

**Política Externa Sem Diplomacia?  
A política externa dos EUA de 2001-2005**

Creomar Lima Carvalho de Souza  
Mestrando em Relações Internacionais  
Universidade de Brasília

***Introdução***

Esse artigo tem como objetivo principal discorrer acerca de como os atentados de 11 de setembro de 2001 influíram na construção da agenda externa do governo George W. Bush. Neste sentido, adota a visão que a resposta dada as redes terroristas pelo governo dos EUA caracterizam-se, sobretudo, por uma ressurgência do tema segurança, dentro de um viés unilateral, em contraposição ao ensaio liberal e multilateral visto na década de 1990.

O texto tem duas partes principais: na primeira será brevemente exposta a evolução do sistema internacional no pós-Guerra Fria, tentando-se estabelecer a relação entre algumas compreensões de mundo derivadas daquele momento estão presentes no pensamento externo do pós-11 de setembro. A segunda parte do texto irá direcionar-se, sobretudo, no sentido de entender a principal expressão conceitual dos EUA neste momento, a Guerra preventiva, observando sua validade para o caso em questão e quais suas conseqüências no concernente à imagem dos EUA enquanto ator internacional.

***A evolução do sistema internacional no pós-Guerra Fria e a construção da unipolaridade***

Com o fim da Guerra Fria e os acontecimentos relacionados à formação da coalizão internacional que teve por objetivo desalojar as forças iraquianas do Kuwait<sup>1</sup>, os anos 1990 presenciaram um ensaio multipolar. Nesse processo, resultante do vazio hegemônico causado pela ausência da URSS e a demora dos EUA em entender quais os novos desafios a sua hegemonia, criou-se a impressão em certa medida falaciosa de que o sistema internacional tenderia à construção de uma ordem baseada na igualdade soberana entre os Estados e de que as potencialidades econômicas ou morais poderiam preencher os espaços anteriormente ocupados pela força militar dos tempos do conflito bipolar. Paul Taylor propõe que “...*after the end of Cold War an expression in more utilitarian and secular terms of the ancient qualification*

*of sovereignty as an absolute: there was a stronger form of the international community which was a modern equivalent of the divine order.*<sup>2</sup>

Ao atribuir-se à soberania um valor sacro na relação entre os diversos atores do sistema internacional, a Organização das Nações Unidas (ONU) passou a caminhar no sentido de ter como sua principal função a solução de conflitos armados. Essa iniciativa tornou-se mais forte nos anos 1990 devido a já citada inexistência de uma contra-parte aos valores ocidentais, de um lado, e a conseqüente disseminação da crença na universalidade de valores, como democracia, direitos humanos e liberalismo econômico. Na obra de Francis Fukuyama, o Fim da História apresentou-se a proposição da idéia de que não importando o viés religioso ou cultural de determinado povo havia um modo de vida fadado ao sucesso, a democracia liberal.

Contudo, essa visão de que haveria um *modus vivendi* comum a todos os Estados e que a transformação de suas instituições nesse rumo seria um processo irreversível gerou algumas conseqüências. A primeira diz respeito ao entendimento de que, em certa medida, o regime de segurança internacional, representado no caso pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, poderia ser utilizado de forma a permitir que em casos de extrema afronta aos ditos valores universais a comunidade internacional pudesse agir coercitivamente para recuperar e preservar a ordem. Essa perspectiva foi aplicada, em casos como os ocorridos no Iraque (1ª Guerra do Golfo), na Bósnia e na Somália, onde por motivos distintos, a comunidade internacional atendeu ao chamado, pela exportação e manutenção dos direitos a soberania, autodeterminação e direitos humanos. O segundo ponto trata das interpretações a respeito de quando e como essas prerrogativas devem ser usadas, refere-se, em outras palavras, a agir segundo critérios pré-estabelecidos para todos os casos, definindo, por exemplo, se a intervenção deveria ser antes ou depois do fato que se pretende combater estar consumado.

A construção desses vieses interpretativos, no entanto, não levavam em conta o primado do direito internacional humanitário, segundo o qual toda ação humanitária é intrinsecamente não coercitiva<sup>3</sup>. Desta forma, a estabilidade do sistema internacional em seu

aspecto de segurança foi paulatinamente afastando-se das normas constituídas pelo direito, em prol de uma visão mais próxima a considerações de *realpolitik*.

