



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

A ADMINISTRAÇÃO GEORGE W. BUSH E A PROMOÇÃO DA
DEMOCRACIA NO MÉDIO ORIENTE

Tese apresentada à Universidade Católica Portuguesa
para obtenção do grau de mestre em Ciência Política e Relações Internacionais:
Segurança e Defesa

por

Joana Almeida Marinho

Instituto de Estudos Políticos

Junho 2012



UNIVERSIDADE
CATÓLICA
PORTUGUESA

Universidade Católica Portuguesa

A ADMINISTRAÇÃO GEORGE W. BUSH E A PROMOÇÃO DA
DEMOCRACIA NO MÉDIO ORIENTE

Tese apresentada para obtenção do grau de mestre em Ciência Política e Relações

Internacionais: Segurança e Defesa, especialidade em Relações Internacionais:

Segurança e Defesa

Por Joana Almeida Marinho

Sob orientação do Mestre Miguel Monjardino e da Professora Doutora Mónica Dias

Instituto de Estudos Políticos

Junho 2012

Declaração

Declaro que este trabalho é o resultado do meu trabalho pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

Agradecimentos

Agradeço todo o apoio e motivação dos professores Miguel Monjardino e Mónica Dias, que supervisionaram o meu trabalho.

Ao professor João Pereira Coutinho pela troca de ideias e sugestões para um tema durante as tutorias.

À minha família que me ouviu incansavelmente e me ofereceu sábios conselhos.

À Teresa pelas sugestões e à Sarah e Rita pela motivação.

Resumo

Após os atentados terroristas em Setembro de 2001, a administração de G.W. Bush delineou um ambicioso projecto para a política externa. A agenda implicava a formulação de uma nova estratégia de segurança nacional e alguns princípios que ficariam conhecidos como Doutrina Bush. Esta doutrina incluía a democratização do Médio Oriente através da mudança de regime, o princípio da guerra preventiva, a preferência pelo poder unilateral e coligações flutuantes e a preponderância do poder militar. Nesta dissertação propomos compreender quais as razões que ditaram que a administração G.W. Bush alterasse uma agenda externa, que antes dos atentados privilegiava o pragmatismo e a modéstia, para uma que defendia um papel interventivo para os Estados Unidos no palco mundial como promotor dos valores democráticos e liberais.

Tomaremos como referências os dois governos de G.W. Bush – 2001-2008 – e analisaremos em detalhe as posições do Presidente e dos “Vulcanos”, atentando às correntes doutrinárias em política externa e à sua influência na formulação da Doutrina Bush.

Tentaremos provar o impacto dos atentados terroristas, do neoconservadorismo e do nacionalismo americano, bem como do excepcionalismo americano no papel atribuído aos Estados Unidos de instrumento de mudança liberal no mundo.

Palavras-chave

George W. Bush

Estados Unidos da América

Promoção da democracia

Neoconservadorismo

“Vulcanos”

Intervenção Militar

Armas de destruição maciça

Iraque

Médio Oriente

Abstract

After the terrorist attacks took place in September 2001, George W. Bush administration came along with an assertive foreign policy project. This new agenda entailed the sketching of a new national security strategy and a number of principles which together were later known as “The Bush Doctrine”. It included the democratization of the Middle East through regime change, the principle of preventive war, the preference for the unilateral power and the “coalitions of the willing” and the use of the military power as the first option. Throughout this thesis we endeavour to understand the motives which made possible the leap from a foreign policy which was based on practicability and modesty to a post-9/11 foreign policy agenda in which the promotion of democracy in the Great Middle East is the touch stone.

Our reference will be the two terms of G.W. Bush administration – 2001-08 – and we will analyze both the President and the *Vulcans*’ positions and ideas. In order to accomplish that goal we will take into account the schools in foreign policy and measure their influence on the “Bush Doctrine” conception.

We will attempt to prove that the terrorist attacks, the neoconservatism, the American nationalism, as well as the concept of American exceptionalism were all heavy reasons for the role of the United States as a tool for liberal change in the world.

Key-words

George W. Bush

USA

Democracy promotion

Neoconservatism

“Vulcans”

Military intervention

Weapons of Mass Destruction

Iraq

Middle East

Lista de abreviaturas

EUA - Estados Unidos da América

NU – Nações Unidas

CS – Conselho de Segurança

ADM – Armas de destruição maciça

NSS – National Security Strategy: Estratégia de Segurança Nacional

NATO (OTAN) – Organização do Tratado do Atlântico Norte

UE - União Europeia

PNAC – Project for the New American Century

Índice

Declaração	iii
Agradecimentos	iv
Resumo	v
Palavras-chave	vi
Abstract	vii
Key-words	viii
Lista de abreviaturas	ix
Índice.....	x
Introdução.....	12
CAPÍTULO 1: A Administração George W. Bush: as primeiras ideias para uma política externa	20
Introdução.....	20
As ideias e princípios defendidos durante a campanha eleitoral.....	21
A administração G.W. Bush nos primeiros 8 meses	33
Os neoconservadores antes das eleições presidenciais de 2000.....	35
O novo Presidente e a influência das correntes doutrinárias em política externa	39
Conclusão	55
CAPÍTULO 2: O 11 de Setembro.....	57
Introdução.....	57
Momento definidor para a revisão da política externa norte-americana	58
Os pilares da Doutrina Bush.....	63
As implicações da Doutrina Bush.....	90
Conclusão	97
CAPÍTULO 3: Os neoconservadores e os “Vulcanos” na administração de G.W. Bush	100
Introdução.....	100
O Neoconservadorismo	101
Origens, gerações e princípios	101
A influência dos neoconservadores na estratégia pós-11/09	111
Os “Vulcanos” e a política externa.	115
Conclusão	125
CAPÍTULO 4: A Administração G. W. Bush e o Médio Oriente.....	127
Introdução.....	127
A Agenda para a Liberdade	128
O enfoque no Médio Oriente	141

Justificações para a “Agenda para a Liberdade”	149
As raízes da promoção da democracia	157
A noção de excepcionalismo americano e suas implicações	157
A promoção da democracia na história da política externa norte-americana	164
O intervencionismo ao longo da história	168
Resultados da “agenda para a liberdade”	192
O recuo: regresso do realismo em política externa	195
Conclusão	205
CAPÍTULO 5: A administração G.W. Bush e o Iraque.....	208
Introdução.....	208
Antecedentes para a intervenção no Iraque	210
A estratégia para o Iraque ao longo do século XX.....	210
Os passos para a intervenção no Iraque.....	215
A decisão de intervenção no Iraque e a reacção da comunidade internacional	215
Os vários argumentos como justificação para a invasão	232
As diferentes correntes a favor da intervenção no Iraque	237
As divergências dentro da Administração.....	239
A intervenção no Iraque e o <i>nation-building</i>	242
Conclusão	244
Conclusões.....	248
Referências	261

Introdução

Nesta tese de mestrado procurámos compreender o que conduziu a administração de George W. Bush a apresentar, após o 11 de Setembro, uma agenda intervencionista em política externa, rompendo com as políticas modestas e conservadoras defendidas antes dos atentados terroristas em Nova Iorque e Washington, e durante a campanha presidencial.

De facto, nas suas comunicações quer durante a campanha quer nos primeiros oito meses da presidência, George W. Bush mostrou uma clara preponderância pelos temas domésticos, focando-se em programas de diminuição da carga fiscal e em reformas da educação. Poucos meses após a tomada de posse, os cortes nos fundos para o sector da Defesa e a resolução da crise com um caça chinês por via da diplomacia tornaram George W. Bush alvo de duras críticas por parte de “falcões” e neoconservadores, inicialmente entusiasmados com a sua vitória. Nem o Iraque nem o terrorismo eram alvos de especial atenção, tendo até a Administração decretado uma atitude mais branda em relação ao regime iraquiano em comparação com a administração Clinton. A administração enunciou uma política externa pragmática e realista, focada na manutenção de boas relações com as grandes potências e na eleição dos interesses nacionais como critério orientador. Em contraste com o segundo mandato do antecessor, declarou apoiar-se na Doutrina Powell quanto ao uso da força. O facto de a relação com o México ser a mais privilegiada em relações internacionais prova a desvalorização do plano externo em contraste com a atenção concedida a temas internos. George W. Bush foi extremamente crítico da administração de Bill Clinton por não saber estabelecer prioridades e envolver-se em inúmeras missões de *nation-building* sem que os interesses nacionais estivessem em causa. Acusou-o de diletantismo no palco mundial, e de ser brando com os líderes da Rússia e China. No entanto, na prática, G.W. Bush não

destoaria da linha seguida pela administração precedente. Acabaria por firmar boas relações com a Rússia e a China. Quanto às tão criticadas missões na Bósnia e no Kosovo, o Presidente manteria os soldados nesses territórios. A modéstia nas relações internacionais seria a atitude adoptada pela nova Administração, com a recusa de um papel especial para os Estados Unidos, agindo no palco internacional com cautela e reservas. O poder militar foi claramente desvalorizado tendo G.W. Bush declarado que o poderio militar não era a resposta a todas as situações complicadas em política internacional. Os EUA tinham de ter em mente as lições do Vietname e compreender as limitações do poder militar como ferramenta de intervenção noutro Estado, não esquecendo que o poder de influência dos EUA era limitado. Assim, afigurou-se ainda mais surpreendente a viragem no rumo da política externa no pós-11 de Setembro, que se traduziria num conjunto de princípios que ficariam conhecidos como “Doutrina Bush”.

Neste sentido, esta dissertação procurou enunciar e analisar os factores que tornaram possível a uma Administração que tudo indicava iria retrair-se no palco internacional, pois que rejeitando um papel especial aos EUA, a propor uma agenda externa interventiva, para muitos até revolucionária. Agenda essa que elegia como objectivo supremo a ambiciosa tarefa de transformar activamente toda a política do Médio Oriente, sendo o poder militar dos EUA o instrumento de mudança liberal. Assim, procurámos detectar os factores que explicam a passagem de uma agenda focada em desafios internos e que recusava até servir de mediador em conflitos internacionais, para uma abordagem intervencionista numa região do mundo, o Médio Oriente, caracterizada até aí por relações de manutenção de estabilidade e preservação do *status-quo*.

Especificamente, procurámos saber o que determinou o vasto projecto de reengenharia política, cultural e religiosa no Médio Oriente, colocando em prática os pontos cardinais do neoconservadorismo. Esta abordagem era surpreendente quer face às posições adoptadas pela Administração antes do 11 de Setembro, quer por ousar quebrar com seis décadas de relações de cordialidade entre os líderes americanos e os líderes de monarquias e repúblicas despóticas. Os programas de promoção da democracia nunca tinham sido aplicados ao Médio Oriente que fora excluído das vagas de democratização.

O principal ponto a ser analisado foi o impacto dos atentados terroristas. Este foi o momento-chave, o ponto de viragem no rumo da política externa da administração G.W. Bush. O 11 de Setembro provocou uma sensação de fragilidade que não era sentida desde a crise dos mísseis de Cuba, agravou os sentimentos de insegurança e impotência, e tornou imprescindível uma resposta governamental célere, robusta e eficiente que permitisse o regresso da segurança e punisse os responsáveis. O historial de pouca tolerância à insegurança e vulnerabilidade pelos norte-americanos explica a adesão da população à mudança dramática em política externa. O próprio Presidente emergira como que transformado um dia após os atentados terroristas. Os seus discursos mostravam uma linguagem maniqueísta e messiânica, em que os EUA representavam o bem e seriam os líderes da luta contra o mal, materializado nos Estados que integravam o “Eixo do Mal”. Desta forma, declaravam uma guerra ao terror, mais vasta e completamente diferente de qualquer guerra anteriormente travada, conjugando-a com a transformação política do Médio Oriente, uma região em que a violência e o ódio eram férteis. Ao democratizar esses Estados, torná-los-iam-os menos propensos à violência no seguimento da ideia de que Estados democráticos não fomentam terroristas e são menos propensos a entrar em guerra. Assim, diminuiriam a possibilidade de ataques

terroristas contra alvos americanos ou aliados. Mais, os ataques terroristas tinham demonstrado que acontecimentos em locais distantes tinham repercussões nos Estados Unidos, tornando urgente actuar sobre os Estados em que os terroristas se albergavam e eram apoiados ou tolerados pelos seus governos.

Por outro lado, vinha a acentuar-se desde a implosão do bloco soviético o enorme poder material dos EUA através do crescimento económico sem paralelo, da superioridade militar e progressos tecnológicos. Mais, a força das suas ideias e a influência norte-americana no palco mundial não tinham paralelo. Assim, o esmagador domínio que os EUA exerciam em qualquer escala de poder que seja relevante – militar, económico, diplomático ou cultural - fortaleceu a confiança dos membros mais influentes da Administração em que era exequível e desejável abraçarem o projecto transformador no Médio Oriente através da promoção da democracia

Outro factor que será tido em conta é a influência das correntes ideológicas em política externa, em especial o neoconservadorismo de segunda geração. O facto de os seguidores desta corrente terem uma agenda externa que se adequava na perfeição ao ambiente pós-11 de Setembro, será especialmente analisado. Embora em termos numéricos os neoconservadores fossem uma minoria numa Administração em que os nacionalistas americanos dominavam as principais posições de poder, as suas ideias já preparadas na década anterior, foram transplantadas para a nova estratégia de segurança nacional e os seus princípios norteariam a Doutrina Bush. De facto, os neoconservadores vinham a afirmar que os EUA se encontravam numa posição única de poder e que era a altura ideal para lançarem as bases de uma nova ordem internacional, baseada no seu poder militar. Uma estratégia externa baseada no alargamento da democracia através da doutrina da guerra preventiva e mudança de regime eram ideias muito caras aos neoconservadores. Eles acreditavam que o poder americano devia ser

usado para fins morais e tinham uma visão otimista acerca das possibilidades de mudança liberal no mundo. Além do mais, o Iraque sob o jugo do ditador Saddam Hussein era a maior ameaça para esta corrente de intelectuais e o Médio Oriente e o Islão eram há décadas alvo dos seus estudos. O Iraque tinha sido o maior falhanço nos anos noventa com a Guerra do Golfo a restringir o objectivo da operação à libertação do Kuwait e, por essa razão, era a grande oportunidade para os EUA no século XXI mostrarem o seu poder, exercerem liderança e suplantarem anteriores constrangimentos ao uso da força. Assim, o Iraque era como que um teste ao conjunto de ideias do neoconservadorismo e se a intervenção externa se revelasse um sucesso, a mudança de regime pela intervenção militar podia aplicar-se a outros Estados do Médio Oriente. Mais, provar-se-ia que o Islão não era incompatível com os valores da democracia, liberdade e mercado livre. Importa compreender, ainda, que os chamados nacionalistas americanos, como o vice-presidente Dick Cheney e o secretário da Defesa Donald Rumsfeld, partilhavam com os neoconservadores a convicção no excepcionalismo americano, na existência de especiais responsabilidades dos EUA no palco mundial e na preferência pelo poder militar. Estes princípios que uniam as duas correntes são consequência do hegemonismo: a crença de que a asserção unilateral do *hard power* dos EUA não tem paralelo e que através deste conseguirá vencer a guerra ao terror, preservar o domínio americano indefinidamente, rejeitando restrições e constrangimentos por parte do sistema internacional e dos outros Estados. Foram estas as ideias-chaves que permitiram a agenda de democratização do Médio Oriente e que seriam essenciais para a decisão de intervenção do Iraque.

Optámos por seguir uma linha cronológica quanto à administração G.W. Bush, começando por abordar a sua campanha presidencial e as posições que defendia em política internacional. De seguida, analisámos os seus primeiros oito meses na

presidência e de que forma as suas decisões seguiam a linha dos seus precedentes. Vimos, especialmente, as correntes doutrinárias que influenciaram os altos funcionários da administração G.W. Bush e de que forma as decisões externas foram motivadas ora pela corrente nacionalista ora pelo internacionalismo liberal nestes primeiros tempos.

Posteriormente, avaliamos os atentados terroristas a 11 de Setembro de 2001 e o significado que tiveram para a Administração, bem como as reacções que suscitaram. Tentamos mostrar o ponto de viragem que o 11 de Setembro representou para a política externa dos EUA, proporcionando a passagem de uma agenda externa conservadora e pragmática para uma estratégia intervencionista e baseada na doutrina da guerra preventiva, coligações flutuantes e mudança de regime. Os princípios enunciados numa série de comunicações emitidas pelo Presidente, e que ficariam plasmados na Estratégia de Segurança Nacional, publicada em Setembro de 2002, ficariam conhecidos por Doutrina Bush.

Seguidamente, introduzimos uma outra corrente doutrinária em política externa, o neoconservadorismo, por considerarmos ter sido de enorme importância para as decisões tomadas após o 11 de Setembro. Enunciamos a sua origem, gerações e características. Recorremos, ainda, ao passado e ideias desenvolvidas pelos altos funcionários da administração G.W. Bush com poderes decisórios, conhecidos como “Vulcanos”. Estes, oriundos de diferentes correntes ideológicas, partilhavam princípios sobre o papel dos Estados Unidos no palco mundial, que seriam essenciais para moldar a política externa e definir o Iraque como alvo de acção preferencial.

Por ser o tema principal do nosso estudo, analisamos profundamente o que ficaria conhecido como a agenda para a liberdade de G.W. Bush, e a sua aplicação no Médio Oriente. Neste capítulo sobre a administração G.W. Bush e o Médio Oriente, interrompemos o plano cronológico abrindo um parêntese na administração Bush, para

introduzirmos alguns pontos cruciais da história da política externa norte-americana em termos de intervencionismo, de forma a compreendermos as raízes da democratização. Este objectivo seria considerado a pedra de toque da Doutrina Bush o que levou à qualificação da política externa da administração como “wilsoniana”.

Por último, avançamos para a aplicação por excelência da promoção da democracia com base na mudança de regime: a intervenção militar no Iraque em 2003 e abordámos todas as questões que esta suscitou, bem como as divergências internas manifestadas e uma enorme oposição que se fez sentir por parte de alguns Estados. Entendemos que o Iraque era fundamental para o objectivo de democratização do Médio Oriente e que se a intervenção nesse Estado para a mudança de regime fosse bem-sucedida teria um efeito dinamizador sobre toda essa região.

Como base para a investigação, socorremo-nos de bibliografia primária, consistindo esta em discursos de G.W. Bush, quer enquanto candidato, quer quando já Presidente dos Estados Unidos, bem como as suas memórias, editadas em 2010. Estes documentos permitiram-nos compreender a evolução das suas ideias. Analisámos, também, as duas estratégias de Segurança Nacional dos EUA, de 2002 e 2006, os discursos do Vice-presidente Dick Cheney, vários artigos de opinião da conselheira para a Segurança Nacional e, no segundo mandato, Secretária de Estado, Condoleezza Rice, as memórias do subsecretário da Defesa, Douglas Feith, e várias entrevistas a membros da Administração, com base nas obras do jornalista Bob Woodward (2003, *Bush at War* e 2004, *Plano de Ataque*). As memórias do primeiro-ministro britânico de então, Tony Blair (2004, *Um percurso*) foram igualmente úteis para compreender o contexto da decisão de intervir no Iraque pela perspectiva de um líder europeu pró-americano.

Como bibliografia secundária, foram de enorme apoio as obras de Brzezinski (2007, *Second chance: Three presidents and the crisis of American superpower*), Clarke

& Halper (2004, *America alone: The neo-conservatives and the global order*), Daalder & Lindsay (2003, *America Unbound: The Bush revolution in foreign policy*), Fukuyama (2006, *America at the crossroads: Democracy, power and the neoconservative legacy*), Gordon (2007, *Winning the right war*), Haass (2005, *The Opportunity: America's moment to alter history's course*), Hoffmann (2004, *Gulliver unbound: America's imperial temptation and the war in Iraq*), Mann (2004, *Rise of the Vulcans: The history of Bush's war cabinet*), Packer (2005, *The assassins' gate: America in Iraq*) e de Podhoretz (2007, *World War IV: The long struggle against Islamofascism*) que se debruçam sobre a administração de G. W. Bush.

