediu que os EUA buscassem esta mesma organização para os esforços de reconstrução após a guerra, através do reconhecimento da parte desta organização da Autoridade Provisória estabelecida no pós-guerra e que posteriormente contribuiria para a assistência humanitária no local, além de assessorar os esforços de reconstrução do Iraque, em termos econômicos, políticos e institucionais.

Como conclusão, podemos ver claramente como a urgência de um cenário visto como ameaçador pode exercer sua influência quanto à disposição diplomática dos EUA de conseguirem apoio expressivo quanto ao uso da sua força militar, limitando sua margem de tolerância temporal e institucional. Porém, tal percepção de urgência não significou que os EUA não se engajaram insistentemente em tratativas diplomáticas para convencer a ONU, e também aliados eventuais de uma coalização, de maneira a legitimar a ação bélica que tomou forma em março de 2003, o que parece indicar uma preocupação da parte deste país com a legitimação de sua política externa, mesmo em situações de caráter extremado como em uma guerra.

Tal constatação parece sugerir que o exercício da força pelos EUA seja parcialmente condicional a obtenção deste apoio diplomático, senão por razões de política internacional, mas para indicar à própria sociedade norte-americana de que eventuais conflitos são necessários e têm apoio internacional, sendo, portanto, legítimos. Desta maneira, neste ponto encontramos os limites de uma leitura do militarismo norte-americano como excessivamente autocentrado e unilateral. Ao mesmo tempo, o fracasso de uma segunda resolução na ONU indica que, apesar de não ter impedido a guerra, esta instituição e seus participantes têm um potencial relevante de influenciar uma potência como os EUA. O debate aberto e coletivo sobre os rumos internacionais nestes espaços pode afetar o sucesso das opções estratégicas dos EUA, em especial quando dizem respeito ao uso da força militar e a possibilidade de sua legitimação.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Celso. Multilateralismo acessório. **Política Externa**, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 55-61, Dez. 2002/Fev. 2003.

ARCHER, Clive. **International Organizations**. 3ª Ed. London: Routledge, 2004.

ARE 1 MILLION Children Dying in Iraq? Disponível em: <<http://www.unz.org/Pub/Slate-2001oct-00063>>. Acesso em: 20 Out. 2013.

ARRIGHI, Jean Michel. **OEA: Organização dos Estados Americanos**. Barueri, SP: Manole, 2004.

BACEVICH, Andrew J. **The New American Militarism**: how Americans are seduced by war. New York: Oxford University Press, 2005.

BLIX, Hans. **Desarmando o Iraque**. Tradução Luiz Roberto M. Gonçalves, Áurea Akemi. São Paulo: A Girafa Editora, 2004.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Brasília: Ed. UnB/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BUSH, George H. W.; SCOWCROFT, Brent. Why we didn't remove Saddam. Time, 2 Mar. 1998. In: EHRENBERG, John et al. (Eds.). **The Iraq Papers**. New York: Oxford University Press, 2010.

BUSH: Join 'coalition of willing'. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/2002/WORLD/europe/11/20/prague.bush.nato/>>. Acesso em: 15 Jan. 2014.

BUSH, George W. **State of the Union Address**. 29 Jan. 2002a. Disponível em: <<http://millercenter.org/president/speeches/detail/4540>>. Acesso em: 20 Set. 2012.

_____. **Remarks to the U.N.** 12 Set. 2002b. Disponível em: <<http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/09.12.02.html>>. Acesso em: 20 Set. 2012.

_____. Ultimatum to Iraq, 17 Mar. 2003a. In: EHRENBERG, John et al. (Eds.). **The Iraq Papers**. New York: Oxford University Press, 2010.

_____. Announcement of the start of Operation Iraqi Freedom, 19 Mar. 2003b. In: EHRENBERG, John et al. (Eds.). **The Iraq Papers**. New York: Oxford University Press, 2010.

_____. **Decision Points**. New York: Crown Publishers, 2010.

CHAPMAN, Terrence L.; REITER, Dan. The United Nations Security Council and the Rally 'Round the Flag Effect. **The Journal of Conflict Resolution**, Maryland, v. 48, n. 6, p. 886-909, 2004.

COCKAYNE, James; MALONE, David M. The Security Council and the 1991 and 2003 Wars in Iraq. In: LOWE, Vaughan et al. (Eds.) **The United Nations Security Council and War: the evolution of thought and practice since 1945**. New York: Oxford University Press, 2008.

COPSON, Raymond W. **Iraq War: Background and Issues Overview**. Congressional Research Service (CRS), RL31715, 2003. Disponível em: <<http://www.fas.org/man/crs/RL31715.pdf>>. Acesso em: 25 Set. 2013.