### **A “guerra preventiva” e suas repercussões**

Os ataques de 11 de setembro de 2001, além de chocarem grande parte da opinião pública internacional pela sua audácia e eficiência, provocaram uma reação assertiva por parte dos tomadores de decisão em política externa norte-americana, incluindo a construção de conceitos que justificassem a ação militar contra determinados alvos por parte do governo dos Estados Unidos da América. O principal desses conceitos é o de guerra preventiva, contudo, são necessárias algumas considerações acerca da aplicação do mesmo.

John Lewis Gaddis<sup>4</sup> estabelece a diferença entre os conceitos de prevenção e preempção, como marcos do pensamento defensivo americano desde a Guerra Fria. Neste sentido, vale considerar que prevenção significa começar uma guerra contra um Estado que possa, em algum momento futuro, significar algum risco para o ator que está desferindo o ataque. Preempção, por sua vez, significa tomar uma ação militar contra um Estado que estaria próximo a desferir um ataque.

Esses dois conceitos, entretanto, parecem não englobar a especificidade representada pelo terrorismo, uma vez que, o mesmo desenvolve-se em redes ilegais<sup>5</sup> das quais os Estados nacionais não fazem parte. Tal situação, por sua vez, tem como resultante a construção de visões divergentes acerca de como esse problema deve ser enfrentado. De um lado, posicionam-se aqueles que consideram que as normas que regulam os conflitos armados deveriam se ajustar ao combate ao terrorismo. De outro, posicionam-se aqueles que compreendem que o terrorismo deve ser combatido por meio de ações policiais derivadas da cooperação internacional e não resultando necessariamente em uso da força.

Esse dissenso acerca de como lidar com o terrorismo acabou transpondo-se para o meio internacional, a partir do momento que a ação dos EUA, e de seus aliados, passou a transgredir o jogo diplomático das Nações Unidas. O choque entre essas perspectivas, e o

ponto de vista oficial norte-americano, pode ser extraído da fala do presidente George W. Bush durante a crise que antecedeu a ação americana contra o Iraque. Ele disse: *"If the United Nations doesn't have the will or the courage to disarm Saddam Hussein and if Saddam Hussein will not disarm, the United States will lead a coalition to disarm [him]."*

Essas diferenças acerca não somente do papel das Nações Unidas, mas, especificamente de quando a organização deve utilizar suas prerrogativas de uso da força refletem uma disputa que está além da própria construção da organização em si e passa por considerações geopolíticas que se materializam na ordem internacional atual. Tais considerações dizem respeito a dois movimentos que ocorrem atualmente no meio da política internacional, de um lado, tem-se a consolidação, a partir do primeiro mandato de G. W. Bush, de uma ordem unipolar encabeçada pelos EUA que, ao estabelecerem sua agenda de combate ao terrorismo, partem do princípio de legítima preventiva, em que não há necessidade de deixar o inimigo dar o primeiro passo rumo às hostilidades para que ocorra uma reação.

Assim sendo, o ataque preventivo aliado a uma firme política de exportação e mesmo imposição de valores "universais" (como feito aos perdedores da Segunda Guerra Mundial<sup>6</sup>) seriam mecanismos legítimos para a construção da estabilidade no meio internacional. A materialização dessa atitude por parte do governo norte-americano, de crença que Estados democráticos são mais tendentes à paz, é exposta pelas tentativas de construção de instituições democráticas no Afeganistão e no Iraque.

Em sentido contrário, buscando restringir as ações dos EUA no meio internacional, encontram-se uma série de outros atores, os quais julgam que as Nações Unidas da forma como estão organizadas hoje não conseguem corresponder eficientemente aos desafios impostos pela realidade internacional. Tal iniciativa deriva do fato que em política internacional os Estados agem de forma a aumentarem a sua própria capacidade de ação ou poder, e não no sentido de fortalecer o outro.

Esse jogo de soma zero, onde um ator automaticamente ganha com a perda do outro, paralisou o Conselho de Segurança durante a era bipolar e, hoje, dá aos EUA a possibilidade de ignorar o multilateralismo sempre que for de seu interesse. Contudo, essa situação que se constitui em aparente vantagem traz em seu cerne, verdadeiramente, a dificuldade desse ator hegemônico em expor seus propósitos para aliados que questionam a capacidade de liderança americana.

Outro ponto que merece atenção e contribui negativamente, para a construção da imagem norte-americana, diz respeito às violações perpetradas pelos militares americanos contra os prisioneiros, tanto em Guantánamo, quanto em Abu Ghraib. Essas ocorrências colocaram em dúvida a capacidade do governo americano em induzir um processo de promoção da democracia, no Iraque e no Afeganistão, e forneceram aos insurgentes a possibilidade de questionar a validade da ocupação, pela falta da coerência entre os valores enaltecidos e a prática dos militares norte-americanos.