Para a história da política externa norte-americana e sobre o excepcionalismo americano, recorreremos a Kissinger (1996, *Diplomacia*) e (2003, *Anos de Renovação*), LaFeber (1994, *The American age: United States foreign policy at home and abroad since 1750*), Mead (2001, *Special providence: American foreign policy and how it changed the world*), Monten (2005, *The roots of the Bush Doctrine: Power, nationalism, and democracy promotion in U.S. Strategy*), Reynolds (2009, *America, empire of liberty: A new history*), e Tocqueville (2001, *Da Democracia na América*).

Para as origens do neoconservadorismo analisámos a obra de Irving Kristol (2003, *Neoconservadorismo – Autobiografia de uma ideia*). Sobre as ideias e princípios que caracterizam o neoconservadorismo da segunda geração, foram especialmente importantes os artigos e obras dos seguintes autores: Boot (2003, *America's destiny is to police the world*) e (2004, *Myths about neoconservatism: The neocon reader*), Kagan & Kristol (1996, *Toward a neo-reaganite foreign policy*), (2000, *Present Dangers: Crisis and opportunity in American foreign and defense policy*, Eds) e a análise dos documentos do *Project for a New American Century*.

CAPÍTULO 1

A Administração George W. Bush: As primeiras ideias para uma política externa

Introdução

Neste capítulo faremos a revisão das políticas defendidas pelo candidato George W. Bush em matéria de política externa, bem como das medidas decretadas nos primeiros meses da sua presidência. Pela inovação da agenda para a política externa no pós-11 de Setembro, é pertinente observar o contraste entre a política externa anterior e a posterior aos atentados terroristas para melhor compreender o que norteou a nova abordagem. A declaração de guerra ao terror que se seguiu ao 11 de Setembro de 2001 redefiniu a paisagem estratégica através de uma mudança de fundo na política externa dos Estados Unidos, com a passagem de uma abordagem conservadora baseada na manutenção do *status quo* pós-1945, para uma abordagem revisionista. A nova agenda externa assentou na promoção da democracia através da mudança de regime pelo uso da força, doutrina de guerra preventiva, unilateralismo e coligações flutuantes.

O capítulo também aborda as relações com a China e a Rússia e de que forma estas relações traduziam o conservadorismo na política externa, não colocando em causa o *status quo* e não atribuindo aos Estados Unidos da América (EUA) um papel intervencionista no palco mundial. Ilustraremos as posições do candidato George W. Bush através das ideias que transpareceram nas entrevistas e debates frente ao candidato democrata Al Gore. A ambivalência de George W. Bush em relação à administração Clinton justifica a posição algo ambígua dos neoconservadores em relação à sua presidência, posição essa que oscilou entre a esperança e o total desânimo entre o início da campanha eleitoral e o 11 de Setembro de 2001.

As ideias e princípios defendidos durante a campanha eleitoral

Durante a campanha para as eleições presidenciais de 2001 podiam vislumbrar-se duas orientações para a política externa do candidato George W. Bush. Uma seguia a linha defendida pelos seus antecessores, na medida em que os objectivos preconizados eram a liberdade, a prosperidade e a segurança, finalidades que nada apresentavam de novo na política externa norte-americana.¹ Como a maioria dos candidatos às presidenciais norte-americanas, o candidato G. W. Bush atribuía aos EUA um papel activo no palco mundial, demarcando-se da ala isolacionista do Partido Republicano, rejeitando “as cortinas do isolacionismo”, evitando cair na que era para si a maior tentação americana: a via do recuo, da construção de uma “torre orgulhosa de proteccionismo e isolamento”, que acabaria por conduzir ao caos e, a longo prazo, a uma “América estagnada e a um mundo selvagem.” (G.W. Bush, 1999, *A distinctly American internationalism*).

Bush afirmara durante a campanha que era falsa a escolha entre “os ideais e os interesses americanos” entre quem são e como agem, na medida em que os Estados Unidos “por decisão e por destino promovem a liberdade política.” (G.W. Bush, 1999, *A distinctly American internationalism*). Só que a invocação dos valores e até mesmo a identificação entre os interesses e os ideais é comum a todos os presidentes ou candidatos a presidentes dos Estados Unidos. Francis Fukuyama (2006, *America at the crossroads*, 46), por exemplo, considera que, apesar de querer demarcar-se da ala isolacionista e proteccionista de algumas franjas do Partido Republicano, Bush falara

¹ Veremos detalhadamente a história da política externa norte-americana no capítulo 4 em que comprovaremos como os presidentes dos EUA pensaram desta forma desde a fundação do Estado.

muito pouco de uma agenda “wilsoniana”² para a política externa. De facto, a avaliar pela campanha eleitoral, não havia a esperar grandes oscilações históricas por parte do novo Presidente. O candidato G.W. Bush não abordara seriamente problemas de política externa, além de que alguns dos seus comentários expunham a sua ignorância quanto à política internacional.³ Durante os debates enfatizara a compaixão, os interesses nacionais e a necessidade de uma política externa humilde, princípios orientadores que deixavam amplo espaço para interpretação. A própria escolha das pessoas para trabalhar com ele em política externa revelava continuidade com o realismo⁴ de George H. W. Bush, como o mostram a escolha de Dick Cheney⁵ e Colin Powell⁶, que já haviam trabalhado na equipa de Bush sénior, e Donald Rumsfeld⁷ que trabalhara com o Presidente Gerald Ford.⁸ No entanto podemos dizer que era um realismo temperado por algumas referências a valores e ideais.

Para G.W. Bush, as prioridades deviam ser determinadas conforme os melhores interesses dos EUA e da população na medida em que “no que diz respeito à política

² A corrente “wilsoniana” é uma das quatro correntes ideológicas que o autor Walter Russell Mead aponta na política externa norte-americana. Relativa ao presidente norte-americano Woodrow Wilson (1913-21) o termo é usado para descrever políticas que enfatizam o internacionalismo e o moralismo, dedicadas a difundir a democracia. Defende a promoção dos valores dos EUA no mundo. As outras três correntes são a “jacksoniana”, “jeffersoniana” e “hamiltoniana”. Optamos, contudo, pela dicotomia de Fukuyama cujas correntes apresentaremos ainda neste capítulo.

³ Em 1999, numa entrevista a um jornalista da BBC, G.W. Bush não soube indicar os nomes de alguns chefes de Estado e Governo. Por exemplo, não sabia os nomes do primeiro-ministro indiano, do Presidente da Chechénia ou do general que presidia ao Paquistão. As questões colocadas e as respostas estão disponíveis no site da BBC: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/506298.stm>.

⁴ John Ikenberry (2002, *America's imperial ambition, Foreign Affairs*) descreve a abordagem inicial de G.W. Bush à política externa de “novo realismo”. Caracterizava-se pelo afastamento da agenda social da administração Clinton, focando-se no cultivo de boas relações com as grandes potências, reconstrução do sector militar e integração da Rússia no sistema de segurança ocidental.

⁵ Richard Cheney foi conselheiro assistente do presidente Gerald Ford, chefe de Gabinete da Casa Branca entre 1975-77. Secretário da defesa de G.W.H. Bush entre 1989 e 93, seria vice-presidente de G.W. Bush entre 2001 e 2008.

⁶ Powell teve uma longa carreira militar antes de enveredar na política. Foi um dos conselheiros da administração Kennedy para o Vietname. Foi conselheiro da administração Nixon e com o presidente Carter exerceu a função de assessor nos departamentos da Defesa e Energia. Foi, ainda, conselheiro para a segurança nacional na administração Reagan e o presidente G.H.W. Bush nomeou-o Chefe do Estado-Maior conjunto. Tornar-se-ia secretário de Estado com George W. Bush em 2001.

⁷ Secretário da Defesa na administração Gerald Ford entre 1975 e 1977. Foi recomendado para a posição de secretário da Defesa na administração G.W. Bush por Dick Cheney.

⁸ De acordo com a análise de Zbigniew Brzezinski, 2007, *Second Chance*, 137, 138.

externa esse será o meu (seu) critério orientador: é no interesse da nação?” (G. W. Bush, 2000, *The second Bush - Gore presidential debate*) Bush defendia trabalhar em conjunto com os aliados democráticos da Europa e da Ásia de forma a difundir a paz. Entendia que “qualquer Presidente dos Estados Unidos deveria promover um hemisfério ocidental plenamente democrático, unido pelo comércio livre.” A defesa dos interesses nacionais era a sua prioridade e devia fazê-lo no Golfo Pérsico, acelerando a paz no Médio Oriente com base na segurança de Israel. Este objectivo implicava impedir “a difusão contagiante das armas de destruição maciça⁹ e os meios de distribuí-las.” (G. W. Bush, 1999, *A distinctly American internationalism*).

Na nossa perspectiva, a defesa da excepionalidade dos valores americanos é tradicional – habitualmente presente nos discursos de qualquer presidente norte-americano, com raízes na visão dos EUA como “a city upon a Hill” e no conceito de “nação eleita”.¹⁰ No entanto, não é o bastante para afirmarmos que o candidato tinha ambições “wilsonianas”.¹¹

Como Daalder e Lindsay¹² chamam a atenção, a outra linha que se ia tornando patente nas entrevistas e debates é uma de crítica contundente e rejeição das políticas do anterior presidente Bill Clinton, a que os autores rotulam de *ABC – Anything But Clinton*. (Daalder & Lindsay, 2003, *America Unbound*, 38) A verdade é que G.W. Bush mostrara, desde o início das primárias, desdém pela administração Clinton. A maior crítica que apontava ao 42º Presidente norte-americano era o de não ter estabelecido

⁹ São as armas químicas, biológicas, bacteriológicas e nucleares.

¹⁰ O conceito de “excepionalismo americano” será abordado no capítulo 4.

¹¹ Posição diferente têm Daalder e Lindsay (2003, *America Unbound*, 36) que afirmam que o candidato G. W. Bush por aceitar a visão - que dizem ter atingido o expoente em Woodrow Wilson - de que a política externa norte-americana deve promover não só os interesses nacionais mas também os valores além-fronteiras, teria objectivos ambiciosos e idealistas desde o início da campanha.

¹² Realçamos que Daalder e Lindsay além de académicos, são também internacionalistas do Partido Democrata e ambos desempenharam funções no Conselho de Segurança Nacional na administração Clinton. Desta forma é normal que as opiniões e críticas à administração G.W. Bush reflectam tal *background* e ideologia.

claramente as suas prioridades¹³, o que resultara, por sua vez, na dispersão de soldados norte-americanos por inúmeras missões de *peacebuilding*. Rotulava estas missões de “incertas e difusas”, por não se servir dos militares apenas para exercícios concretos em que estivessem em causa interesses nacionais bem delineados. No primeiro debate frente-a-frente com o candidato Democrata Al Gore, Bush dissera: “se eu considerar que é nos interesses estratégicos da nação, então eu comprometerei as tropas.” (G.W. Bush, 2000, The second Bush-Gore presidential debate) Noutro debate tinha especificado que esses interesses vitais estariam em causa quando o território norte-americano fosse ameaçado, quando os cidadãos norte-americanos estivessem em perigo, ou quando as alianças estratégicas estivessem ameaçadas. Salientava ainda a necessidade da clareza dos objectivos da missão, a boa preparação dos militares e a existência de uma estratégia de saída do palco de guerra como critérios para comprometer tropas. (G.W. Bush, 2000, The first Bush-Gore presidential debate) Hoffmann (2004, *Gulliver unbound*, 30.) refere que G. W. Bush usou mesmo um “tom de sarcasmo e desprezo” para se referir às tarefas de *nation-building*¹⁴. De facto, Bush alertava para os perigos de um diletantismo neste campo, isto é, do envolvimento militar em muitas missões. Na sua perspectiva, além do isolacionismo, a outra maior tentação dos EUA era a dispersão: “que a nação se mova de crise em crise como uma rolha ao sabor da corrente.” (G.W. Bush, 1999, *A distinctly American internationalism*) O

¹³ Mas em 1997, Madeleine Albright quando da tomada de posse como a nova secretária de Estado, mostrara pragmatismo e vontade de delinear as prioridades em política externa: “Não temos recursos ilimitados nem responsabilidades sem fim” (...) “se vamos proteger os nossos interesses e manter a nossa credibilidade, temos de pesar os nossos compromissos criteriosamente, de ser selectivos e disciplinados no que concordamos que temos de fazer.” (Albright, 1997, *Confirmation statement*) Já Anthony Lake, o conselheiro para a segurança nacional, afirmara várias vezes que era preciso conjugar o pragmatismo com os princípios na escolha das causas humanitárias: “devemos ter princípios quanto aos fins mas ser pragmáticos quanto aos meios.” (Lake, 1993, *From containment to enlargement*)

¹⁴ *Nation-building* é um conceito normativo. De uma forma geral, podemos dizer que os programas de *nation-building* implicam a assistência a Estados disfuncionais, falhados ou frágeis, através do desenvolvimento das estruturas governamentais, sociedade civil e mecanismos de resolução de conflitos bem como assistência económica de forma a aumentar a estabilidade do Estado. (Stephenson, 2005, *Nation Building. Beyond Intractability*) Após as intervenções no Iraque e no Afeganistão, G. W. Bush mostraria arrependimento por não ter compreendido as exigências que as tarefas de *nation building* sempre envolvem.

candidato Bush frisou que embora o internacionalismo americano signifique que a América deve envolver-se no palco mundial “isso não significa que os militares norte-americanos sejam a resposta para cada situação difícil em política externa” nem significa “acção sem visão, actividade sem prioridade e missões infundáveis – uma abordagem que absorve a vontade americana e suga a energia americana.” (G.W. Bush, 1999, *A distinctly American internationalism*) Basicamente, preocupava-o não sobrecarregar os militares pelo mundo, acrescentando que iria ser judicioso no seu uso defendendo um “selective engagement”, só intervindo e mobilizando as tropas em determinados palcos internacionais, quando estivessem em causa interesses nacionais imprescindíveis, garantindo, desta forma, que a sua preponderância internacional não seria posta à prova. G. W. Bush dizia ser fulcral pôr cobro a esta oscilação entre a intervenção e a impassibilidade. (G.W. Bush, 2000, *The second Bush - Gore presidential debate*)¹⁵ A contenção no uso da força, estando esta reservada apenas para salvaguardar interesses nacionais vitais era, na perspectiva de Clarke e Halper (2004, *America Alone*, 134) a marca distintiva de Bush em relação à “política externa motivada pelas ideias de Clinton/Gore.” Em relação ao Kosovo e à intervenção da NATO, embora Bush tenha elogiado a administração Clinton pela sua actuação no conflito, exprimiu várias vezes o seu descontentamento com o facto de as tropas americanas estarem envolvidas em tarefas de *peacekeeping*. Na sua opinião, a função dos soldados era a de apenas “lutar e vencer guerras”, criticando ainda as intervenções na Somália e no Haiti por extravasarem essas tarefas. (G.W. Bush, 2000, *The first Gore-Bush presidential*

¹⁵ O investigador Carlos Gaspar (2010, Seminário: *As grandes potências no pós-guerra fria*) entende que esta posição defendida na campanha e que seria cumprida durante os primeiros meses do mandato, seria de continuidade essencial com o internacionalismo liberal. Comprovavam esta continuidade não só esta posição de “selective engagement” como, também, os pedidos de humildade e cautela expressos pelo Presidente. Ou seja, para o investigador, as críticas à actuação de Bill Clinton inserem-se ainda na mesma orientação dos seus antecessores.

debate)¹⁶ G.W. Bush afirmava querer afastar-se do que considerava ser a agenda social de Bill Clinton que mostrava preocupações com *nation building*, trabalho social internacional¹⁷ e o uso promíscuo da força.¹⁸

A terceira crítica apontada à agenda externa de Bill Clinton era a relação firmada com a China e com a Rússia. No seu discurso *A distinctly American internationalism* em 1999 em plena campanha presidencial, Bush foi extremamente crítico da atitude subserviente da administração Clinton em relação ao regime de Pequim. Criticava a incoerência do discurso para com a China, acusando Clinton de, apesar de ter classificado os líderes chineses como “esses carneiros de Pequim”, ter acabado por se empenhar numa relação de parceria estratégica. Bush definira como gostaria que viessem a ser as futuras relações com a China, classificando o Império do Meio “como um competidor, não um parceiro estratégico.” (G.W. Bush, 1999, *A distinctly American internationalism*).

Em relação à Rússia, Bush realçou a indulgência da administração Clinton em relação ao regime corrupto de Moscovo, definindo como prioridade, “não apenas a aparência da democracia mas também as estruturas, espírito e realidade da democracia.”

¹⁶ Recordam Daalder e Lindsay (2003, *America Unbound*, 37) que, quando questionado sobre como agiria perante um “novo Ruanda”, G.W. Bush respondeu que não deveriam enviar tropas para pôr cobro a limpezas étnicas e genocídios em Estados nos quais não tivessem interesses estratégicos. Mais uma vez, mostrava submeter-se ao realismo, nutrindo uma atitude desinteressada pelo que se passava no interior dos Estados, a menos que tais situações tivessem repercussões para os EUA e seus interesses.

¹⁷ Michael Mandelbaum (1996, *Foreign Policy as Social Work*, *Foreign Affairs*) dizia que Anthony Lake, o conselheiro para a segurança nacional de Clinton, tentara converter a política externa dos EUA num “ramo de trabalho social”, comparando o trabalho que Lake tentava fazer – salvar vidas - com o da Madre Teresa de Calcutá. Mas, embora G.W. Bush tenha criticado Clinton por se envolver em demasiadas missões em que os interesses nacionais não eram claros, para alguns internacionalistas a actuação de Bill Clinton foi bastante tímida. Tony Smith (1994, *In Defense of Intervention*, *Foreign Affairs*) refere três actuações da administração Clinton: Haiti, Bósnia e Ruanda, em que a forma como a Administração agiu ou não agiu (caso do Ruanda) foi uma desilusão para os “wilsonianos”. Estes esperavam de Clinton acções mais eficazes para promover os direitos humanos e a democracia.

¹⁸ No que diz respeito à política externa de Bill Clinton, o seu conselheiro para a segurança nacional, Anthony Lake, havia rotulado a abordagem à política externa pela administração Clinton de “neo-wilsonianismo pragmático” e Madeleine Albright - embaixadora dos EUA junto das Nações Unidas entre 1993 e 1996 e secretária de Estado entre 1997 e 2001 - de “multilateralismo assertivo”. (citados por Mandelbaum, 1996, *Foreign Policy as Social Work*, *Foreign Affairs*)

Criticou o seu antecessor por ter focado a ajuda e atenção numa elite corrupta e favorecida.¹⁹ (G.W. Bush, 1999, *A distinctly American internationalism*)

G.W. Bush criticou, ainda, Clinton por, após um périplo pela China de nove dias, não se ter dignado visitar outros aliados da Ásia, como a Coreia do Sul, o Japão e as Filipinas. Defendeu que os EUA deviam liderar em vez de se limitar a seguir os seus parceiros europeus. Dizia que para a NATO ser forte, coesa e activa, “o Presidente deve dar-lhe uma direcção consistente” no sentido de criar “uma irmandade de nações fortes, não fracas”, o que implicaria “quer mais consultas aos americanos quer uma liderança americana.” (G.W. Bush, 1999, *A distinctly American internationalism*)

Nas relações externas, o candidato G. W. Bush pretendia voltar às origens, ao rumo seguido pelos EUA desde a Segunda Guerra Mundial até ao fim da Guerra Fria. Considerava que os Democratas dos anos noventa se haviam afastado muito das preocupações tradicionais de segurança nacional, descurando o fortalecimento de alianças com a Europa e Ásia, o estabelecimento de um poder militar robusto, e falhando em relação aos grandes desafios impostos pelas grandes potências: China e Rússia.²⁰ James Mann (2004, *Rise of the Vulcans*, 256, 257) acrescenta que, além da aversão às missões humanitárias de pequena escala, Bush recusava compenetrar-se no combate à Sida e à degradação ambiental, ao contrário de Bill Clinton, que sempre defendera estas causas.²¹

A colocação da política externa sob o signo da humildade pelo candidato G. W. Bush foi, provavelmente, a marca distintiva da sua campanha às presidenciais. De facto,

¹⁹ Contudo, Bush confessa nas suas memórias que, em 2000 quando conheceu Putin pessoalmente em Ljubljana, sentiu empatia por ele, afirmando ter conseguido “conhecer a sua alma” após tê-lo olhado nos olhos. (G.W. Bush, 2010, *Decision Points*, 196)

²⁰ O que dá força à caracterização da política externa proposta por G.W. Bush como “realista” norteada por preocupações de segurança, poder militar e com as alianças.