DECLARATION OF RUSSIA, GERMANY, AND FRANCE ON WAR WITH IRAQ, 5 Mar. 2003. In: EHRENBERG, John et al. (Eds.). **The Iraq Papers**. New York: Oxford University Press, 2010.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Resolution on the situation in Iraq**, 30 Jan. 2003. In: EHRENBERG, John et al. (Eds.). **The Iraq Papers**. New York: Oxford University Press, 2010.

EXCLUSIVE: CIA Files Prove America Helped Saddam as He Gassed Iran (2013). Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/08/25/secret_cia_files_prove_america_helped_saddamas_he_gassed_iran>. Acesso em: 01 Set. 2013.

FERGUSON, Niall. **Colossus: the rise and fall of the American empire**. London: Allen Lane/Penguin Press, 2005.

FINNEMORE, Martha. Legitimacy, hypocrisy, and the social structure of unipolarity: why being a unipole isn't all it's cracked up to be. **World Politics**, Princeton, v.61, n. 1, p. 58–85, 2009.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. **A Legitimidade e outras questões internacionais**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. **O Interesse e a Regra: ensaios sobre o multilateralismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

FRANCE and Germany unite against Iraq war. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/2003/jan/22/germany.france>>. Acesso em 27 Set. 2013.

GLENNON, Michael J. Why the Security Council Failed. **Foreign Affairs**. May/June 2003.

HAASS, Richard N. **War of Necessity, War of Choice: a memoir of two Iraq wars**. New York: Simon and Schuster: 2009.

HERRING, George C. **From Colony to Superpower: US Foreign Relations since 1776**. New York: Oxford University Press, 2008.

HUNTINGTON, Samuel. The lonely superpower. **Foreign Affairs**, New York, v. 78, n. 2, Mar./Apr. 1999.

_____. American Ideals versus American Institutions. In: IKENBERRY, John G (Ed.). **American foreign policy: theoretical essays**. 4^a Ed. New York: Longman, 2002.

IKENBERRY, John G. **After Victory: institutions, strategic restraint, and the building of order after major wars**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2001.

_____. Rethinking the origins of American Hegemony. In: IKENBERRY, John G (Ed.). **American foreign policy: theoretical essays**. 4^a Ed. New York: Longman, 2002a.

_____. America's Liberal Grand Strategy: Democracy and National Security in the Post-War Era. In: IKENBERRY, John G (Ed.). **American foreign policy: theoretical essays**. 4^a Ed. New York: Longman, 2002b.

_____. Is American Multilateralism in Decline? **Perspectives on Politics**, Indiana, v. 1, n. 3, p. 533-550. Set. 2003.

INTELECTUAIS INFLUENTES nos anos Reagan retomam inspiração e são a vanguarda da hostilidade ao Iraque. Out. 2002. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1310200208.htm>>. Acesso em: 15 Dez. 2013.

IRAQ COALITION Troops. Disponível em: <http://www.globalsecurity.org/military/ops/iraq_orbat_coalition.htm>. Acesso em: 15 Jan. 2014.

IRAQ SURVEYS show 'humanitarian emergency'. Disponível em: <http://www.unicef.org/newsline/99p_r29.htm>. Acesso em: 20 Out. 2013.

JONES, Bruce D. Tactical multilateralism: U.S. foreign policy and crisis management in the Middle East. In: WEISS, Thomas G. et al. (Eds.). **Wars on Terrorism and Iraq: Human rights, unilateralism, and U.S. foreign policy**. New York: Routledge, 2004. p. 209-228.

KEOHANE, Robert O. Multilateralism: an agenda for research. **International Journal**, Toronto, v. 45, p. 731-64. 1990.

KISSINGER, Henry. **Diplomacy**. New York: Touchstone, 1994.

KOPP, Harry; GILLESPIE, Charles A. **Career Diplomacy: life and work in the U.S. Foreign Service**. Washington, DC: Georgetown University Press, 2008.

KRAUTHAMMER, Charles. The Unipolar Moment Revisited. **The National Interest**, Washington, p. 5-17, Winter: 2002/2003.

LAYNE, Christopher. This time it's real: the end of unipolarity and the *Pax Americana*. **International Studies Quarterly**, Hoboken, New Jersey, v. 56, p. 203-213, 2012.

LETTER OF EIGHT, 30 Jan. 2003. In: EHRENBERG, John et al. (Eds.). **The Iraq Papers**. New York: Oxford University Press, 2010.