### ***Considerações Finais***

Por fim, pode-se compreender a política externa norte-americana dos últimos anos oscilando entre a busca de legitimidade interna e a necessidade de construção de uma ação coercitiva contra elementos considerados hostis. Tais inimigos do Estado colocam-se em duas categorias distintas: a – Estados hostis que simbolizem risco futuro para os EUA; e b – grupos terroristas que agem fora dos mecanismos formais operados pelos atores estatais. A detecção desses dois tipos de desafios à segurança norte-americana levou o governo George W. Bush, por meio de um entendimento conservador do meio internacional, a promover uma ação de combate aos mesmos.

Tal mecanismo de ação, que tem como objetivo prover segurança aos norte-americanos materializou-se conceitualmente no termo, guerra preventiva. Contudo, a especificidade representada pelos grupos terroristas transforma-se em um desafio de aplicabilidade ao mesmo. Assim sendo, a montagem de uma estratégia de combate ao terrorismo acabou

subordinando-se a visões que primam pelo uso da força em detrimento ao fortalecimento de instituições multilaterais como o Tribunal Penal Internacional e as Nações Unidas.

O resultado mais evidente dessa tomada de posição dos EUA, em favor de um unilateralismo, ou de construção de alianças que primam pela retórica do “*with us or among us*” geram desconfiança e medo entre outros atores do meio internacional. Do ponto de vista americano, contudo, tais ações não representam uma afronta aos organismos internacionais, sendo entendidas simplesmente como um exercício de liderança, frente a uma encruzilhada moral, ante a qual outros Estados titubearam.

Tendo em vista o fato de que o Presidente Bush foi reeleito para novo mandato, e que sua segunda vitória não sofreu as contestações legais do primeiro pleito, considera-se que os incumbentes norte-americanos interpretam tal acontecimento histórico – a reeleição - como um reforço positivo a política externa desenvolvida durante o primeiro mandato. Neste sentido, a legitimidade obtida a partir da vitória eleitoral pode servir como base para o prosseguimento de estratégias que visem à manutenção do *status quo*<sup>7</sup> no meio internacional.

---

<sup>1</sup> A resolução 678 de 29 de novembro de 1990 abria caminho para a intervenção armada da coalizão liderada pelos EUA, ao cabo de um processo de isolamento progressivo do Iraque e gerava um novo interesse pelo desenvolvimento do paradigma da Segurança Coletiva na Carta da ONU.

<sup>2</sup> Taylor, Paul. The United Nations in the 1990s: Proactive Cosmopolitanism and the Issue of Sovereignty. In: Political Studies. Vol. 47. Number. 3. Special Issue 1999. p. 539-563

<sup>3</sup> Conferência Magna, proferida pelo Prof Dr. Antônio Augusto Cançado Trindade, em 28 de outubro de 2004, no auditório do Instituto Rio Branco, intitulada “A convergência entre o Direito internacional humanitário, o Direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional dos refugiados e a falácia da Guerra preventiva”.

<sup>4</sup> Gaddis, John Lewis. Grand Strategy in the second Term. In: <http://www.foreignaffairs.org>

<sup>5</sup> Redes Ilegais caracterizam-se pela existência de atividades e processos que se desenvolvem fora do alcance da lei. Também essas redes se desenvolvem em fluxos relativamente fixos, por meio dos quais os fluxos ilícitos trafegam, engendrando trocas de valores entre agentes, não raro atravessando fronteiras nacionais. Também nelas há normas de conduta e estruturas relativamente institucionalizadas de comando e controle sobre os fluxos, processo facilitado sobremaneira pelas atuais condições tecnológicas que possibilitaram tanto a conectividade entre os agentes quanto o efetivo tráfico de armas, drogas, animais, seres humanos e seus órgãos, ocasionalmente com a conivência de autoridades governamentais ou por meio de empresas que, estabelecidas legalmente, se valem das estruturas de comércio, turismo e da intermediação financeira para realizar atividades criminosas. Idem. p. 94. Com adaptações.

<sup>6</sup> Japão e Alemanha são casos bem sucedidos de imposição de democracia por parte de uma potência vencedora, no caso os EUA.

<sup>7</sup> Morgenthau define política de Status quo como sendo aquela por meio da qual, um ator promove sua política com o objetivo de manter o poder possuído ou de impedir qualquer mudança que favoreça a redistribuição do mesmo. In: Morgenthau, Hans J. Politics among nations – The Struggle for Power and Peace: revised by Kenneth W. Thompson. Mc Graw-Hill, 1993. p. 51