²¹ O que podemos inferir desta afirmação é que Bush não destoava da posição tradicional republicana quanto às causas ambientais, que era caracterizada (no início da década de 2000) por cepticismo quanto ao aquecimento global e o entendimento de que a protecção do ambiente extravasa as funções do governo federal.

em vários discursos, G.W. Bush frisou a humildade como qualidade essencial nas relações internacionais, dizendo mesmo que se os EUA fossem arrogantes, o resto do mundo sentiria ressentimento por eles, ao passo que se fossem humildes mas fortes, seriam bem recebidos. (G.W. Bush, 2000, The first Gore-Bush presidential debate) O facto de serem a única superpotência reforçava a necessidade de agirem com humildade e moderação. Seria no discurso já citado (G.W. Bush, 1999, *A distinctly American internationalism*) que Bush viria a conceber um internacionalismo americano distinto composto por um “idealismo sem ilusões, confiança sem gabarolice e realismo ao serviço dos ideais americanos.” Afirmou que os Estados Unidos nunca haviam sido um império: “Devemos ser a única grande potência da história que teve a oportunidade, e recusou – preferindo a grandeza ao poder e a justiça à glória.” O ponto alto da defesa de uma política externa humilde e pragmática ocorreu quando Bush disse que deveriam rejeitar a coroa imperial, não dominando os outros com o poder, nem traindo-os com a indiferença, advogando uma política externa norte-americana “que reflecta o carácter americano: a modéstia da verdadeira força: a humildade da verdadeira grandeza.” (G.W. Bush, 1999, *A distinctly American internationalism*)

Ao mesmo tempo que caracterizava os EUA como uma superpotência humilde, frisava que deviam estar orgulhosos e confiantes dos seus valores, embora defendendo que os Estados Unidos deviam ajudar mas de forma a dar mais poder ao povo, ajudando-os mas sem outros governos a ditar-lhes o que fazer. Dizia que queria encorajar a democracia nos mercados mas que não cabia aos EUA intervir noutro país. Era preciso ser humilde no tratamento dos Estados que estão a tentar descobrir o seu próprio caminho.²²

²² Esta atitude assemelha-se à posição do presidente Woodrow Wilson face aos Estados da zona das Caraíbas. Wilson dizia querer ao mesmo tempo incentivar eleições provocando verdadeiras mudanças mas através da manutenção da ordem e sem recorrer à intervenção externa. (LaFeber, 1994, *The American Age*, 281)

No seu discurso de aceitação na Convenção republicana de 2000 declarou que “uma geração moldada pelo Vietname precisa de lembrar-se desta guerra para aprender com as suas lições”. Assim, Bush defendeu que “quando a América usa a sua força no mundo, a causa deve ser justa, os objectivos claros e a vitória esmagadora”. (G.W. Bush, 2000, *GOP Nomination acceptance address*) Estes princípios eram os condutores da Doutrina Powell²³, sobejamente criticada pelos republicanos da linha dura e neoconservadores.²⁴ Observemos, neste sentido, a posição manifestada por Donald Rumsfeld, que não era neoconservador mas um republicano de linha dura. Rumsfeld mostrara querer adoptar uma posição agressiva em caso de confronto. De facto, quando estava em conversações sobre a aceitação do cargo de secretário da Defesa lembrara a Bush o padrão de acção de Clinton do qual queria divergir radicalmente. Enquanto Clinton resolvera situações de confronto ou desafio através de uma abordagem que pode ser considerada de “recuo reflexivo” agindo com “reserva, jogadas cautelosas e até com escrúpulos” sendo a sua arma de eleição “o míssil de cruzeiro *standoff*”, Rumsfeld deixou claro a Bush que se os EUA fossem ameaçados iria pedir ao Presidente autorização para “soltar os militares”. Nestes casos, o Presidente podia esperar uma “acção proactiva” por parte do futuro secretário da Defesa. (citado por Woodward, 2003, *Bush at War*, 20)

Comparando o interesse concedido à política interna em oposição à política externa, confirma-se a prioridade ao plano interno, se tivermos em conta a atenção votada nos debates aos impostos e à reforma da educação que pareciam ser os seus campos de acção preferenciais. Para justificar esta atenção à agenda doméstica, podem

²³ A Doutrina Powell, concebida por Colin Powell em virtude da sua experiência na Guerra do Vietname - que viria a ser secretário de Estado da administração G.W. Bush - concebia que a força só deve ser usada em último recurso de forma a proteger interesses vitais e para atingir objectivos puramente militares. Mais, em qualquer momento, a capacidade militar tem de ser a bastante para, simultaneamente, conduzir duas campanhas de dimensão igual à da guerra do Golfo.

²⁴ De acordo com Boot, 2002, *The Savage Wars of Peace*, 319.

aventar-se várias explicações. Por um lado, a maioria da população mostrava pouco interesse pelos assuntos internacionais, o que resultava no pequeno número de norte-americanos que viajavam para o estrangeiro e na pequena percentagem de norte-americanos (12%) detentores de passaporte. (Clarke & Halper, 2004, *America Alone*, 302). Por outro lado, vinha a acentuar-se nos *media* desde o fim da Guerra Fria um declínio nos relatos de acontecimentos do exterior, o que tinha peso, por sua vez, na atenção votada aos assuntos externos nos debates políticos. Havia uma fadiga por parte da população norte-americana perante a dispersão de soldados em variadas missões e intervenções com custos elevados mas resultados bastante modestos.²⁵ Mesmo entre os especialistas em assuntos internacionais se debatia o uso apropriado dos recursos americanos e a melhor forma de assegurar os interesses nacionais. (*ibid.*, 134, 135). A decisão de Bush de fazer da política externa um tema secundário parecia reflectir, igualmente, as suas vulnerabilidades políticas e o seu *background*. Neste sentido, tratava-se de se focar nos assuntos em que se sentiria mais à vontade por ter sido governador do Texas.²⁶ Bush não tinha nem experiência em política externa nem vastos conhecimentos na área. Numa célebre entrevista durante a campanha presidencial, Bush fora questionado sobre os nomes dos chefes de estado ou governo de determinados países, mostrando estar pouco informado sobre os nomes dos futuros pares.²⁷ É de notar que a inexperiência em política externa foi também apontada aos presidentes Harry Truman, Lyndon Johnson, Jimmy Carter, Bill Clinton e Ronald Reagan quando foram eleitos.²⁸

²⁵ Russell Mead (2001, *Special Providence*, 288) salienta na sua obra que, de acordo com uma sondagem efectuada em Fevereiro de 2000 pela *Pew Research Center*, apenas 39% dos norte-americanos acreditava que a promoção dos direitos humanos no estrangeiro fosse um objectivo muito importante para os Estados Unidos.

²⁶ G.W. Bush foi governador do Texas entre 1995 e 2000, ano em que resignou ao cargo de forma a candidatar-se à presidência dos EUA.

²⁷ Transcrição da BBC News (1999)

²⁸ Hatchett (1996, *Bosnia and the American Foreign Policy Agenda*) recorda que os altos conselheiros do presidente Clinton para a política externa pareciam mais filósofos académicos do que profissionais

De uma forma geral, poder-se-á dizer que Bush seguiu o caminho tradicional calcorreado pelos candidatos na história da política eleitoral dos EUA, na medida em que enaltecia os valores da liberdade e do mercado livre. Como James Mann chama a atenção (2004, *Rise of The Vulcans*, 258) tal como as campanhas de Woodrow Wilson em 1916, de Franklin Roosevelt em 1940 e de Lyndon Johnson em 1964, também a campanha de G.W. Bush não deixara entrever que os EUA pudessem entrar em guerra.

Mais, também o seu antecessor Clinton declarou que os EUA deviam rejeitar quer o isolacionismo quer o papel de “polícia mundial”. Dissera, ainda, que o sector militar devia ser forte e que deviam servir-se da diplomacia sempre que pudessem, trabalhando em conjunto com outras nações para repartir os esforços de acção. Clinton declarou que quando os interesses e os valores norte-americanos estivessem em jogo a América podia fazer a diferença e agir como líder.²⁹ Recordemos também que em 1993 a administração havia ordenado a destruição de instalações militares iraquianas em retaliação pelo atentado do regime de Saddam Hussein contra a vida de G.H. Bush. Bill Clinton recuou na sua agenda internacional perante a incapacidade de reunir consenso internacional acerca da actuação dos EUA no palco internacional e, concretamente, após a operação militar desastrosa na Somália.³⁰ De facto, Clinton adoptaria uma atitude diferente no segundo mandato. A doutrina Powell foi afastada e o uso unilateral da força foi acelerado, na medida em que o poderio militar passou a ser entendido como instrumento de dissuasão de beligerantes. Os EUA agiriam multilateralmente quando

veteranos em política externa. Diz LaFeber que Carter carecia de uma memória histórica e de uma moldura conceptual ou conjunto de crenças fundamentais. A Ronald Reagan aponta que, além de saber pouco de política externa, era preguiçoso e confundia-se facilmente. (LaFaber, 1994, *The American Age*, 683, 703)

²⁹ De facto, os pedidos de humildade de George W. Bush não diferem muito dos de Clinton no seu Quarto Discurso sobre o Estado da União (23 de Janeiro de 1996: <http://australianpolitics.com/usa/clinton/speeches/sou96.shtml>)

³⁰ Explicam Marques de Almeida e Vasco Rato que na Somália a retórica “wilsoniana” colidiu com os limites reais do poderio americano. Em consequência, a administração abandonou o “multilateralismo assertivo” dos Estados Unidos, assente nas missões de paz conduzidas pelas Nações Unidas. O crescente uso da força evidencia a influência do unilateralismo na administração Clinton. (Marques de Almeida & Rato, 2004, *A encruzilhada*)

possível e unilateralmente quando necessário. Assim, o seu empenho em que os EUA agissem integrados na comunidade internacional abrandou. A directiva presidencial 25 (PDD/NSC – 25) restringiu a participação norte-americana nas operações de segurança colectiva. A directiva dispunha que os EUA não apoiariam um exército das Nações Unidas (NU) nem atribuiriam unidades militares especiais para participarem em operações das NU.³¹ Face a este recuo da administração Clinton, não se pode afirmar que os objectivos propostos por G.W. Bush se distanciassem muito da política externa do seu predecessor. Ambos colocavam os interesses nacionais como prioridade na hora de agir e ambos defendiam um mercado livre que unisse os Estados Unidos aos seus aliados tornando o mundo mais pacífico. Tal como Clinton na PDD/NSC-25, também o candidato Bush declarou que embora as organizações internacionais possam servir a causa da paz, caso fosse eleito Presidente, Bush nunca colocaria “tropas dos EUA sob o comando das Nações Unidas”. (G.W. Bush, 1999, *A distinctly American internationalism*)

A verdadeira diferença em relação a Bill Clinton é que este adicionava como causas para a acção (pela força quando necessário, por meios diplomáticos pacíficos, sempre que possível) além dos interesses nacionais, as situações em que a vontade e a consciência da comunidade internacional fossem postas em causa.³² (Clinton, 1993, *First Inaugural Address*) Veremos que numa primeira fase da administração de G.W. Bush não houve grandes diferenças em termos de governação entre os dois presidentes dos Estados Unidos.

³¹ Clinton passou a defender a liderança norte-americana na ordem mundial através principalmente do poder económico. (Hatchett, 1996, *Bosnia and the American Foreign Policy Agenda*)

³² O que explica a classificação da administração Clinton de “neo-wilsonianismo pragmático” por Anthony Lake.

A administração G.W. Bush nos primeiros 8 meses

A desvalorização da política externa no início da presidência de G.W. Bush é comprovada se tivermos em conta que a relação com o México era considerada a mais relevante de todas as relações com o exterior. Foi a este Estado a primeira viagem ao estrangeiro que Bush empreendeu e num dos seus discursos afirmaria que “os Estados Unidos não tem outra relação mais importante no mundo do que a relação com o México”. (G.W. Bush, 2001, *Presidents exchange toasts at state dinner with President Vicente Fox*)

É interessante observar a atitude de Bush em relação aos assuntos que iriam pautar a sua agenda externa no pós-11 de Setembro: o Iraque e o terrorismo.

Bush criticara duramente Clinton por ter falhado em preservar a coligação da Guerra do Golfo para lutar contra Saddam. Mas na prática a Administração pôs de parte a possibilidade de mudança de regime no Iraque, quer através da acção directa quer através do fortalecimento de ajuda a exilados iraquianos. O máximo que fez foi substituir as sanções existentes pelas “sanções inteligentes”.³³ Estas implicavam um controlo mais apertado sobre os bens militares mas permitiam o escoamento de bens civis tendo como objectivo declarado melhorar a situação humanitária no Iraque. (Resolução 1409, 2002, do Conselho de Segurança das Nações Unidas³⁴) Bush nunca disse que pretendia servir-se dos militares para derrubar Saddam Hussein. Deu razão a Al Gore³⁵ ao defender que a política de contenção do Iraque baseada em sanções deveria continuar e as sanções deveriam ser mais duras. (G.W. Bush, 2000, *The second*

³³ No original: *smart sanctions*.

³⁴ Consultada em <http://www.uncc.ch/resolutio/res1409.pdf>

³⁵ Albert Gore ganhou a nomeação dos Democratas às Presidenciais dos EUA em 2000.

Bush - Gore presidential debate) Nas suas memórias, Bush diz que nos primeiros oito meses a política para o Iraque consistia “num apertar das sanções” ou, como Colin Powell descrevera, em “manter Saddam na sua caixa.” (G.W. Bush, 2010, *Decision Points*, 228) Esta política era bem mais permissiva do que o “Acordo de Libertação do Iraque”³⁶, lei promulgada por Bill Clinton.³⁷

Já em relação ao terrorismo, houve uma enorme falta de atenção e interesse quanto às ameaças que pairavam sobre os EUA. John O’Neill era o chefe da secção de contra-terrorismo no FBI e alertara para as ameaças que a Al Qaeda colocava. Mas se “a administração Clinton ainda encarava Bin Laden mais como um aborrecimento endinheirado do que como uma ameaça mortal”, a administração Bush pouco avançaria. O jornalista Wright (2007, *A Torre do desassossego*, 225, 245) afirma que O’Neill era a única pessoa verdadeiramente interessada nos indícios de que os EUA estavam perante uma grave e nova ameaça. Richard Clarke, coordenador nacional de contra-terrorismo da Casa Branca não conseguiu persuadir Condoleezza Rice, a então conselheira para a Segurança Nacional, a agendar uma reunião entre os directores do FBI e membros da Administração. Em vez disso, Rice despromoveu Clarke e reorganizou a atribuição do terrorismo no Conselho de Segurança Nacional - NSC.³⁸ Segundo as palavras de Daalder e Lindsay (2003, *America Unbound*, 75, 76): “a nova estrutura não elevou o estatuto do terrorismo”. De facto, Bush mal mencionou o terrorismo nos seus discursos. Contudo, é curioso que um dos pontos em que Donald Rumsfeld, secretário da Defesa, considerava urgente actuar era precisamente sobre o elemento surpresa: “o perigo está numa pobreza de expectativas (...) uma obsessão rotineira com um punhado de perigos

³⁶ No original: *Iraq Liberation Act*.

³⁷ Este documento decretara uma nova política oficial para os EUA, no sentido de envidar esforços para remover o regime de Saddam e promover a emergência de um regime democrático. Entende Mann (2004, *Rise of The Vulcans*, 258) que ao não dar prioridade ao Iraque e ao não se focar nos abusos de Saddam, Bush estaria a enfraquecer os argumentos que usaria dois anos mais tarde, os de que o longo historial de abusos do ditador forneceria justificação para a guerra.

³⁸ No original: *National Security Council*.

que poderão ser familiares, mais do que prováveis.”³⁹ (citado por Woodward, 2003, *Bush at War*, 22, 23). Então, se Rumsfeld subscrevia a necessidade de ter uma atitude proactiva quanto a potenciais actos terroristas como explicar a apatia perante os alertas de O’Neill e Clarke?

Os neoconservadores⁴⁰ antes das eleições presidenciais de 2000

Em 1999 no discurso “A distinctly American internationalism” emitido na Biblioteca Presidencial Ronald Reagan, G.W. Bush defendeu algumas ideias que iam ao encontro de alguns dos planos dos neoconservadores. Em especial, revelavam ambição para com a Rússia e a China e propunham uma linha mais assertiva para com a Coreia do Norte. O candidato G.W. Bush exprimira cepticismo quanto à utilidade do diálogo e ao valor dos acordos firmados entre estes Estados e os anteriores líderes norte-americanos. Dera ainda imensa importância à reconstrução do poderio militar, mostrando uma visão estrita dos interesses nacionais, limitada essencialmente à defesa do território.

No entanto, não se tratava apenas das posições para com a Rússia e a China. Os neoconservadores viam-no como uma esperança, especialmente, porque G.W. Bush, caso fosse eleito, sucedia a um internacionalista Democrata. Ora Clinton frustrara os

³⁹ Esta frase integra o prefácio redigido por Thomas Schelling a um livro que Rumsfeld recomendava efusivamente: *Pearl Harbour: Warning and Decision* de Roberta Wohlstetter. (1962, Stanford: Stanford University Press, vii-ix)

⁴⁰ Há muita incompreensão sobre as influências na administração G.W. Bush, começando com o próprio termo “neoconservadores”. Daalder e Lindsay preferem o termo “imperialistas democráticos”. Russell Mead também não usa esse termo, incluindo-os nos “wilsonianos de direita”. Seguimos a terminologia de Francis Fukuyama que divide as correntes doutrinárias em política externa em quatro: neoconservadores, realistas na tradição de Henry Kissinger, internacionalistas liberais - que correspondem aos “jeffersonianos” de Mead - e os nacionalistas americanos - a quem Mead denomina de “jacksonianos”. Preferimos a dicotomia de Fukuyama por “neoconservadorismo” ser comumente usado por especialistas em política internacional. Abordaremos, especificamente, esta corrente no terceiro capítulo. Este movimento designava, em termos muito gerais, a migração intelectual da esquerda para a direita e da política doméstica para a externa por parte de alguns intelectuais nos anos sessenta e setenta do século XX.

planos grandiosos que os neoconservadores tinham para os EUA após a implosão da União Soviética. De facto, com o fim da Guerra Fria os neoconservadores tinham sentido um momento de oportunidade para refazer a política externa e elevar os EUA a uma superpotência permanente que impedisse que outras nações a iguallassem ou ultrapassassem.