LUCK, Edward C. Bush, Iraq, and the U.N.: whose idea was this anyway? In: WEISS, Thomas G. et al. (Eds.). **Wars on Terrorism and Iraq: Human rights, unilateralism, and U.S. foreign policy.** New York: Routledge, 2004. p. 135-154.

MacMILLAN, Margaret Olwen. **Paris 1919: Six Months that Changed the World.** New York: Random House Trade Paperbacks, 2003.

MANN, Michael. **O Império da Incoerência.** Tradução Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Record, 2006.

McDOUGALL, Walter A. **Promised Land, Crusader State: the American encounter with the world.** New York: Houghton Mifflin Harcourt, 1997.

MEAD, Walter Russell. **Special Providence: American foreign policy and how it changed the world.** New York: Routledge: 2001.

MEARSHEIMER, J. J. The False Promise of International Institutions, **International Security**, Cambridge, Massachusetts, v. 19, n. 3, p. 5-49, 1994.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público.** 12ª Ed. São Paulo: Renovar, 2000.

MORGENTHAU, Hans J. **Política entre as Nações: a luta pela guerra e pela paz.** Tradução Oswaldo Biato. Brasília: Ed. UnB Universidade de Brasília/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

NA DIPLOMACIA, um empate entre Brasil e Alemanha. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/na-diplomacia-um-empate-entre-brasil-alemanha-6438856>>. Acesso em: 01 Fev. 2014.

NASSER, Reginaldo. Woodrow Wilson e a ideia de ordem hemisférica. **Cena Internacional**, Brasília, v. 8, n.2, p. 9-28, 2006.

_____ ; TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio. **A Doutrina da guerra preventiva e suas consequências**, Mimeografado, 2007.

North Atlantic Treaty Organization (NATO). **The North Atlantic Treaty.** Disponível em: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm>. Acesso em: 5 Fev. 2014.

NYE JUNIOR, Joseph S. **Soft Power: the means to success in world politics.** New York: Public Affairs, 2004.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Nossa História.** s/d.a. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp>. Acesso em 22 Out. 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Carta das Nações Unidas.** Rio de Janeiro: UNIC, 2008.

OUDENAREN, John Van. What is 'Multilateral'? **Policy Review**, Stanford, n.117, 1 Feb. 2003.

_____. Unipolar versus Unilateral. **Policy Review**, Stanford, n. 124, 1 Apr. 2004.

PATRICK, Stewart. Beyond Coalitions of the Willing: assessing U.S. multilateralism. **Ethics & International Affairs**, New York, v. 17, n. 1, p.37-54, 2003.

_____. **The Best Laid Plans**: the origins of American multilateralism and the dawn of the cold war. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield: 2009.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A Política Externa dos Estados Unidos**: continuidade ou mudança? 2ª Ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2005.

RAMOS, Leonardo; ZAHRAN, Geraldo. Da Hegemonia ao Poder Brando: implicações de uma mudança conceitual. **Cena Internacional**, Brasília, ano 8, n. 1, p. 134-160, 2006.

RICE, Condoleezza. Consciência de vulnerabilidade inspirou doutrina. **Política Externa**. Tradução: Irene Hirsch. São Paulo, v. 11, n. 3, p. 62-69, Dez. 2002/Fev. 2003.

RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: the anatomy of an institution. **International Organization**, Cambridge, Massachusetts, v. 46, n. 3, p. 561-598, 1992.

SCHLESINGER JUNIOR, Arthur. **Os Ciclos da História Americana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais** 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SHIMKO, Realism, Neorealism, and American Liberalism. **The Review of Politics**, Notre Dame, Indiana, v. 54, n.2, p. 281-301, 1992.

SIPRI. **The 15 countries with the highest military expenditure in 2012**. Disponível em: <<http://www.sipri.org/research/armaments/milex/Top%2015%20table%202012.pdf>>. Acesso em: 09 Set. 2013.

SKIDMORE, David. **The Unilateralist Temptation in American Foreign Policy**. New York, London: Routledge, 2011.

TAGO, Atsushi. Determinants of Multilateralism in U.S. Use of Force: state of economy, election cycle, and divided government. **Journal of Peace Research**, Thousand Oaks, California, v. 42, n. 5, p.585-604, 2005.

TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio. Quatro temas fundamentais do pensamento neoconservador em política externa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 50, n.2, p. 80-96, 2007.

TORREON, Barbara Salazar. **Instances of Use of United States Armed Forces Abroad: 1789-2013**. Congressional Research Service (CRS), R42738, 2013. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R42738.pdf>>. Acesso em: 06 May 2013.