Estes neoconservadores tinham assinado em 1997 o Projecto para o Novo Século Americano – PNAC,⁴¹ mas grande parte destes signatários não apoiara G. W. Bush. De facto, nas primárias, a maioria do grupo preferiu o adversário republicano John McCain. Este, por ter aplaudido a decisão de Clinton em intervir militarmente contra Milosevic, foi visto como um herói pelos neoconservadores, em contraste com a reprovação dos republicanos quanto à necessidade da intervenção. O neoconservador William Kristol⁴² foi um dos que mostrou publicamente favorecer a eleição de John McCain. (Mann, 2004, *Rise of The Vulcans*, 259) O período de paz e segurança internacional que se seguiu ao fim do bloco soviético era o momento ideal, segundo os neoconservadores, para os EUA se afirmarem no palco mundial, mas sentiam que este período não fora aproveitado por Bill Clinton. Pelo contrário, os EUA tinham falhado em manter os meios militares necessários para preservar a paz e a estabilidade mundiais. Frederick Kagan (2000, *The decline of America's armed forces*, 241) constatava que, em 2000, as Forças Armadas dos EUA tinham menos efectivos, estavam menos bem preparadas para

⁴¹ No original: *Project for the New American Century*. É uma organização que veicula a importância da liderança norte-americana através da publicação de artigos, investigações, conferências, seminários, cartas e jornalismo jurídico. Os subscritores e colaboradores partilham a ideia de que a liderança dos EUA é benevolente para os EUA e o mundo, e que tal liderança deve ser exercida mediante a força militar, diplomacia e através do compromisso a determinados princípios morais.

⁴² Filho de Irving Kristol, considerado o pai do neoconservadorismo, e Gertrude Himmelfarb, conceituada historiadora. Embora William seja considerado neoconservador pelas suas posições e por ser editor da influente revista *The Weekly Standard*, o seu pai – o já falecido Irving Kristol - distingue claramente o trajecto dos que, como ele, tinham nutrido simpatias pelo socialismo durante a juventude, embora numa posição anti-estalinista, e cuja trajectória ideológica se tinha deslocado gradualmente para a direita, e os que sempre tiveram uma posição crítica face ao liberalismo contemporâneo – o principal alvo de críticas do neoconservadorismo - como William Kristol. Diz I. Kristol que os seus filhos, genro e nora que trabalharam na revista neoconservadora *The Public Interest* são conservadores sem a adição de qualquer prefixo. (I. Kristol, 2003, *Neoconservadorismo*, 55)

combater e o seu equipamento era mais obsoleto do que uma década antes. Havia um fosso enorme entre os recursos para a defesa e as missões em que os soldados estavam envolvidos. Os neoconservadores advogavam a importância fundamental de um orçamento forte para a defesa.

Os neoconservadores criticavam, ainda, a administração Clinton por, através do seu Secretário de Estado, Warren Christopher, ter incentivando a promoção de forças multinacionais de *peacekeeping* e *peacemaking*. Para a prossecução deste objectivo, Clinton mostrara vontade de trabalhar através das Nações Unidas (NU), pondo à disposição desta organização as forças norte-americanas. No documento denominado de directiva presidencial (PRD-13⁴³) era clara a preferência pela acção em conjunto com as outras nações em vez de unilateralmente.⁴⁴ Clarke e Halper (2004, *America Alone*, 86-88) consideram que para os neoconservadores, a administração Clinton padecia da crença de que só havia duas vias possíveis em política externa: a inacção ou o multilateralismo ambicioso. Jeane Kirkpatrick⁴⁵, por sua vez, atribuíu a indecisão da política externa de Clinton ao processo de decisão multilateral, sempre complicado e inconclusivo.

Alguns dos neoconservadores esperavam poder empregar o seu vasto poder militar para moldar a ordem internacional. Tinham transitado das suas posições em universidades, campus, *think tanks* e sociedades de advogados para Washington, quer no Pentágono, quer no Departamento do vice-presidente ou ainda no Conselho de

⁴³ *Presidential Review Directive*.

⁴⁴ E no entanto, como vimos anteriormente, Clinton retrocederia na cooperação multilateral através da directiva presidencial (PDD/NSC-25) em que se reviu a política sobre a participação das forças militares dos EUA em operações de paz das NU.

⁴⁵ Foi embaixadora dos EUA para as Nações Unidas e conselheira para a política externa durante a administração Ronald Reagan. O seu artigo "Dictatorship and Double Standards" publicado em 1979 na revista conservadora *Commentary* chamou a atenção de Reagan. Neste artigo traçou a distinção entre regimes autoritários e totalitários, defendendo o apoio dos primeiros, por serem regimes estáveis e normalmente apoiantes dos EUA, em contraste com os últimos, comunistas ou fascistas, com economias centralizadas e anti-americanas.

Segurança Nacional, nas figuras de Paul Wolfowitz⁴⁶, Lewis “Scooter” Libby⁴⁷, Peter Rodman⁴⁸, Dov Zakheim⁴⁹, John Bolton⁵⁰, Douglas Feth⁵¹, Richard Perle⁵², Robert Zoellick⁵³, Ken Adelman⁵⁴. Alguns dos jornais em que os neoconservadores publicavam os seus artigos eram *The Weekly Standard*, *The Wall Street Journal*, *The Washington Post* e *The Economist*. Eram, também, convidados como comentadores em programas nos vários canais da cadeia *Fox News Channel*.

Assim se compreende que, após o desencanto com a política externa de Clinton, mesmo com a derrota de McCain nas primárias, G.W. Bush fosse uma lufada de ar fresco perante os desafios que o pós-Guerra Fria implicava. Era o momento certo para

⁴⁶ Durante o primeiro mandato da administração G.W. Bush exerceu o papel de assessor do secretário da Defesa, Donald Rumsfeld. De 1989 a 1993 tinha sido subsecretário para a política de Defesa, embaixador dos EUA para a Indonésia de 1986 a 1989, conselheiro para o secretário dos assuntos do Leste asiático e Pacífico em 1983-1986 e em 1981/82 chefe da equipa de planeamento de políticas do Departamento do Estado (“Head of state department policy planning staff”) Em termos de *think tanks* integrou o *American Enterprise Institute*, o *Project for the New American Century* –PNAC e o *Jewish Institute for National Security Affairs* – JINSA.

⁴⁷ Libby fora chefe de Gabinete do vice-presidente Dick Cheney durante a administração G.W. Bush e integrara o PNAC bem como o *Hudson Institute*, *Council on Foreign Affairs* - CFR e *Rand corporation*.

⁴⁸ Peter Rodman (1944-2008) Trabalhou como assessor do secretário da Defesa para os assuntos de segurança internacional entre 2001 e 2007. Era investigador no *think tank Brookings Institution*. Além da administração G.W. Bush desempenhou cargos em mais quatro administrações republicanas. Foi director de programas de segurança nacional no instituto *The Nixon Center*, integrara o Centro de Estudos Internacionais e Estratégicos e fora editor da revista neoconservadora *National Review*.

⁴⁹ Durante a campanha presidencial de G.W. Bush, foi conselheiro para a política externa e era considerado um dos “Vulcanos”: figuras preponderantes na Administração, como comprovaremos no terceiro capítulo. No mesmo ano, fez parte do CFR. Entre 2001 e 2004 desempenhou o cargo de subsecretário da Defesa (comptroller). Integrou o PNAC, trabalhou na *Heritage Foundation*, no Centro de Estudos Internacionais e Estratégicos, no Instituto Internacional para Estudos Estratégicos e é membro editorial da *The National Interest*.

⁵⁰ Durante a administração G. W. Bush entre 2001 e 2005 foi subsecretário de Estado para o controlo de armas e segurança internacional. Em 2005/06 foi o representante permanente dos EUA nas Nações Unidas. Entre 1997 e 2001 foi vice-presidente sénior do *American Enterprise Institute*. Integrou o PNAC, o CFR e JINSA.

⁵¹ Subsecretário da Defesa na administração G.W. Bush entre 2001 e 2005, cujo cargo corresponde ao terceiro cargo na hierarquia no Pentágono, sob o comando de Paul Wolfowitz, número dois do secretário da Defesa, Donald Rumsfeld. É *director do Center for National Security Strategies* e faz parte do *Hudson Institute*. Antes de ingressar na administração de G.W. Bush, fez parte da JINSA e do CFR.

⁵² Membro do Conselho Político para a Defesa – *Defense Policy Board* - um órgão consultivo do Departamento da Defesa, durante a administração G.W. Bush entre 2001 e 2003, membro de vários *think tanks* conservadores como *Hudson Institute*, AEI, PNAC e JINSA.

⁵³ Na administração G.W. Bush foi representante do Comércio entre 2001 e 2005. Em 2005 substituiu Richard Armitage como número dois do Secretário de Estado. Fez parte do PNAC e do CFR. É o Presidente incumbente do Banco Mundial,

⁵⁴ Kenneth Adelman, conotado com o neoconservadorismo, fez parte do *Committee on the Present Danger* – CPD, *Rand Corporation* e CFR. É membro da *Freedom House* e comentador da *Fox News*. Membro do Conselho Político para a Defesa entre 2001 e 2006. Em 2002 assinou uma carta da PNAC que urgia o presidente G.W. Bush a empreender uma guerra ao terror mais vasta no Médio Oriente.

expurgar a “síndrome do Vietname”⁵⁵ e definir as novas problemáticas e possibilidades de acção para o futuro. Daí que sobre G. W. Bush recaíssem esperanças de que esta ordem de factos fosse invertida e se preparassem as forças militares para as novas ameaças do século XXI.

O novo Presidente e a influência das correntes doutrinárias em política externa

No início de 1999, tinham sido Condoleezza Rice⁵⁶ e Paul Wolfowitz a preparar a equipa formal de conselheiros para a política externa caso George W. Bush fosse eleito. Com a vitória e tomada de posse de G.W. Bush em Janeiro de 2001, Condoleezza Rice, considerada não-ideológica, é escolhida para primeira conselheira em política externa mas, para segundo conselheiro, foi nomeado o “falcão”⁵⁷ Paul Wolfowitz. Estava, assim, aberta a possibilidade de os académicos terem agora um papel fundamental no delinear da política externa para o século XXI. Com a vitória de um republicano para a Casa Branca, houve uma certa expectativa por parte dos círculos neoconservadores quanto às linhas que orientariam o novo Presidente. A nova equipa, superior ao Presidente em senioridade e experiência, focou-se, inicialmente, no trabalho iniciado

⁵⁵ Relativa à Guerra do Vietname (começou em 1959 mas a intervenção directa no conflito pelos EUA ocorreu em 1964 com o envio de soldados e armamento, o conflito só terminaria em 1975) que causou mais de um milhão de mortos entre militares e civis, e dois milhões de mutilados e feridos. A “síndrome do Vietname” significa uma visão partilhada em grande medida por conservadores americanos de que a derrota na guerra do Vietname provocou um sentimento de cepticismo no público norte-americano relativamente ao envolvimento dos militares americanos em qualquer conflito militar. Esta descrença deve-se não só ao número de baixas e mutilados entre os soldados norte-americanos e vietnamitas mas também às vítimas civis no Vietname, aos escândalos, à incompreensão das razões que nortearam o envolvimento dos EUA e às manifestações e movimentos pacifistas que o conflito desencadeou. Assim, qualquer envolvimento militar dos EUA é percebido com desconfiança pela população que teme um “novo Vietname”.

⁵⁶ Em 1981 Rice foi aceite como professora de ciência política na Universidade de Stanford onde recebeu prémios de excelência no ensino e onde entre 1993 e 1994 desempenharia o cargo de administradora da faculdade (*provost*). Entre 1989 e 1991 integrou a equipa do Conselho de Segurança Nacional da administração G.H. W. Bush, desempenhando o papel de directora sénior para os assuntos soviéticos e da Europa de Leste e ainda como conselheira especial para os assuntos de segurança nacional.

⁵⁷ Dicotomia coloquial que distingue entre “hawks” (falcões) e “doves” (pombas) no espectro ideológico conforme adoptem uma linha mais dura ou uma mais pragmática e moderada quanto à política externa. Os “falcões” defendem um poder militar forte como chave para resolver problemas graves no palco internacional.

pelo pai de Bush: defesa anti-mísseis, transformação militar e relações com as grandes potências. Nem a proliferação nuclear nem o terrorismo eram prioridades.⁵⁸

Todavia, apesar de certas ideias defendidas mais assertivas – como ter criticado a indulgência de Clinton para com Moscovo e a relação estratégica do predecessor com a China, a agenda de Bush não trouxe a aproximação desejada ao programa neoconservador.⁵⁹

De facto, se atentarmos ao seu discurso *A distinctly American internationalism* - o mesmo discurso que dera alento aos neoconservadores - reconheceremos que ao afirmar que “o poder militar não é a última medida da força”, Bush coloca em causa um dos princípios basilares do neoconservadorismo. (G.W. Bush, 1999, *A Distinctly American Internationalism*) Enunciou, neste discurso, um realismo quer em relação aos meios diplomáticos, quer em relação aos meios militares, pois dizia que “o nosso realismo tem de dar espaço ao espírito humano.”⁶⁰ O discurso contrariava o princípio neoconservador de que o poder militar é o instrumento de primeira ordem para quase todos os desafios políticos e estratégicos e a base da relação entre os Estados.⁶¹

Durante a campanha eleitoral para as presidenciais, Bush estava mais preocupado em demarcar-se do diletantismo de Clinton bem como do isolacionismo e proteccionismo de alguns republicanos, do que em abraçar princípios neoconservadores.

⁵⁸ Segundo Zbigniew Brzezinski, 2007, *Second Chance*, 138.

⁵⁹ Na verdade, apesar de Kagan não ter apoiado G.W. Bush nas primárias, este analista e William Kristol elogiaram as ideias defendidas no seu discurso de 1999: “A distinctly American internationalism”. Num editorial da *The Weekly Standard* os autores compararam a sua determinação à de Ronald Reagan, afirmando que esse seu discurso representava “a articulação mais forte e mais clara de uma política de liderança americana global desde o colapso do império soviético.” Ao contrário do nosso entendimento, os autores diziam não haver vestígios de um realismo (comum a muitos congressistas americanos) que induzisse os americanos a querer evitar envolver-se em missões sem interesses nacionais vitais em jogo. Aplaudiam G.W. Bush por mostrar vontade em aumentar o orçamento para a defesa e pela posição assumida face ao regime chinês ao querer impedir as suas ambições e o poder crescente. A posição de Bush agradava-lhes, encarando-a como positiva quer para os Republicanos quer para os EUA. (Kristol & Kagan, 1999, *A distinctly American internationalism*, *The Weekly Standard*)

⁶⁰ Discurso redigido por Richard Armitage, que viria a ser o número dois de Colin Powell, futuro secretário de Estado, um internacionalista liberal tal como Powell, cujas posições que veremos melhor em detalhe, explicam esta concessão do realismo ao “espírito humano”.

⁶¹ No capítulo 3, o neoconservadorismo e os seus princípios basilares serão devidamente esmiuçados.

A escolha de Condoleezza Rice para conselheira para a Segurança Nacional e, no segundo mandato de G.W. Bush, para secretária de Estado, atestava uma posição equilibrada e conservadora para os assuntos externos. Rice seguia a mesma linha de Bush quanto ao desempenho de *nation-building* pelos militares, pois afirmara que se lhe coubesse tomar a decisão sobre intervir no Ruanda perante o genocídio de 1994, não interviria. Lamentou, ainda, o facto de as tropas norte-americanas serem usadas para escoltar crianças nos Balcãs, pedindo mesmo o seu regresso imediato.⁶² Afirmou Rice que “não há nada de errado em fazer algo que beneficie toda a humanidade, só que isso é um efeito de segunda ordem.” Dizia, também, que o Presidente precisava de lembrar-se de que os militares são “um instrumento especial (...) devendo ser uma força letal e não uma força de polícia civil.” Assim sendo, não deviam agir como “árbitros políticos” e muito menos serem empregues em funções de “construção da sociedade civil”. Rejeitou que os EUA fossem vistos como um “911 mundial” recusando a noção alargada de interesses nacionais dos neoconservadores, alertando que servirem-se das “forças armadas norte-americanas como número de emergência mundial degradará as capacidades, afundará os nossos soldados em funções de manutenção de paz e aumentará as preocupações das outras nações de que os EUA decidiram aplicar conceitos de soberania limitada globalmente em nome do humanitarismo.” Para Rice esta definição dilatada dos interesses nacionais americanos é propensa a causar atritos no sentido em que outros Estados se poderão arrogar da mesma autoridade. (Rice, 2000, Campaign 2000: Promoting the national interest, *Foreign Affairs*)

⁶² Citada por Fukuyama, 2006, *America at the Crossroads*, 46.

Iniciado o seu mandato, Bush cingiu-se à sua agenda interna durante os primeiros oito meses do seu mandato presidencial. Parecia empenhado na retracção e desvalorização da política externa.⁶³

Logo nos primeiros meses, a Administração revelou-se pragmática ao lidar com a sua primeira crise com a China em Abril de 2001, quando um avião de reconhecimento norte-americano chocou com um caça chinês, provocando a morte deste piloto. O presidente chinês manteve a tripulação do avião norte-americano cativa durante uma semana. A Administração, ao início, mostrou preferência por uma resposta dura, ameaçando o governo chinês com “sérias consequências” se não libertassem a tripulação. Como tal não sucedeu, várias hipóteses foram colocadas, desde bloqueios às exportações chinesas, passando pelo cancelamento da viagem de Bush à China, à oposição à candidatura de Pequim para a realização dos Jogos Olímpicos em 2008. Contudo, o Presidente optaria pela resolução mais pacífica, escrevendo uma carta ao líder chinês, em que exprimia arrependimento pela morte do piloto.⁶⁴ A resolução da situação por via de manobras diplomáticas bem-sucedidas em detrimento de acções militares veio agravar o desagrado de alguns neoconservadores para com a Administração. Um editorial de Robert Kagan⁶⁵ e William Kristol na *The Weekly Standard* lamentava a humilhação nacional a que o perdão manifestado em relação ao regime chinês levava e a fraqueza e medo que tal atitude de subserviência revelava.

⁶³ Como dizem Daalder e Lindsay (2003, *America Unbound*, 49) a principal mensagem que o Presidente enviou ao eleitorado foi de que a sua não seria uma presidência dedicada à política externa.

⁶⁴ Segundo Bob Woodward (2003, *Bush at War*, 13) a resolução da situação foi entregue a Colin Powell que conseguiria a libertação dos vinte e quatro membros da tripulação em apenas onze dias. A Administração não queria que Bush se envolvesse, preferindo lidar com o incidente como se este não fosse uma crise de reféns, trazendo à memória a crise de reféns na embaixada norte-americana em Teerão durante a administração Jimmy Carter em que o falhanço do resgate resultou em oito americanos mortos.

⁶⁵ Robert Kagan é especialista em história norte-americana e analista de política internacional. É membro do *Brookings Institute*, escreve em vários jornais tais como *The Washington Post*, *The Weekly Standard* e *The New Republic*. Ficou conhecido pelo seu livro *Of Paradise and Power*. As suas posições enquadraram-se no “neoconservadorismo de segunda geração” que analisaremos no capítulo 3. Não confundir com o seu irmão, Frederick Kagan, académico no think tank *American Enterprise Institute* – AEI.

(Kagan & Kristol, 2001, A National Humiliation, *The Weekly Standard*) Esta fora a gota de água para os neoconservadores.

Porém, o anúncio de G.W. Bush de que os EUA iriam vender armas e submarinos a Taiwan contrariou a posição cautelosa manifestada anteriormente em relação a Pequim. O Presidente afirmou que os EUA tinham a obrigação de defender Taiwan se preciso através do uso da força militar norte-americana. O Presidente queria pôr cobro à política de ambiguidade estratégica em relação a Taiwan. Era, igualmente, um dos objectivos da agenda neoconservadora. Como vimos, o PNAC é um *think tank* norte-americano que elabora projectos e escreve cartas sobre determinados assuntos internacionais como formas de pressionar o governo a agir. O PNAC tinha organizado a Carta de 1999, assinada, entre outros, por Wolfowitz e Armitage, pedindo a revisão da política norte-americana em relação a Taiwan. A carta frisava a imprescindibilidade de os EUA envidarem todos os esforços para conter qualquer forma de intimidação da China para com Taiwan e declarar, sem ambiguidades, que iriam em sua defesa na eventualidade de um ataque ou bloqueio contra Taiwan.⁶⁶ Contudo, apesar do que os neoconservadores tinham encarado como promessas de Bush, o Presidente aprofundaria a confiança com a China reiterando a linha de continuidade para com Taiwan.⁶⁷ Nas suas memórias, (G.W. Bush, 2010, *Decision Points*, 427) diz que de cada vez que se encontrava com o líder chinês, assegurava ao seu homólogo que o entendimento subjacente à política *Uma China* não iria mudar. Durante o mandato, a Administração viria a rever as suas posições, acabando por abolir o processo de revisão dos pedidos de compra de armas por Taiwan. Apesar de Bush ter tido uma atitude desafiadora no início do mandato, a carta de arrependimento em relação ao incidente com a China, somada a

⁶⁶ Abrams et al., (1999, Statement on the Defense of Taiwan, PNAC: *Project for the New American Century*).

⁶⁷ Não será normal um Presidente com pouca experiência em política externa, querer iniciar o mandato com uma posição mais dura nalguns temas, demonstrando assim carácter?

este recuo, provam que queria evitar confrontações públicas. Embora tivesse deixado claro que a Administração não era amiga da China, lembra Mann (2004, *Rise of The Vulcans*, 286) que os EUA mantiveram negócios tranquilamente e com regularidade com a potência asiática, principalmente antes e durante o Congresso Comunista em 2002. Nas suas memórias Bush (2010, *Decision Points*, 427) afirma que entendia o comércio “como uma ferramenta para promover a agenda da liberdade”. Estava convencido de que a liberdade inerente ao mercado livre iria impulsionar o povo chinês a reivindicar liberdade na esfera política.⁶⁸ No mesmo sentido se pronunciou Condoleezza Rice num artigo publicado em 2002, afirmando que “à medida que a população chinesa se torna mais educada, mais livre para pensar e mais empreendedora, nós acreditamos que estas condições levarão, inevitavelmente a uma maior liberdade política.”⁶⁹

Quando Hu Jintao⁷⁰ tomou posse, Bush disse estar interessado em forjar uma relação próxima com ele. Depreende-se destas posições uma preocupação em não ameaçar o *status quo* nas relações com as outras grandes potências. Desta forma furtava-se a promover medidas liberalizadoras ou a condenar as restrições à liberdade de expressão e as centenas de dissidentes enclausurados, mantendo embora a agenda da liberdade como objectivo, ainda que distante ou, de momento, inconcretizável.

Para além desta atitude, nos primeiros meses de 2001, Bush e o vice-presidente, Dick Cheney, deram prioridade, não à defesa, como esperado pelos neoconservadores, mas sim ao corte de impostos. Recusaram, até, continuamente, o pedido de Donald

⁶⁸ Há muita bibliografia sobre a relação causa-efeito entre desenvolvimento económico e cultural e abertura política. Ver, por exemplo, os estudos de Seymour Martin Lipset (1959, *Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy*, *The American Political Science Review*) ou o mais recente de C. Welzer & Inglehart (2012, *How development leads to democracy*, *Foreign Affairs*)

⁶⁹ Rice veiculara esta opinião num artigo intitulado “A balance of power that favours freedom” publicado numa revista digital do Departamento do Estado: *U.S. Foreign Policy Agenda* em Dezembro de 2002. Este tinha sido adaptado da *Wriston Lecture* ao *Manhattan Institute* em Nova Iorque, emitida a 1 de Outubro do mesmo ano.

⁷⁰ Jintao sucedeu a Jiang Zemin em Março de 2003.

Rumsfeld, secretário da Defesa, para conceder mais fundos para o Pentágono. Mann (2004, *Rise of The Vulcans*, 290) descreve como de tensão o ambiente entre os que apoiavam o Presidente na diminuição da carga fiscal e os que apoiavam Rumsfeld⁷¹, Wolfowitz e o Pentágono.

O Presidente deu ainda mais motivos para não esperarem dele uma redefinição da política externa em termos de uma maior liderança e intervenção externa. Recusou servir de mediador entre o governo colombiano e os rebeldes durante a guerra civil na Colômbia⁷². Apesar de ter criticado severamente as missões de *peacekeeping*, a Administração não retirou os militares do Kosovo e da Bósnia. G.W. Bush afirmou que só os retiraria se a NATO lho pedisse. Estas atitudes demonstram que Bush não queria comprometer as linhas adoptadas anteriormente, preferindo o conhecido e confortável ao desafio, confirmando a retracção na política externa.

Bush paralisou a missão de Clinton de acelerar o processo de paz no Médio Oriente nas negociações entre israelitas e palestinianos e no final de Janeiro de 2001, recusou enviar um delegado para as conversações de paz em Taba, no Egipto.⁷³ Marc Gerecht, (2001, A cowering superpower, *The Weekly Standard*) analista no *American Enterprise Institute* – AEI - disse que a administração G.W. Bush conseguira ultrapassar a timidez do seu predecessor no Médio Oriente ao retirar os fuzileiros da Jordânia e do Bahrein. De uma forma geral, todos os neoconservadores que escreviam em revistas⁷⁴

⁷¹ De facto, Donald Rumsfeld ecoava os pedidos dos neoconservadores de reequipar o sector militar que considerava estar desactualizado e com efectivos mal treinados e organizados, pois que preparados apenas para lutar contra antigos inimigos como a União Soviética. Queria efectuar uma transformação no sector militar através do desenvolvimento da capacidade de defesa anti-mísseis, de forma a responder ao terrorismo e às novas ameaças quer às mais-valias no espaço quer ao sistema de informação. (Woodward, 2003, *Bush at War*, 22).

⁷² A guerra civil era entre o governo colombiano e as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas – FARC. O conflito da guerrilha marxista com as forças governamentais durava há quatro décadas. Os EUA recusaram observar as conversações de paz a decorrer em Março de 2001 entre o governo da Colômbia e os rebeldes dando a justificação de estes terem matado três trabalhadores norte-americanos em 1999.

⁷³ Recordam Daalder e Lindsay (2003, *America Unbound*, 62, 67)

⁷⁴ Alguns exemplos: Kagan & Kristol, 2001, A National Humiliation, *The Weekly Standard*; Frederick Kagan 2000, *The decline of America's armed forces*; Till, 2001, Dear Mr. President, *The Weekly Standard*.

foram extremamente críticos do fosso entre as promessas da campanha e os programas defendidos após ter sido eleito. Criticavam o peso do papel moderador do secretário de Estado, Colin Powell, e a quebra da promessa de reconstruir o sector militar, através do aumento do orçamento para a defesa.⁷⁵ Afirma Packer (2005, *The Assassins' Gate*, 52) que o pedido de humildade de George W. Bush e a defesa dos interesses nacionais definidos de forma estrita em política externa representavam tudo o que Robert Kagan, neoconservador convicto, desprezara.

Em relação à Rússia, Bush viria, também, a recuar no que tinham sido os seus objectivos durante a campanha, acabando por encetar uma política de aproximação e, até, de cordialidade com o recém-eleito Presidente Vladimir Putin. Este foi mesmo o primeiro líder estrangeiro a ligar para a Casa Branca após os atentados de 11 de Setembro (G.W. Bush, 2010, *Decision Points*, 196). Se recordarmos a expulsão em Março de 2001 de quinze diplomatas russos na sequência de uma acusação de espionagem sobre um agente do FBI, esta aproximação ainda se afigura mais surpreendente. As relações com Vladimir Putin que se seguiriam seriam, pois, de cooperação, iniciada com as conversações sobre o abandono do tratado ABM⁷⁶, considerado obsoleto e irrelevante⁷⁷, e a definição dos moldes de um novo acordo. Os EUA retirar-se-iam do tratado ABM a 13 de Junho de 2002⁷⁸.

⁷⁵ Segundo o entendimento de Clarke & Halper, 2004, *America Alone*, 130.

⁷⁶ Tratado sobre mísseis anti-balísticos assinado em 1972. No original: *Anti-Ballistic Missile Treaty*. William Schneider (2000, *Weapons proliferation and missile defense: The strategic case*, 282) disse que o tratado “tinha sido redigido para o equilíbrio de poderes bipolar e estável da Guerra Fria” e que era nessa altura (2000) menos uma forma de garantir a segurança dos EUA do que “um esforço para acomodar a nostalgia da Rússia pelo seu estatuto de superpotência da era da Guerra Fria.”

⁷⁷ No discurso que o presidente Bush fez sobre a defesa anti-míssil (Abril, 2001, National Defense University, Washington) defendeu que o tratado, que data de 1972, estava obsoleto perante as novas ameaças, justificando-se com a necessidade de um novo conceito de contenção: “Precisamos de uma nova moldura que nos permita construir defesas anti-míssil que contenham as diferentes ameaças que pairam sobre o mundo de hoje. Para tal, temos de avançar para além dos constrangimentos do velho Tratado ABM – já com 30 anos. Este tratado não reconhece o presente nem aponta o caminho para o futuro. Congela o passado. Nenhum tratado que nos impede de abordar as ameaças contemporâneas, que nos proíbe de obter tecnologias promissoras para nos protegermos e aos nossos amigos e aliados joga a favor dos nossos interesses ou a favor dos interesses da paz mundial.”

⁷⁸ Data confirmada em http://www.armscontrol.org/act/2002_07-08/abmjul_aug02

Em matéria de tratados e organizações internacionais, a administração G. W. Bush durante os primeiros seis meses anunciou a intenção de rejeitar vários tratados. Quanto ao Tratado de Roma para a criação do Tribunal Penal Internacional, o presidente Clinton havia assinado o tratado a 31 de Dezembro de 2000, passando o ónus da ratificação pelo Senado para a nova Administração. Eram precisas sessenta ratificações para o tratado entrar em vigor. A Administração conseguiu retirar a assinatura dos EUA ao tratado e pressionou várias capitais para não o ratificarem. A comunidade de defensores dos direitos humanos e várias organizações de advogados lideraram as acusações de unilateralismo devido à retirada da assinatura. O anti-americanismo⁷⁹ disparou em Estados europeus como a Grã-Bretanha, França, Canadá e Alemanha. Seguiu-se a decisão de não ratificar o Protocolo de Quioto.⁸⁰ Este havia sido assinado pela administração Clinton mas nunca ratificado pelo Senado durante a sua administração.⁸¹ No entanto, a diferença em relação ao tratado ambiental entre as duas

⁷⁹ Marques de Almeida e Vasco Rato caracterizam-no como a crença de que existem defeitos inerentes à sociedade americana que são ameaçadores para o resto do mundo. Assim estabelecido, os defeitos intrínsecos à natureza da América explicariam comportamentos condenáveis. Este conceito extravasa o plano da crítica política e é basicamente um plano de ataque à identidade cultural e ideológica dos Estados Unidos. (Marques de Almeida & Rato, 2004, *A encruzilhada*, 201) Há autores como Crockatt que distinguem entre anti-americanismo e desamericanização (“un-americanism”), sendo o “un-american” alguém que denuncia alguns dos elementos do americanismo (características e espírito americano, o *american way of life*). Enquanto o un-americanism é aplicado aos americanos, o anti-americanismo normalmente é aplicado a não-americanos, embora não seja um fenómeno exclusivamente estrangeiro. O primeiro conceito é vago e atingiu o expoente na época de McCarthy com a “caça às bruxas”, significando a rejeição de ideias centrais à cultura política americana. (citado por Clarke & Halper, 2004, *America Alone*, 241) O anti-americanismo, por sua vez, pode ser definido como um “sentimento, um conjunto de opiniões sobre a América, a população americana e as suas políticas que pode adquirir diferentes contornos e expressões e derivar de diferentes experiências. (*ibid.*, 243)

⁸⁰ O protocolo de Quioto foi discutido em 1997 na cidade de Quioto e ratificado em Março de 1999, entrando em vigor em 16 de Fevereiro de 2005. É um tratado internacional com compromissos mais rígidos para a redução das emissões de gases com efeitos de estufa (GEE) e nele se estabeleceu um calendário, pelo qual, os países desenvolvidos se comprometiam a reduzir a quantidade de gases poluentes em, pelo menos, 5,2% até 2012, em relação aos níveis de 1990. Os líderes europeus, principalmente o chanceler alemão Gerhard Schroder foram extremamente críticos da oposição norte-americana ao Protocolo de Quioto. (Jehl, 2001, US going empty-handed to Meeting on Global Warming, *The New York Times*: <http://www.nytimes.com/2001/03/29/us/us-going-empty-handed-to-meeting-on-global-warming.html?ref=douglasjehl>)

⁸¹ A ratificação no Senado implicava dois terços dos votos a favor mas em 1997, o Senado votou contra por 95-0 por acreditar que o protocolo era contra os interesses económicos dos Estados Unidos. Mesmo o senador Democrata (por Massachusetts) John F. Kerry – que viria a ser o candidato Democrata às eleições presidenciais de 2004, afirmou que os termos do protocolo não eram aceitáveis e não seriam ratificados.

administrações residiu na forma como Bush, ao contrário de Clinton (que deixou subtilmente esmorecer a ratificação no Congresso) fez questão de anunciar o abandono do protocolo durante um almoço entre membros da NATO.⁸² A Administração opôs-se ainda à aprovação do Pacto sobre o Controlo de Armas Ligeiras, a um novo Protocolo para a Convenção sobre Armas Biológicas, ao Tratado sobre a Proibição Completa de Testes Nucleares bem como ao Tratado para a Abolição do uso de Minas. O desinteresse pela opinião dos outros Estados bem como a desvalorização da diplomacia decorriam dos princípios em que o Presidente acreditava: se todos os Estados seguem os seus interesses próprios, se o poder está acima de tudo e se a virtude norte-americana é inquestionável, então a política externa não deve deter-se em procurar políticas comuns.⁸³ Anthony Lewis entendia que todos estes exemplos de abandono ou oposição a tratados revelavam a rigidez, “a roçar a arrogância” do presidente G.W. Bush, em que a atitude em relação ao ambiente era apenas uma de vários exemplos. (Lewis, 2001, *Abroad at home: The closed mind, The New York Times*)

Para o analista Philip Gordon, (2007, *Winning the right war, 30*) Bush havia definido o papel que queria para os EUA em matéria de liderança, bem antes do 11 de Setembro. A não vinculação aos acordos mencionados é prova de que foi logo no início do seu mandato que a via do unilateralismo foi implementada. Na sua opinião, o candidato G.W. Bush já criticara a posição de deferência de Clinton para com as sensibilidades dos outros Estados em política externa. Bush fora também muito crítico em relação ao apoio que a administração Clinton dera ao Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial.⁸⁴ A visão da nova Administração apenas corroborava essa ideia de que os objectivos mais importantes para os EUA em política externa só seriam

Citado por Dewar & Sullivan, 1997, Senate Republicans Call Kyoto Pact Dead, *The Washington Post*, pA37.

⁸² De acordo com Fukuyama, 2004, *State-building*, 109.

⁸³ Na perspectiva de Daalder & Lindsay, 2003, *America Unbound*, 72.

⁸⁴ Recorda Mead em 2001, *Special Providence*, 307.

plenamente atingidos através da liderança norte-americana decisiva e, se necessário, através da acção unilateral. Condoleezza Rice era um desses elementos da equipa de Bush, extremamente crítica do abraçar ilimitado de acordos internacionais que não fossem claramente a favor dos interesses nacionais.⁸⁵ Mais, a Administração estava convencida de que os aliados e parceiros seguiriam o líder e permitiriam que os EUA mantivessem liberdade de acção.⁸⁶ O facto de a Administração estar iludida acerca do apoio que teriam as suas decisões por outros governos aliados, parece estar intimamente relacionado com o conceito de “hegemonia benevolente”. Este conceito corresponde à convicção de que os interesses nacionais dos EUA dizem respeito a assuntos que interessam a todos os Estados e que quando os EUA agem é para benefício de todos e para tornar o mundo mais justo e pacífico, sendo natural que os aliados lhes dêem espaço e margem de manobra para agir.⁸⁷

Na primeira viagem de Bush pela Europa como presidente dos EUA, a percepção dos Estados visitados era de que os EUA estavam a adoptar uma linha unilateralista. Contudo, James Mann considera que a tendência para o unilateralismo já se vinha a acentuar desde os anos noventa no final da Guerra Fria e com a emergência dos EUA como superpotência, ainda sob a administração Bush sénior. Justifica essa linha

⁸⁵ Rice escrevia em 2000 que o comprometimento da administração Clinton a acordos, em larga medida, simbólicos, e a perseguição de normas ilusórias de comportamento internacional tornara-se uma epidemia que não mostrava liderança. Sugerir que os EUA têm um papel especial no mundo e não devem aderir a qualquer convenção ou acordo que alguém se lembre de propor, não significa isolacionismo. Estava a referir-se especificamente ao Protocolo de Quioto e ao Tratado sobre a Proibição Completa de Testes Nucleares. (Rice, 2000, Campaign 2000: Promoting the National Interest, *Foreign Affairs*).

⁸⁶ Esta convicção sustenta-se na teoria da formação de alianças: “balance-of-threat” que foi formulada em 1985 por Stephen M. Walt como correcção à teoria do equilíbrio de poderes formulada por Kenneth Waltz. Nesta teoria, Walt descreve a posição “bandwagoning” como o alinhamento com uma potência dominante, quer para apaziguá-la, quer para obter vantagens da potência dominante. Implica uma troca desigual na medida em que o Estado vulnerável faz concessões assimétricas à potência dominante, aceitando um papel subordinante. Implica, ainda, um risco elevado, pois tem de haver confiança em que a potência dominante seja benevolente. (Gangale, 2003, *Alliance Theory: Balancing, Bandwagoning and Détente*)

⁸⁷ Robert Kagan e William Kristol (2000, *Introduction: National Interest and Global Responsibility*, 22) dizem que “é precisamente porque a política externa norte-americana está imbuída de um nível anormalmente elevado de moralidade, que as outras nações pouco receiam o seu poder - de outra forma ameaçador”. Para os neoconservadores, a relutância das outras potências em unirem-se de forma a contrabalançarem o poder dos EUA tem a ver com o facto de os EUA não terem uma definição estreita e egoísta dos interesses nacionais.

unilateral pela razão de que os EUA se sentiam livres para perseguir os seus interesses nacionais e não os interesses do Ocidente ou dos aliados. Por outro lado, outros governos tornaram-se mais sensíveis do que no passado a demonstrações do poder americano. A China, a Rússia e a França consultavam-se sobre maneiras de contrabalançar o seu poder. Mann (2004, *Rise of The Vulcans*, 287, 288) lembra que a própria administração Clinton tinha sido acusada de unilateralista⁸⁸, embora o facto tenha sido esquecido com a tomada de posse de G. W. Bush. Quando Clinton agiu militarmente contra o Iraque em 1998, só o Reino Unido o apoiou.⁸⁹ Quanto a G.W. Bush, como era um Presidente que não estava interessado em política externa, os *lobbies* domésticos tornavam-se decisivos perante a emergência de assuntos internacionais de peso, determinando uma atitude que poderia ser imune à opinião dos pares. A nova administração Bush estaria, desta forma, apenas a continuar a viragem unilateralista na política externa, acelerando-a. Vasco Rato e Marques de Almeida explicam que ambos – G.W. Bush e Clinton – salientavam a relevância do multilateralismo mas, devido à transição para a unipolaridade com a implosão do bloco soviético, as regras e instituições criadas a seguir à Segunda Guerra Mundial deixam de corresponder às necessidades inerentes à hegemonia americana. Assim, embora tanto Republicanos como Democratas entendam que a liderança deve ser exercida, preferencialmente, através da influência, ou seja de *soft power*, quando não há consenso entre os EUA e a comunidade internacional, tanto um partido como o outro, “assumem que a liderança americana fatalmente passará pela acção unilateral.” (Marques de Almeida & Rato, 2004, *A encruzilhada*, 53)

⁸⁸ Lembremos a não ratificação do Protocolo de Quioto no Senado em 1997 e o documento PDD/NSC-25 em que se limitava a participação das forças militares dos EUA em operações de paz das Nações Unidas.