UNITED NATIONS (UN). **Security Council Resolution 660**. Ago. 2, 1990a. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/660\(1990\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/660(1990))>. Acesso em: 19 Set. 2013.

_____. **Security Council Resolution 661**. 6 Ago. 1990b. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/661\(1990\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/661(1990))>. Acesso em 19 Set. 2013.

_____. **Security Council Resolution 678**. Nov. 1990c. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/678\(1990\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/678(1990))>. Acesso em 28 Set. 2012.

_____. **Security Council Resolution 687**. Abr. 1991a. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/687\(1991\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/687(1991))>. Acesso em 23 Set. 2013.

_____. **Security Council Resolution 712**. Set. 1991b. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/712\(1991\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/712(1991))>. Acesso em 01 Nov. 2013.

_____. **Security Council Resolution 1284**. Dez. 1999. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1284\(1999\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1284(1999))>. Acesso em: 13 Set. 2013.

_____. **Security Council Resolution 1441**. Nov. 2002. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1441\(2002\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1441(2002))>. Acesso em: 29 Set. 2012.

_____. **Security Council 4692st meeting. S/PV.4692**. 27 Jan. 2003a. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.4692>. Acesso em: 26 Set. 2013.

_____. **Security Council 4701st meeting. S/PV.4701**. Feb. 5, 2003b. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.4701>. Acesso em: 23 set. 2013.

_____. **Security Council Draft Resolution**. 7 Mar. 2003c. Disponível em: <<http://www.un.org/News/dh/iraq/res-iraq-07mar03-en-rev.pdf>>. Acesso em: 23 Set. 2013.

_____. **Security Council Resolution 1483**. May 2003. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1483\(2003\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1483(2003))>. Acesso em: 23 Set. 2012.

UNITED STATES. **The National Security Strategy of the United States of America (NSS)**. Set. 2002. Disponível em: <http://nssarchive.us/?page_id=32>. Acesso em: 20 Set. 2012.

_____. **Leaked memo from National Security Agency official asking for cooperation in surveillance of United Nations delegates**. 2 Mar. 2003. In: EHRENBERG, John et al. (Eds.). **The Iraq Papers**. New York: Oxford University Press, 2010.

UNITED STATES CONGRESS. **Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution**. House Joint Resolution 77, Jan. 1991. Disponível em: <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c102:H.J.RES.77.ENR>>. Acesso em: 24 Set. 2012.

_____. **Iraq Liberation Act**. (Public Law 105–338). Out. 1998. Disponível em: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-112/pdf/STATUTE-112-Pg3178.pdf>>. Acesso em: 09 May 2013.

_____. **Authorization for Use of Military Force**. (Public Law 107-40). Set. 2001. Disponível em: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ40/pdf/PLAW-107publ40.pdf>>. Acesso em: 24 Set. 2012.

_____. **Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution** (Public Law 107-243). Out. 2002. Disponível em: <<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ243/pdf/PLAW-107publ243.pdf>>. Acesso em: 29 Set. 2012.

U.S. **BUILDS war coalition with favors — and money**. Disponível em: <http://usatoday30.usatoday.com/news/world/iraq/2003-02-24-unwilling-cover_x.htm>. Acesso em: 15 Jan. 2014.

U.S. **NAMES 'coalition of the willing'**. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/2862343.stm>>. Acesso em: 15 Jan. 2014.

VILNUS STATEMENT, 6 Feb. 2003. In: EHRENBERG, John et al. (Eds.). **The Iraq Papers**. New York: Oxford University Press, 2010.

WALTZ, Kenneth. **O Homem, o Estado e a Guerra: uma análise teórica**. Tradução Adail Ubirajara Sobral. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

_____. **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill, 1979.

WASHINGTON, George. **Transcript of President George Washington's Farewell Address (1796)**. Disponível em: <<http://www.ourdocuments.gov/doc/c.php?flash=true&doc=15&page=transcript>>. Acesso em: 09 Out. 2013.

WASINSKI, Christophe. Validar a Guerra: A Construção do Regime de Expertise Estratégica. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n.2, p. 435-470, 2012.

WILSON, Woodrow. **Fourteen Points (1918)**. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp>. Acesso em: 15 Jan. 2014.

WOODWARD, Bob. **State of Denial: Bush at War, Part III**. New York: Simon & Schuster, 2006.

ZAHRAN, Geraldo. **Tradição Liberal e Política Externa nos Estados Unidos: um diálogo com interpretações realistas e idealistas**. Rio de Janeiro: Apicuri: Ed. PUC-Rio, 2012.