⁸⁹A Operação “Raposa no Deserto” em Dezembro de 1998 consubstanciou uma série de ataques continuados por parte dos EUA e RU sobre alvos militares e de segurança no Iraque por Saddam Hussein ter recusado em colaborar com os inspectores das Nações Unidas encarregues de encontrar e destruir armas de destruição maciça.

O unilateralismo que se foi tornando evidente nos primeiros meses da administração G.W. Bush pode ser compreendido através da análise das correntes doutrinárias que influenciavam os altos funcionários na Administração. Um dos princípios neoconservadores é precisamente o ceticismo acerca da legitimidade e eficácia da lei e instituições internacionais para se atingirem objectivos como a segurança ou a justiça.⁹⁰ No entanto, a composição da Administração era variada. Nos primeiros meses da Administração era especialmente óbvia a oposição de duas correntes: a dos nacionalistas americanos e a dos representantes dos internacionalistas liberais.⁹¹ Os neoconservadores⁹² eram uma pequena minoria. Os que partilhavam a visão dos nacionalistas americanos, que eram muitos dos que detinham posições civis no Pentágono, procuravam uma posição mais assertiva em política internacional. Os grandes objectivos eram converter a hegemonia norte-americana num sistema permanente e preservar a segurança física do território norte-americano. Para alcançá-los, apregoavam o fortalecimento do sector militar. Os EUA eram suficientemente poderosos para desafiar as hesitações dos aliados e suficientemente ricos para desprezar avisos da Rússia e da China de que um novo sistema de defesa Anti- Míssil daria azo a uma nova corrida às armas. O fim da Guerra Fria era o momento ideal para os EUA se lançarem à supremacia global, apoiando-se essencialmente na força militar. Esta corrente representava uma veia muito populista no seio da população americana que advogava as qualidades da honra, independência e orgulho militar. A sua influência atesta-se pelo número de generais na política norte-americana. (Mead, 2001, *Special*

⁹⁰ De acordo com a definição dos princípios neoconservadores por Fukuyama, 2006, *America at the Crossroads*.

⁹¹ Os nacionalistas americanos de Fukuyama correspondem aos “jacksonianos” de Walter Russel Mead e aos nacionalistas assertivos de Daalder e Lindsay. Já os internacionalistas liberais de Fukuyama são os internacionalistas pragmáticos de Daalder e Lindsay e correspondem aos “jeffersonianos” de Mead.

⁹² Russel Mead coloca-os dentro de um subgrupo do “wilsonianismo”, pois distingue dentro desta corrente, “wilsonianos” de direita e “wilsonianos” radicais. Os “wilsonianos” de direita acreditam que os EUA devem espalhar os valores e as práticas da sociedade norte-americana pelo mundo. Muitos neoconservadores seriam subsumidos nesta subcategoria. Já os “wilsonianos” radicais sugerem que os EUA reformem as suas instituições antes de procurar reformar outros Estados. (Mead, *op.cit.*, 93)

providence, 88) Esta corrente é profundamente comprometida com a soberania nacional, defendendo que nenhuma autoridade internacional é verdadeiramente democrática. Consequentemente receiam que os Estados Unidos percam liberdade de acção quando as organizações internacionais assumem poderes sobre os tribunais e legislaturas norte-americanos. Assim, são os nacionalistas americanos que têm menos respeito pelo direito e prática internacionais de todas as correntes doutrinárias. (*ibid.*, 246, 291) Estes acreditavam que a vida internacional é e será sempre violenta e anárquica. A diplomacia norte-americana deve ser sagaz e não mais escrupulosa do que a de qualquer outro Estado. Defendem a necessidade de, por vezes, se lutarem guerras preemptivas, subverter governos estrangeiros ou até de assassinar líderes cujas intenções sejam claramente hostis para protegerem os interesses nacionais que entendem de forma bastante estreita, relacionados, essencialmente com a segurança. (*ibid.*, 246, 307)

Outra composição ideológica era a dos internacionalistas liberais representada por Colin Powell e o seu número dois Richard Armitage. Esta decorria de uma diferente análise dos interesses nacionais. Estes encaravam os EUA como uma potência do *status quo* com poucas exigências para com o sistema internacional. Em vez de potenciar conflitos desnecessários com Estados hostis, deveriam antes concentrar-se em manter o poder actual, evitando alienar os aliados e correr riscos desnecessários por benefícios hipotéticos. Esta corrente tinha sido especialmente crítica das intervenções humanitárias e missões de *nation building* nos anos noventa lideradas por objectivos “wilsonianos” mas rejeitavam, igualmente, o desejo de poder desmesurado dos nacionalistas americanos. (*ibid.*, 307, 308) Era uma corrente claramente mais pragmática e humilde no uso da força do que os nacionalistas. Powell aprendera no Vietname os limites do poder e a importância do apoio público. A Doutrina Powell defendia que os EUA só deveriam usar a força em último recurso contra ameaças concretas e com o apoio da

população. Powell reconhecia, ainda, as virtudes dos acordos e esforços multilaterais, o que lhe valeria acusações de ingenuidade e timidez.⁹³ A sua posição pragmática daria mais tarde azo a uma cisão entre os internacionalistas e unilateralistas quando a Administração se debatia quanto a uma intervenção no Iraque. Os internacionalistas liberais defendiam que a política externa norte-americana deve focar-se menos em promover a democracia externamente e mais em salvaguardá-la internamente, daí o zelo desta corrente por impostos baixos, orçamentos equilibrados e um governo pequeno. (Mead, *op. cit.*, 308)

A ambiguidade da política externa nos primeiros meses da Administração reflecte esta clivagem dentro da Administração. As duas correntes: a internacionalista liberal e a nacionalista digladiaram-se pelo controlo da política externa. Os nacionalistas americanos defendiam uma linha dura para com a China e a Coreia do Norte, a definição de um sistema de defesa anti-míssil expedito sem a necessidade de negociações com a Rússia e com os aliados, bem como a retirada de organizações e instituições internacionais “wilsonianas”. Esta forma dos nacionalistas de encarar os acordos internacionais influenciaria o rumo unilateral da Administração. De facto, nacionalistas americanos como o secretário da Defesa, Donald Rumsfeld e o vice-presidente Dick Cheney, bem como alguns senadores republicanos e grupos de interesses foram essenciais na oposição à vinculação aos tratados.⁹⁴ No entanto, outras batalhas seriam ganhas pelos internacionalistas liberais, sendo exemplos as relações com a China, a Coreia do Norte e o Iraque e, ainda, o afastamento da questão israelo-palestina. (*ibid.*, 308) Recordemos ainda que o presidente Bush optou por não aumentar os fundos para o sector da Defesa, preferindo diminuir os impostos, o que foi ao encontro do desejo da ala pragmática composta por Powell e Armitage mas

⁹³ De acordo com Daalder & Lindsay, 2003, *America Unbound*, 45, 46.

⁹⁴ Daalder e Lindsay também são da opinião de que G.W. Bush é nacionalista americano - assertivo, segundo a terminologia que empregam.

desiludindo Rumsfeld e Wolfowitz. A desilusão dos meios neoconservadores com as primeiras medidas tomadas por W. Bush, deveu-se, em grande parte, à influência dos elementos mais moderados da Administração. O pensamento ideológico das principais figuras com poder decisório seria fulcral na nova estratégia para a política externa e daria azo a dissensões agudas. O facto de os neoconservadores e os nacionalistas americanos partilharem princípios determinantes sobre o papel dos EUA, mais especificamente, sobre o unilateralismo e “excepcionalismo”, seria determinante no rumo da política externa pós-11 de Setembro. De facto, esta comunhão viria a ser decisiva na formulação da resposta aos atentados de 11 de Setembro de 2001. Nesta primeira fase, quanto à vinculação a acordos e organizações internacionais, os representantes das correntes neoconservadora e nacionalista tiveram o seu peso na tomada de decisões.⁹⁵ Mas não podemos descurar a influência dos internacionalistas liberais no rumo das outras decisões.

Há várias justificações que levaram a Administração a concluir que podia ignorar as críticas dos outros Estados. Uma era a crença de que os EUA estavam a pagar pela administração Clinton, cujo modo de agir externamente consistira em cortejar os aliados, principalmente os europeus.⁹⁶ Em segundo lugar, estava o papel que G.W. Bush atribuía aos interesses nacionais, rejeitando assinar tratados ou envolver-se em matérias que não contribuíssem para o bem do país.⁹⁷ Ora, se os Estados seguem os seus interesses próprios, se o poder conta mais do que os outros factores e se a virtude americana é indiscutível, então a política externa dos EUA não deve preocupar-se em procurar políticas comuns. Havia, ainda, a constatação de que os aliados não iriam, quer

⁹⁵ Para Clarke e Halper (2004, *America Alone*, 129) os neoconservadores exerceram uma influência considerável na definição da direcção e prioridades das relações externas dos EUA desde os primeiros meses. No entanto, Russell Mead ao analisar os primeiros oito meses da Administração G.W. Bush refere apenas o confronto entre os “jacksonianos” e os “jeffersonianos” quanto à reestruturação das forças armadas e relações com a China e Rússia.

⁹⁶ De acordo com Daalder e Lindsay, 2003, *America Unbound*, 73.

⁹⁷ *ibid.*, 72.

por falta de vontade quer por incapacidade, fazer com que os americanos sofressem represálias. Bush queria manter-se firme e inabalável perante críticas e censuras externas.

Conclusão

Observámos de que forma George W. Bush enunciou objectivos modestos para os assuntos internacionais, guiando-se pelo *status quo* e não pelo que dizia ser a “agenda social” do seu predecessor.

Nas entrevistas em que era interrogado sobre o papel dos Estados Unidos e a importância da política externa, as respostas de Bush deixavam transparecer uma atitude pragmática e modesta. Mostrou-se sempre crítico em relação à proliferação de soldados em missões de *peacekeeping* e *peaceenforcing*, preferindo que as missões de *nation-building* fossem relegadas para as Nações Unidas (NU), restringindo os soldados a missões militares e sempre em função dos interesses nacionais. Denotava-se um realismo na formulação da agenda externa, embora a democracia e os valores do mercado comum fossem mencionados frequentemente, quer no respeitante à China e à Rússia, quer em relação aos aliados ocidentais. Contudo, vimos que era bastante usual os presidentes dos EUA mencionarem a importância dos valores norte-americanos.

Por outro lado, alguns elementos da equipa tinham posições bastante determinadas quando ao uso da força, o que se traduzia em pedidos de um maior orçamento para o sector da Defesa. No entanto, no início de 2001, a doutrina que parecia prevalecer era a do realismo, pragmatismo e conservação do *status quo* na relação com as outras potências. Vimos que apesar de uma retórica assertiva em relação à China e à Rússia nos primeiros debates da campanha presidencial, G.W. Bush, após a

tomada de posse, firmaria relações amigáveis com o líder russo e resolveria com pragmatismo o conflito com a China ocorrido em Abril de 2001.

Havia uma concentração nos conflitos que poderiam ter repercussões no equilíbrio global ou equilíbrio regional de poderes e defendia-se a retirada de conflitos com pouca importância, como em África, ou então inúteis, como a questão palestiniana. Mais, embora tenha devotado grande parte da campanha a acusar Bill Clinton do excessivo número de missões militares para efeitos de *peacekeeping*, Bush acabaria por manter os mesmos efectivos na Bósnia e no Kosovo, o que demonstra como não queria afrontar o *status quo* nem transformar a sua agenda externa. Desta forma, afirmamos que não divergiu sobremaneira do seu antecessor.

Stanley Hoffmann (2004, *Gulliver Unbound*, 30) afirma que só o 11 de Setembro iria quebrar com esta visão modesta e pragmática do papel dos EUA.

CAPÍTULO 2

O 11 de Setembro

Introdução

O 11 de Setembro foi o momento-charneira na administração de G.W. Bush, impulsionando o repensar de toda uma estratégia para a política externa e a consequente alteração das suas prioridades. É abandonada a *realpolitik* e o pragmatismo que tinham caracterizado as relações com as grandes potências, China e Rússia, em que o critério orientador era a defesa de interesses nacionais vitais. Pelo que vimos no anterior capítulo o Presidente seguia a linha dos seus antecessores, preservando as alianças com as grandes potências e não pondo em causa o *status quo* nas relações internacionais, apesar de ao início ter mostrado vontade de o fazer quanto à China e Taiwan. Por sua vez, os temas dos impostos e reforma educativa - até ao 11 de Setembro as principais preocupações de G.W. Bush - passam a segundo plano. A primazia é transferida para a política externa através da reformulação dos objectivos que implicam um papel mais interventivo para os EUA no pós-11 de Setembro. A nova agenda política passa a incluir um conjunto de princípios – promoção da democracia através da mudança de regime, guerra preventiva, condução da política externa por via do unilateralismo ou através de alianças flutuantes, - que ficariam plasmados na nova estratégia de segurança nacional, redigida em 2002.

Na primeira secção começaremos por analisar as reacções dos membros da Administração aos ataques terroristas. Na segunda secção avançaremos para a Doutrina Bush e os pilares que a compõem e enunciaremos os principais pontos da Doutrina

Bush, especificamente, o alargamento da democracia através da mudança de regime, a nova Estratégia de Segurança Nacional, a doutrina de guerra preventiva, as alianças flutuantes e o unilateralismo. Na última secção aludiremos a algumas das repercussões da Doutrina Bush, ao nível das reacções da Europa e do recrudescimento do anti-americanismo, principalmente, mas não só, em Estados de maioria muçulmana. Iremos, também, fornecer algumas explicações para a pouca contestação às medidas internas que visavam aumentar a segurança interna mas que restringiram alguns direitos civis da população.

Momento definidor para a revisão da política externa norte-americana

Os ataques terroristas na manhã de 11 de Setembro de 2001, com as imagens da implosão das torres gémeas e do edifício do Pentágono em chamas após o embate de avião da American Airlines, a serem transmitidas ao vivo, chocaram o mundo ao expor a fragilidade da superpotência até aí invulnerável dentro das suas fronteiras. Revelaram, também, um terrorismo imprevisível que não deixava ileso a maior potência global. As reacções, porém, foram díspares: da comoção e solidariedade⁹⁸ a manifestações de regozijo. Houve até artigos de opinião em que se atribuía responsabilidade aos Estados Unidos pela sua arrogância, etnocentrismo e historial de intervencionismo.⁹⁹

⁹⁸ Na Coreia do Sul e no Equador houve rezas pelas vítimas e, até no Irão, milhares de cidadãos participaram em vigílias. O jornal francês *Le Monde* resumiu bem o sentimento da Europa no dia 11 de Setembro: *Nous sommes tous américains*. As Nações Unidas votaram, no dia 12 de Setembro, uma resolução introduzida pela França, condenando os responsáveis pelos actos e autorizando os passos necessários à resposta ao ataque.

⁹⁹ Susan Sontag acusou as versões simplistas que caracterizaram os atentados como um ataque cobarde à civilização em vez de reconhecer o 11 de Setembro como um ataque à auto-proclamação dos EUA como a superpotência e em consequência das suas alianças e acções específicas ao longo dos tempos. Sontag, 2001, 9/11, *The New Yorker*: <http://groups.colgate.edu/aarislam/susan.htm>. Noam Chomsky (2007, *Interventions*) diz que a explicação para os atentados não está no ódio de certos grupos pelos EUA ou pelos cidadãos norte-americanos mas nas políticas oficiais norte-americanas que negam as liberdades que os EUA dizem querer promover como o apoio a regimes brutais e corruptos na América Central, Sudão e Turquia. Jean Baudrillard, o filósofo e sociólogo francês, colocou desta forma a reacção à queda das Torres: “Que nós tenhamos sonhado com este acontecimento, que toda a gente sonhou com isso...é inaceitável mas ainda um facto.” (citado por Podhoretz, 2007, *World War IV*, 101).

Mas qual foi realmente o impacto dos atentados na formulação da agenda externa na administração G.W. Bush e, em especial, da proposta de democratização do Médio Oriente? Como vimos no capítulo anterior o Presidente, apesar das críticas ao “diletantismo” do seu antecessor e de ter até mostrado vontade de ser mais crítico em relação à China e Rússia, acabou por seguir a linha dos seus antecessores em política externa. De facto, preservaria as alianças com as grandes potências, não colocando em causa o *status quo* e defendendo até a Doutrina Powell, muito criticada por neoconservadores.

Pelas decisões que seriam tomadas no pós-11 de Setembro, os atentados afiguram-se como a causa e ponto de partida para uma nova agenda, mais assertiva e com base no poder militar norte-americano. Se atentarmos às reflexões dos principais intervenientes da Administração sobre os ataques terroristas, torna-se patente que estes foram o ponto de viragem no rumo da presidência. George W. Bush confirma isto nas suas memórias, (G.W. Bush, 2010, *Decision Points*, 139) afirmando que “a essência da sua presidência, que esperara ser a política interna, seria agora a guerra”.¹⁰⁰ O 11 de Setembro foi, nas palavras de Donald Rumsfeld, Secretário da Defesa, “o momento definidor” da administração G. W. Bush. (citado por Woodward, 2003, *Bush at War*, 25) Colin Powell, o então secretário de Estado, afirmou, a propósito do 11 de Setembro, que as crises provocam o maior perigo mas também a maior oportunidade (*ibid.*, 11).

E, de facto, assim foi, pois os atentados permitiram a formulação de uma nova estratégia apoiada numa política externa musculada com fortes ambições intervencionistas. Nos dias que se seguiram aos ataques, a Administração passou imediatamente a formular medidas que teriam um impacto duradouro, quer na política

¹⁰⁰ De facto, G.W. Bush confessou ter havido uma mudança na sua atitude pois os ataques lhe deram um sentido de urgência que antes não sentira para agir em relação a Bin Laden. (Woodward, 2003, *Bush at War*, 39) Afirmou, mesmo, que o 11 de Setembro fora uma chamada para uma missão especial, uma epifania com toques de vocação divina. (citado por Brzezinski, 2007, *Second Chance*, 142)

interna, quer a nível internacional. Face aos atentados inéditos em solo americano (exceptuando Pearl Harbour, 60 anos antes) era necessário emitir uma resposta célere e eficaz que transmitisse à população norte-americana uma imagem de força sem limites, mas também aos inimigos que os EUA iriam punir os responsáveis e não tolerariam um novo ataque.¹⁰¹ O jornalista Bob Woodward na sua análise a este período norte-americano diz que o 11 de Setembro de 2001 alterou e definiu a presidência de Bush. Lembra que no seu diário, nessa noite, o Presidente escreveu que o Pearl Harbour do século XXI tivera lugar nesse dia. (Woodward, 2004, *Plano de Ataque*, 43) Alguns autores vão ainda mais longe, como Podhoretz (*World War IV*, 2007) que fala de uma quarta Guerra Mundial contra o islamofascismo, considerando a Guerra Fria como a terceira. Reynolds (2009, *America, Empire of Liberty: A new history*, 555, 559) diz que o problema era que nenhum presidente estava preparado para tal catástrofe. Para o autor, a retórica de Bush e mesma a sua visão do mundo tornaram-se progressivamente messiânicas, pois o Presidente passou a falar da liberdade como uma dádiva de Deus à humanidade e ele como seu instrumento. No primeiro aniversário do 11 de Setembro, G.W. Bush afirmou: “ Nós sabemos que Deus nos juntou neste momento, para sofrermos juntos, para permanecermos juntos, para servir o outro e o nosso país. E o dever que nos foi incutido – defender a América e a nossa liberdade – é também um privilégio que partilhamos.” (G.W. Bush, 2002, *September 11 anniversary address*, New York). De facto, houve um novo fulgor na política externa norte-americana, em que os discursos do Presidente pareciam insuflados de uma retórica maniqueísta com acentuação do papel dos EUA no palco mundial no confronto entre as democracias liberais e os regimes despóticos. Emergem os temas que vão definir a presidência: a

¹⁰¹ Michael Hirsh (2002, *Bush at the World, Foreign Affairs*) comenta que G.W. Bush se viu confrontado com uma “terrível nova realidade” e que, ao contrário de Pearl Harbour, o ataque foi visto pelos americanos nas televisões em directo, que puderam assistir à implosão das torres gémeas. Era um desafio enorme saber como responder a ataques de tal envergadura.

guerra ao terror e o Iraque. Brzezinski entende que o Presidente emergiu como que transformado um dia após os atentados. (Brzezinski, 2007, *Second Chance*, 136).¹⁰² E a avaliar pela forma como Bush descreve o impacto dos atentados e como estes influíram no tratamento que iria dar ao terrorismo e ao Iraque, estamos perante um Presidente mudado.

Nos dias que se seguem ao 11 de Setembro de 2001, a luta contra este novo terrorismo¹⁰³ - globalizado e transnacional - passa a ser o cerne da administração G.W. Bush e vai implicar a transformação da política para com o Médio Oriente. A política externa vai de ora em diante passar a primeiro plano e dominar a agenda política da administração.

No Discurso à Nação (G.W. Bush, 2001, *Address to the Nation*), apenas nove dias após os atentados, o Presidente enunciaria as grandes linhas condutoras da que viria a ser conhecida por Doutrina Bush. A guerra ao terrorismo envolveria o mundo inteiro e

¹⁰² Visão oposta têm Daalder e Lindsay que consideram que o 11 de Setembro reafirmou mais a visão de Bush do que a transformou, permitindo-lhe ajustar os factos à sua visão do mundo. Até essa data, os ataques terroristas eram uma ameaça abstracta. Doravante, o mal adquiria um rosto e uma identidade e a guerra ao terrorismo seria a missão da sua presidência. Com os atentados, Bush renascia como um internacionalista das cruzadas que abraçara a visão de Woodrow Wilson para um mundo democrático, que cumpriria os seus desígnios através do uso da força. (Daalder & Lindsay, 2003, *America Unbound*, 78-80). No entanto, não subscrevemos esta opinião. Bush carecia dessa “visão do mundo” o que tornou mais fácil a adaptação de ideias neoconservadoras ou hegemónicas que encaixavam na perfeição no cenário “apocalíptico” após os atentados. Foi esse vazio de ideias fortes quanto à política externa que tornou o Presidente mais receptivo às ideias quanto ao papel dos EUA e aos Estados falhados no Médio Oriente.

¹⁰³ John Ikenberry (2002, *America's imperial ambition*, *Foreign Affairs*) definiu-o como um “terrorismo novo e apocalíptico” em contraste com o antigo terrorismo. Este era caracterizado pelo uso de violência para fins políticos com o objectivo de mudar a ideologia do Estado ou a representação dos grupos étnicos minoritários. Como este terrorismo falhou nos seus objectivos surgiu um novo. Este denominado de terrorismo “pós-moderno” ou “novo terrorismo” é motivado por promessas de recompensa no outro Mundo. Alguns terroristas são motivados por razões religiosas que os levam a matar tantos “infiéis” quanto possível. Na era do chamado terrorismo transnacional este é conduzido por três factores: a expansão das viagens aéreas; a maior disponibilidade de cobertura televisiva das notícias e interesses ideológicos e políticos mais latos. Estes factores permitiram o terrorismo crescer de um fenómeno local e regional para uma ameaça internacional. (Kiras, 2005, *Terrorism and globalization*, 479-481) Russel Howard aponta ainda outros factores para distingui-lo do velho terrorismo: a maior violência; verdadeiras operações globais conduzidas por actores transnacionais que operam globalmente e querem destruir o Ocidente; organizações bem financiadas mas em grande medida com base em actividades legais e ilegais e não nas estruturas estatais; operacionais bem treinados e que partilham técnicas e táticas; acesso a armas de destruição maciça e uma grande dificuldade em penetrar nos grupos, pela sua organização em rede e filosofia. Russel, citado por Manuel, (2009) *Pirataria de música e ameaças assimétricas: As rotas do tráfico e o financiamento do terrorismo*.

não apenas os EUA, pois não se tratava, só, de uma luta da América mas sim de uma “luta civilizacional (...) a luta de todos aqueles que acreditam no progresso e pluralismo, na tolerância e na liberdade.” (G.W. Bush, 2001, *Address to the Nation*) Bush disse mesmo que o 11 de Setembro, “entre a mágoa e a raiva que gerara, fornecera a missão e o momento da sua presidência”. Apelando à colaboração de todo o mundo, o Presidente estava a atribuir um papel quase imperial aos EUA, para a defesa da maior proeza da nação: “a difusão da liberdade humana, a maior proeza da nossa era e a maior esperança de todos os tempos.” (G.W. Bush, 2001, *Address to the Nation*) Foi ainda nesta comunicação à nação que o Presidente apelou aos Estados que tomassem uma decisão crucial: ou estavam com os EUA neste luta ou estavam com os terroristas. (*ibid.*) Era enorme o contraste com o discurso eleitoral em que Bush rejeitara a “coroa imperial” para os Estados Unidos.

De facto nas comunicações que se seguiriam, Bush emergiu como que transformado pelos acontecimentos do 11 de Setembro. Definiu um papel interventivo para os Estados Unidos que seria extremamente ambicioso – e irrealizável – pois dizia que não se contentaria enquanto as organizações terroristas não fossem desmanteladas. Atribuiu aos Estados Unidos o papel de transformador liberal do Médio Oriente, justificando-o pelo “momento de adversidade”¹⁰⁴ que estavam a viver, que “oferece um momento único de oportunidade” que os Estados Unidos tinham de agarrar para “mudar a cultura” da nação. (G.W. Bush, 2002, *State of the Union Address*)

¹⁰⁴ De facto, os ataques a 11 de Setembro revelaram que os EUA e as instituições de segurança colectiva tinham falhado em acompanhar as mudanças em relação à natureza das ameaças. A revolução tecnológica mudou de forma radical a forma como comunicamos e processamos as informações. A proliferação e descida dos preços do transporte aéreo contribuíram para a erosão das fronteiras. O avanço tecnológico mudou os movimentos migratórios e permitiu a partilha de informações a níveis inconcebíveis apenas um par de décadas antes. Todas estas circunstâncias tornaram real a capacidade de grupos ínfimos de indivíduos sem o apoio de um Estado provocarem níveis de destruição enormes.

Os pilares da Doutrina Bush

Nove dias após os atentados, G.W. Bush emitiu um discurso poderoso que teria inúmeras e pesadas implicações. Nesse discurso, o Presidente declarou, oficialmente, que os EUA estavam em guerra – decretou uma “guerra ao terror contra a al Qaeda e todos os grupos terroristas de alcance global”, revelando que não fazia distinções entre os autores dos atentados e os que protegem ou patrocinam os terroristas. A partir desse dia, “qualquer nação que continue a dar guarida ou a apoiar o terrorismo será considerado um Estado hostil pelos Estados Unidos.” (G.W. Bush, 2001, *Address to the Nation*) Esta guerra seria diferente das do passado pois não consistiria numa batalha única mas sim numa longa campanha. Neste discurso, fazia várias exigências aos Taliban que incluíam entregar às autoridades todos os líderes da al Qaeda e fechar os campos de treino de terroristas. Acrescentava que “os EUA defenderiam a liberdade, a justiça e o bem no mundo, numa luta entre o bem e o mal.”¹⁰⁵ Precisamente por estes valores serem universais, esta não era uma batalha dos Estados Unidos mas sim “uma luta mundial, uma luta civilizacional” de “todos aqueles que acreditam no pluralismo e progresso, na tolerância e na liberdade.” (G.W. Bush, 2002, *State of the Union Address*).

Bush seria o líder determinado de uma nação em guerra, confrontada com uma ameaça, simultaneamente imediata e mortal, em que a América agiria sozinha. Apoiava-

¹⁰⁵ Segundo Brzezinski (2007, *Second Chance*, 136) quer o realismo tático de G. H.W. Bush quer o optimismo auto-indulgente de Clinton eram desadequados para enfrentar o cenário pós-11 de Setembro, ao qual Ikenberry chama de “novas realidades da nossa era”. John Ikenberry apontava (2002, *American’s Imperial Ambition, Foreign Affairs*) dois factores que davam origem às tais “novas realidades da nossa era”: o tal carácter novo e apocalíptico das ameaças terroristas contemporâneas e ainda o poder unilateral americano, que justificavam a necessidade de um novo consenso quanto às ameaças terroristas, armas de destruição maciça, uso da força e regras da comunidade internacional. Implicava repensar os princípios que norteiam a ordem internacional. Ikenberry chamou a esta nova abordagem à política externa de “grande estratégia neoimperial”.

se na convicção de que a população norte-americana, em choque e preocupada com a segurança, abraçaria o líder e as suas decisões acriticamente.

Antes do 11 de Setembro, os discursos presidenciais não mostravam ambições idealistas para mudar o mundo. Por isso, o discurso emitido a 20 de Setembro de 2001 foi uma surpresa para os seus contemporâneos, quer pela substância da doutrina enunciada, quer pela transformação de sopro idealista ocorrida no orador. Este discurso seria clarificado e elaborado em outros três discursos subsequentes, - o Discurso sobre o Estado da União a 29 de Janeiro de 2002, o Discurso na Academia Militar em West Point a 1 de Junho do mesmo ano e o comentário de Bush na Casa Branca, a 24 de Junho. Também na Estratégia de Segurança Nacional - NSS¹⁰⁶, publicada em Setembro de 2002 e nas declarações no *American Enterprise Institute*¹⁰⁷ em 2003, estas ideias seriam consolidadas e desenvolvidas. Os princípios enunciados nestas comunicações e plasmados no NSS de 2002 ficariam conhecidos no seu conjunto como “Doutrina Bush.”

A Guerra ao terror assentou em três estratégias distintas e sequenciais - a primeira estratégia baseava-se numa abordagem proactiva para a democratização do Médio Oriente e procurava detectar as raízes do terrorismo e conceber soluções a longo prazo para a guerra ao terrorismo. Esta estratégia ficaria conhecida como “Agenda para a Liberdade”.¹⁰⁸ Em segundo lugar, propunham uma estratégia contra-terrorismo focada nos terroristas, o que envolvia técnicas tradicionais anti-terroristas e levou logicamente à invasão do Afeganistão. A terceira e última estratégia era a prevenção que representou

¹⁰⁶ No original, *National Security Strategy*.

¹⁰⁷ A AEI é uma instituição privada fundada em 1943, apartidária e dedicada à investigação e educação. É formada por uma comunidade de académicos comprometidos na expansão da liberdade, através do alargamento da oportunidade individual e do fortalecimento do comércio livre. Dedicam-se a temas económicos, políticos e sociais e focam-se no papel do governo e do Estado-Providência.

¹⁰⁸ A “Agenda para a Liberdade” será alvo de atenção deste estudo no capítulo 4.

uma mudança na conceptualização das ameaças terroristas e formas de as combater.¹⁰⁹ Comprova-se a prioridade da agenda da democratização em relação à guerra ao terror se atentarmos ao discurso de Bush na Academia Militar em West Point em 2002. Nesta comunicação, o Presidente afirmava: “Os Estados Unidos têm um objectivo mais vasto do que o controlo de ameaças e a contenção do ressentimento” (...) “vamos trabalhar para um mundo justo e pacífico para além da guerra ao terror”. (G.W. Bush, 2002, *Commencement Address at the United States military academy at West Point*)

A Doutrina Bush implicava uma nova análise às ameaças resultantes da possibilidade de armas de destruição maciça caírem nas mãos de organizações terroristas apoiadas ou toleradas por líderes despóticos de Estados falhados¹¹⁰, situados no Grande Médio Oriente. Urgia reverter o sistema político desses Estados autoritários e despóticos que facilitam a existência e proliferação de terroristas ameaçando, não só a zona geográfica do Grande Médio Oriente mas, como os atentados a 11 de Setembro tinham demonstrado drasticamente, a segurança dos EUA.

A Doutrina Bush pressupunha, ainda, uma abordagem simultaneamente assertiva e lata de combate ao terrorismo islâmico radical em todos os Estados que financiassem ou simplesmente tolerassem o terrorismo. A nova abordagem implicava, pois, uma nova concepção de inimigos pois não haveria distinção entre terroristas e Estados que os toleram. Fora feito um ultimato a todos os Estados para que tomassem posição: ou

¹⁰⁹ Segundo Dunn (2005, *Bush, 11 September and the Conflicting Strategies of the “War on Terrorism”*)

¹¹⁰ Os Estados falhados nunca foram encarados como um problema até ao fim da Guerra Fria. No entanto, hoje, são das principais ameaças à paz e segurança internacionais. Segundo Croker, “os Estados fracos ou falhados perpetuam abusos aos direitos humanos, provocam desastres humanitários, instigam ondas maciças de imigração, e atacam os seus vizinhos.” (citado por Fukuyama, 2004, *State-building*, 92) Podemos classificar estes Estados por três carências: falta de autoridade, em que o Estado não tem a autoridade para proteger os seus cidadãos da violência; 2) a falta de serviços, em que o Estado não consegue assegurar serviços básicos a todos os cidadãos e, 3) a falta de legitimidade, pois o governo não é apoiado maioritariamente pela população e não é democrático. Hoje são usadas, por vezes indiferenciadamente as expressões: Estados “fracos”, “falhados”, “colapsados”, “em crise” ou, ainda, “vulneráveis” mas em todos estes se encontram as referidas carências, tornando-os mais propensos à instabilidade política e perda de controlo territorial. (Brown & Steward, 2010, *Fragile States, Crisis - Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity*)

estavam com os EUA na luta ou automaticamente com os terroristas, não havia meios-termos: “Ou estão connosco, ou com os terroristas.” (G.W. Bush, 2001, *Address to the Nation*) É possível extrairmos, também, uma nova concepção dos interesses nacionais pois o 11 de Setembro mostrara que o que se passa em zonas longínquas em Estados falhados tem repercussões em todo o Mundo.

Veremos em detalhe quais os pilares em que se apoiava a Doutrina Bush.

O primeiro pilar da Doutrina Bush era a promoção da democracia no Médio Oriente com base no repúdio do relativismo¹¹¹ moral e a correlativa necessidade de julgamento moral nos assuntos internacionais. Segundo o seu raciocínio, “a verdade moral é a mesma em todas as culturas, todos os tempos e todos os lugares.” Concretizava, afirmando que “ter como alvos de assassínio civis inocentes é sempre errado em qualquer lugar” daí que estivessem face a uma ameaça em que “não pode haver neutralidade entre a justiça e a crueldade, entre inocentes e culpados.” Estavam perante “um conflito entre o bem e o mal, em que a América chamará o mal pelo seu nome” sendo G.W. Bush o líder que confrontará “os regimes fora da lei e cruéis”. (G.W. Bush, 2002, *Commencement Address at the United States Military Academy at West Point*). O repúdio do relativismo moral implica a rejeição do princípio da teoria realista de que o regime interno dos Estados não interessa. Antes do 11 de Setembro de 2001 Bush não usava uma linguagem teológica, uma retórica maniqueísta imbuída de referências ao bem e ao mal - um mundo “a preto e a branco” - como passou a fazê-lo exaustivamente nos seus discursos, após os atentados. A alusão a um “Eixo do mal” - no

¹¹¹ O relativismo cultural é uma abordagem antropológica que sustenta que todas as culturas têm igual valor e devem ser estudadas de um ponto de vista neutral. Desta forma, não existiria uma escala de valores a partir do qual se avaliassem as culturas. Cada cultura poderia impor julgamentos éticos para avaliar comportamentos no interior da sociedade. Cada crença, moral ou qualquer outra componente cultural só poderia ser julgado conforme a relevância dada pela cultura em causa. No entanto, aponta Donnelly (1984, *Cultural Relativism and Universal Human Rights, Human Rights Quarterly*) que virtualmente quase todos os Estados integram, se não na prática, pelo menos em teoria, os padrões de direitos humanos consagrados pela Declaração Universal de Direitos Humanos e pelas convenções de Direitos Humanos internacionais, independentemente das diferenças ideológicas, estilo de desenvolvimento económico e padrão de evolução política.

Discurso do Estado da União de 2002 - composto pelo Iraque, Irão e Coreia do Norte, reforçou a visão de um mundo subsumido a categorias morais absolutas em que os Estados Unidos representam o bem e o Iraque, Irão e Coreia do Norte encarnam o mal. No Discurso do Estado da União, em Janeiro de 2002, o Presidente disse confiar que podiam “suplantar o mal através do bem”, atribuindo aos EUA um papel de líder nessa luta: “num instante único, compreendemos que esta será uma década decisiva na história da liberdade, que fomos chamados a desempenhar um papel único nos acontecimentos humanos.” (G.W. Bush, 2002, *State of the Union Address*) Criticou os que consideram o Islão incompatível com os valores democráticos: “Deixem os cépticos olhar para a história do Islão, rica e única com os seus séculos de aprendizagem, tolerância e progresso.” (G.W. Bush, 2002, *State of the Union Address*) e em 2004 acrescentaria que “não há choque de civilizações” pois a fé do Islão “não acolhe o sector violento de assassinos e aspirantes a tiranos”, antes ensina “a responsabilidade moral que enobrece os homens e as mulheres e proíbe o derramar de sangue inocente.” (G.W. Bush, 2004, *Commencement Address at the United States Air Force Academy*) Assim a implementação de democracias nesses Estados seria o melhor antídoto para o terrorismo.

Em West Point, G.W. Bush reconhecia o “fim da história”¹¹² preconizado por Fukuyama:

“O século XX terminou com um único modelo sobrevivente de progresso humano baseado nas exigências não negociáveis da dignidade humana, Estado de direito, governo limitado, respeito pelas mulheres e pela propriedade privada, liberdade de

¹¹² Francis Fukuyama publicou em 1989 na revista *The National Interest* o artigo “The End of History?” que originaria o livro “The End of History and the Last Man” publicado em 1992. Defendia que as sociedades no final do século XX pareciam caminhar na direcção da democracia liberal, pois este sistema de governo vinha a consolidar a legitimidade que o fascismo, as monarquias hereditárias e, com o fim do império soviético, o comunismo, careciam. Neste sentido a democracia liberal parecia o fim da evolução ideológica da humanidade, sem um modelo alternativo que conseguisse ter o apelo e implementação das democracias liberais. O conceito de “história” é pois entendido como um processo evolucionário, coerente e singular.

expressão e justiça igualitária e tolerância religiosa.” (G.W. Bush, 2002, *Commencement Address at the United States Military Academy at West Point*)

Em oposição, G.W. Bush rejeitava a teoria de Huntington¹¹³, ao dizer que “no que diz respeito aos direitos comuns e às necessidades dos homens e das mulheres, não há nenhum choque de civilizações.” Colocou a ideologia dos terroristas na mesma linha que as ideologias totalitárias do século XX, lamentando que ao sacrificarem a vida humana para servir visões radicais, estes terroristas “sigam o caminho do fascismo, nazismo e totalitarismo”. (G.W. Bush, 2002, *Commencement Address at the United States Military Academy at West Point*)

O segundo pilar da Doutrina Bush estava intimamente relacionado com o anterior. Preconizava a criação de um Estado palestino mas G.W. Bush não quis negociar com Yasser Arafat, o então líder da Autoridade Palestina. Apelou a uma nova liderança “palestina para que um Estado palestino pudesse nascer.” (G.W. Bush, 2002, *President Bush Calls for New Palestinian Leadership*) Assim, a 24 de Junho de 2002, no Roseiral da Casa Branca endereçou uma declaração propondo as condições para a criação de um Estado palestino que fosse firme na luta contra o terrorismo pois “não havia forma de alcançar a paz até que as duas partes lutassem contra o terror.” Era pois fulcral “cortar com o passado e traçar um novo caminho” que permitisse suplantar as trevas com a “luz da esperança.” Bush urgia o povo palestino a eleger novos líderes que não estivessem “comprometidos com o terrorismo” pedindo-lhes que construíssem “uma democracia prática baseada na tolerância e liberdade”. Dessa forma teriam o apoio activo dos Estados Unidos e do mundo e poderiam chegar a “um acordo com Israel e o Egipto e a Jordânia sobre a segurança e outras providências para a

¹¹³ Relativo a Samuel Huntington, cientista político norte-americano (1927-2008) Num artigo intitulado “The Clash of Civilizations?” publicado na *Foreign Affairs* em 1993, e que daria origem ao livro “The Clash of Civilizations and the Remake of World Order” em 1996, defendeu que a melhor forma de compreender o pós-Guerra Fria é através de uma oposição entre civilizações. Este conflito iria dominar a política global na última fase na evolução dos conflitos no mundo moderno, substituindo a oposição entre príncipes, estados-nação e ideologias, sendo essencialmente um conflito cultural.

independência.¹¹⁴” (G.W. Bush, 2002, *President Bush Calls for New Palestinian Leadership*)

O terceiro pilar propunha uma nova concepção de terrorismo que teria ressonâncias políticas de relevo. O objectivo seria destruir as raízes de toda a rede de organizações globais terroristas e células existentes. Bush dizia que a al Qaeda e o seu líder, Osama bin Laden – “estavam ligados a muitas outras organizações em diferentes Estados, incluindo a Jihad Islâmica Egípcia e o Movimento Islâmico do Uzbequistão” somando milhares de terroristas “em mais de sessenta países”. (G.W. Bush, 2001, *Address to the Nation*) Neste sentido, o Departamento de Estado publicou uma lista com sete Estados patrocinadores do terrorismo, incluindo o Iraque (1990), a Síria (1979), Cuba (1982), Irão (1984), Coreia do Norte (1988), Sudão (1993) e Líbia (1979).¹¹⁵ Havia uma concepção estadual das redes terroristas no sentido em que estariam dependentes de financiamento estadual. Este pilar serviria de ultimato aos Taliban bem como aos Estados que dessem guarida aos mesmos e se recusassem a expulsá-los. Os líderes destes Estados deveriam ser derrubados e substituídos por líderes com aspirações democráticas. O subsecretário da Defesa de então, Douglas Feith, afirma no seu livro sobre os anos na administração G.W. Bush (2009, *War on Terror*, 222, 229, 230) que o presidente G.W. Bush queria enfrentar a guerra global ao terrorismo através de todos os instrumentos do poder nacional, tais como diplomáticos, de informação, financeiros e de execução legal e não apenas por meios militares. Esta abordagem implicava analisar a melhor estratégia para cada Estado de forma a saber quais os Estados financiadores de grupos terroristas que poderiam ser permeáveis a meios diplomáticos e de pressão,

¹¹⁴ James Mann (2004, *Rise of the Vulcans*, 322-327) entende este discurso como histórico pois era a primeira vez que os EUA implicitamente abandonavam Arafat e em que Bush aplicava ao Médio Oriente os princípios democráticos.

¹¹⁵ Entre parênteses a data em que os Estados passaram a constar da lista de Estados-patrocinadores do terrorismo, lista criada em 1979. A lei requiere que o secretário de Estado dê ao Congresso a lista dos Estados que concedam, continuamente, apoio a actos de terrorismo internacional. (Sentelle, 2005, *Foreign Terrorist Organizations and the Listing Process in a Post-9/11 Context*)

como a Síria e a Líbia, e os mais extremistas que implicaria o recurso a meios militares, tais como os integrados no “Eixo do mal” no Discurso do Estado da União.

Conforme recorda nas suas memórias sobre a noite dos atentados, o Presidente (G.W. Bush, 2010, *Decision Points*, 137) quis deixar claro que os EUA iriam considerar responsáveis as nações que albergassem terroristas pelos actos que estes cometessem. Bush operava um corte com a doutrina do passado que distinguia os terroristas dos Estados financiadores, pois entendia que os Estados tinham de decidir se queriam lutar contra os terroristas ou partilhar o seu destino. O vice-presidente Dick Cheney considerava fundamental que a luta contra o terrorismo envolvesse não só os autores de atentados como a al Qaeda, mas também os Estados financiadores ou que os toleram nos seus Estados. Cheney, quando entrevistado descreveu a doutrina da seguinte forma: “Se os proteges, alimentas, albergas, és tão culpado quanto eles e serás considerado responsável.” (citado por Woodward, 2003, *Bush at War*, 73) Estávamos, portanto, perante uma nova abordagem às ameaças globais. A propósito da não distinção entre os autores de atentados e os Estados que os meramente toleram, surgiram as primeiras grandes divergências entre Cheney e Powell. Este desejava apenas concentrar-se em combater a al Qaeda focando-se exclusivamente no Afeganistão, justificando que só para este combate específico gozavam do apoio de toda a comunidade internacional. (Woodward, 2004, *Plano de Ataque*, 48, 84).

O quarto pilar era a doutrina da guerra preventiva, embora os documentos oficiais rotulem, erradamente, a doutrina de guerra “preemptiva”. De facto, quando a administração G.W. Bush mencionava as ameaças que não se podiam materializar, sendo preciso agir antes, referia-se à acção militar preventiva (acção futura, imprevisível) e não preemptiva (um Estado pode legitimamente tomar medidas perante

uma ameaça iminente).¹¹⁶ O que já havia sido aludido no discurso de 20 de Setembro foi expresso claramente no Discurso do Estado da União em que o Presidente diria que não correriam o risco de inacção pois além de estarem determinados em fechar os campos de terroristas, iriam “impedir os regimes que patrocinam o terror de ameaçar a América ou os seus amigos e aliados com armas de destruição maciça.” (G.W. Bush, 2002, *State of the Union Address*)

Bush justificava a doutrina, alegando que os EUA não podiam esperar que as ameaças se materializassem: “Não esperarei pelos acontecimentos, enquanto os perigos se avolumam. Não permanecerei impávido, à medida que os perigos se aproximam cada vez mais”, concluindo que os EUA “não permitirão que os regimes mais perigosos do mundo os ameacem com as armas mais destrutivas.” (G.W. Bush, 2002, *State of the Union Address*) Pois se esperassem que “as ameaças se materializassem por completo” teriam “esperado demasiado tempo.” (G.W. Bush, 2002, *Commencement Address at the United States Military Academy at West Point*)

Contudo, seria só quando do Discurso em *West Point* em Junho de 2002, que Bush colocaria pela primeira vez as suas novas ideias sobre um contexto histórico. Neste discurso votaria à obsolescência as doutrinas da contenção e dissuasão porque as novas ameaças¹¹⁷ requeriam uma nova abordagem, além de que os instrumentos estratégicos tradicionais¹¹⁸ “nada significam contra redes fugidias de terroristas sem nação ou cidadãos para defender” e deixam de fazer sentido quando “ditadores

¹¹⁶ Como diz Colin Gray (2007, *The implications of preemptive and preventive war doctrines: a reconsideration*) a preempção não é controversa, quer do ponto de vista legal, quer moral ou estrategicamente. Agir preemptivamente é atacar (ou tentar fazê-lo) primeiro face a um ataque iminente. A decisão já está tomada, podendo o Estado alvo do ataque interromper o ataque ou escolher receber o ataque antes de reagir. O Estado preemptor tem de reagir rapidamente pois provavelmente é demasiado tarde para se render. Portanto, há uma diferença de tempo e motivação. Já o Estado que escolhe o ataque preventivo decide entrar em guerra ou lançar uma acção militar receando uma retaliação no futuro, caso não aja imediatamente.

¹¹⁷ As ameaças não tradicionais são o terrorismo transnacional, os Estados fracos e falhados e as armas de destruição maciça.

¹¹⁸ Os instrumentos estratégicos tradicionais são a contenção e a dissuasão, usados no contexto da Guerra Fria.

desequilibrados com armas de destruição maciça podem entregar estas armas e mísseis ou dá-las secretamente a aliados terroristas.” (G.W. Bush, 2002, *Commencement Address at the United States Military Academy at West Point*) De facto, os ataques de 11 de Setembro tornaram patente um novo problema. O Estado falhado do Afeganistão era tão fraco que podia ser “assaltado” por actores não estatais como a al-Qaeda, e servir como base a operações terroristas globais. A possibilidade de combinar islamismo radical com armas de destruição maciça significou que acontecimentos em regiões distantes e caóticas podiam ter repercussões gravíssimas nos EUA. Assim, os instrumentos da dissuasão e contenção eram obsoletos contra estes actores não-estatais e era preciso agir dentro do Estado, alterando o seu regime para eliminar a ameaça. O que era nos anos noventa um problema ligado aos direitos humanos e humanitarismo, passa a implicar uma dimensão securitária muito mais ampla.¹¹⁹

Por isso, a teoria preventiva estava intrinsecamente ligada à nova tríade do eixo do mal: “A maior ameaça à liberdade reside na encruzilhada perigosa do radicalismo e tecnologia”. (G.W. Bush, 2002, *Commencement Address at the United States Military Academy at West Point*) A formulação da teoria preventiva permitiria lutar de antemão contra a combinação de tiranos, terroristas e armas de destruição maciça antes que os Estados párias e os terroristas conseguissem adquirir as armas.¹²⁰ Curiosamente, em Dezembro de 1993, o então secretário de Defesa da administração Clinton, Les Aspin, defendera já uma nova abordagem face à proliferação nuclear, conhecida por *Defense Counterproliferation Initiative*, DCI, que foi alvo de duras críticas. Aspin apontava como a mais directa e urgente ameaça à segurança dos EUA, a possibilidade de movimentos terroristas ou Estados párias terem acesso a armas de destruição maciça.

¹¹⁹ Segundo Fukuyama, 2004, *State-building*, 93.

¹²⁰ Tanto o FBI como o Departamento de Justiça deveriam mudar de uma linha de prossecução para uma de prevenção, o que implicaria uma mudança radical das prioridades, segundo o Procurador-Geral dos EUA, John D. Ascroft, citado por Woodward, 2003, *Bush at War*, 42.

Defendia ser preciso delinear novas capacidades militares para lidar com estas novas ameaças, muito diferentes das que a União Soviética colocava durante a Guerra Fria, acrescentando à função de protecção, típica da Guerra Fria, a função preventiva. Segundo Chris Wiliams (1996, *DOD's Counterproliferation Initiative: A Critical Assessment*) a comunidade a favor do controlo de armas encarou esta proposta como um atentado às ferramentas tradicionais da não-proliferação, como a diplomacia e controlo de armas.

Porém, segundo a conselheira para a segurança nacional, Condoleezza Rice, a nova estratégia delineada na NSS de 2002 não fazia tábua rasa das doutrinas tradicionais, afirmando que este documento estratégico “não punha em causa cinco décadas de doutrina e prática de contenção e dissuasão e que estes continuariam a ser aplicados sempre que apropriados”. O problema com o carácter das novas ameaças é que são “potencialmente catastróficas e podem surgir com tão pouco aviso, por meios indetectáveis – que não podem ser contidas.” Logo nestes casos os instrumentos tradicionais não podiam continuar a ser empregues, até porque estes inimigos que se servem do suicídio para os seus fins, não podem ser detidos e “as novas tecnologias requerem uma nova abordagem sempre que uma ameaça se torna iminente” antes que se materialize. (Rice, 2002, *A balance of power that favours freedom, U.S. Foreign Policy Agenda*) Este princípio segundo o qual era preciso agir primeiro para salvar as gerações vindouras das ameaças presentes, seria essencial para justificar a intervenção no Iraque.¹²¹ Após o 11 de Setembro, o vice-presidente Dick Cheney - alegando que a ameaça do terrorismo se alargara consideravelmente - defendia que o requisito da ameaça teria de ser atenuado, prescindindo da existência de uma “arma fumegante”.

¹²¹ Este princípio correspondia ao defendido por William Kristol e Robert Kagan (2000, *Introduction: National Interest and Global Responsibility*, 12) que afirmavam que os estadistas americanos devem reconhecer que não lhes cabe esperar a chegada da nova grande ameaça, mas “sim moldar o ambiente internacional para impedir que tal ameace se materialize em primeiro lugar.”

Segundo esta perspectiva, a defesa não bastava. Era preciso uma nova ofensiva pois a ameaça mais grave que um país enfrentava era a posse de armas de destruição maciça por grupos terroristas dentro de um Estado. Era urgente impedir que tal ameaça se consolidasse. (Cheney citado por Woodward, 2004, *Plano de Ataque*, 50).

A invasão do Afeganistão havia sido apenas uma aplicação parcial da nova doutrina, pois não consubstanciava a aplicação prática de um ataque preemptivo. Era apenas uma retaliação convencional contra uma agressão convencional. O que explica também a aceitação pela comunidade internacional da necessidade da guerra no Afeganistão.

No entanto, o princípio da guerra preventiva suscitou várias críticas de diferente índole. Havia acusações de que a sua exibição pública mostrava a arrogância e unilateralismo americanos. Como consequência, os países poderiam usá-lo de forma a adaptar-se aos seus objectivos de segurança. Seria uma porta aberta para que ora em diante todos os Estados reclamassem o mesmo direito.¹²²

Outra preocupação com a aplicação na prática do princípio da guerra preventiva era de que um ataque preventivo ao Iraque provocasse um efeito reverso, acelerando o processo de criação de armas de destruição maciça em vez de o eliminar ou retardar. Se Saddam soubesse que o ataque não podia ser evitado e nada tinha a perder, sentir-se-ia menos constrangido a servir-se das armas ou poderia até espoletar uma guerra regional. Este era o grande problema da resposta militar para os senadores Joseph Biden e Dick Lugar.¹²³

¹²² De facto, como apontam Daalder e Lindsay, (2003, *America Unbound*, 126) poucos dias após a publicação da Estratégia de Segurança Nacional, a Rússia deu a entender de que poderia ter de intervir na Geórgia para deter terroristas islamitas. A Índia, pela voz do ministro das Finanças, Jaswant Singh, abraçou a doutrina como universal, proclamando que a preempção era agora a prerrogativa de qualquer nação para a impedir de ser ameaçada.

¹²³ Biden & Lugar, 2002, Debating Iraq, *The New York Times*, p. A19.

Perante as críticas, a Administração emitiu um comunicado para que as outras nações não se servissem do princípio como um pretexto para a agressão. Mas era difícil separar claramente o que era uma preempção justificada de uma agressão ilegal. Enquanto as guerras preemptivas são reconhecidas pelo direito internacional como legítimas, sendo uma forma de auto-defesa, as guerras preventivas não o são. Exemplos destas são a guerra de Israel contra o reactor nuclear de Osirak no Iraque em 1981. De qualquer das formas, a Administração acreditava que a doutrina podia ser legalmente apoiada. Os juristas internacionais condicionam a legitimidade da doutrina à existência de um ataque iminente, seja a mobilização visível do exército, navios ou forças armadas preparadas para atacar, mas a Administração dizia que era preciso adaptar este conceito (que no fundo permite a preempção e não a prevenção) às capacidades e objectivos dos inimigos actuais, pois os Estados párias e terroristas não procuram atacar através de meios convencionais.

Rice reafirmaria que a doutrina da preempção não é um conceito novo, citando George Schultz, mas alertando que esta ferramenta “tem de ser usada com muito cuidado” e que “o número de casos em que será justificada será sempre diminuto.” Esta doutrina “não dá luz verde aos Estados Unidos ou a qualquer outra nação – para agir primeiro sem esgotar os outros meios, incluindo a diplomacia.” Concluía, afirmando que a acção preemptiva não era a primeira de uma longa cadeia de esforços e que a ameaça tinha de ser gravíssima e os riscos de inacção teriam de suplantar largamente os riscos de acção. (Rice, 2002, *A balance of power that favours freedom, U.S. Foreign Policy Agenda*)

Embora haja vários exemplos na história da política externa norte-americana de guerras preemptivas¹²⁴, Clarke e Halper (2004, *America Alone*, 142) afirmam que nunca

¹²⁴ Clarke e Halper (2004, *America Alone*, 141) apontam o caso do secretário de Estado, Quincy Adams ter defendido a invasão punitiva da Florida espanhola pelo presidente Andrew Jackson em 1818, e o facto

antes outro presidente dos EUA havia formulado formalmente uma doutrina da estratégia nacional que incluísse a preempção nem outra administração havia procurado confluir a asserção dos interesses americanos numa espécie de Doutrina Monroe à promessa “wilsoniana” de difundir a esperança da democracia, desenvolvimento, mercado e comércio livre a todos os cantos do mundo. De facto, o que parece inovador na Doutrina Bush é a defesa de que todos os povos aspiram à liberdade e à democracia mas advogando, simultaneamente, que os EUA devem ser o instrumento de mudança liberal nos países autoritários e despóticos através do seu poder militar esmagador.

Ainda dentro do princípio da guerra preventiva, é preciso ter em conta as implicações para a soberania dos Estados. Ikenberry (2002, *America's Imperial Ambition, Foreign Affairs*) alerta para a redefinição do conceito de soberania que o princípio implicou pois se os terroristas não respeitam fronteiras, os Estados Unidos também não o podem fazer. Perde-se o direito de invocar a soberania se um Estado não cumpre determinadas obrigações para com a sua população ou a comunidade internacional. A posse de armas por governos despóticos e inimigos é uma ameaça que tem de ser contida. O que é paradoxal, continua Ikenberry, é que a nova grande estratégia da administração Bush reafirma a importância do Estado-nação no sentido em que se todos os Estados fossem responsáveis e controlassem o que se passa no interior dos seus Estados – aplicando as regras e leis – os terroristas teriam dificuldades em operar dentro dos territórios. Assim, por um lado os governos são considerados responsáveis pelo que se passa dentro das suas fronteiras. Por outro, a soberania é vista como condicional, na medida em que governos que não se comportem como soberanos - como Estados respeitáveis que obedecem às leis, perdem o direito a invocar essa

de o presidente Lyndon Johnson ter considerado um ataque preemptivo contra a China para a impedir de lançar ataques nucleares. Mencionam, ainda, o facto de o presidente J.F. Kennedy ter decidido não lançar um ataque preemptivo directo contra o local dos mísseis soviéticos em Cuba em 1962, embora a quarentena decretada durante a crise dos mísseis estivesse muito próxima, para os autores, de um acção militar preemptiva.

mesma soberania. No mesmo sentido, Carlos Gaspar acrescenta que com a abordagem revisionista da administração G.W. Bush pós-11 de Setembro, voltam as clivagens entre as democracias liberais e os Estados autoritários ou despóticos em que estes perdem o direito a invocar a soberania, vêem-lhes confiscado o direito a serem tratados como Estados soberanos.¹²⁵

É importante frisar que não é novidade esta condicionalidade, pois sempre que o interesse nacional o ditou, as grandes potências violaram as normas da soberania do Estado. Os Estados Unidos têm vindo a fazê-lo desde o século XIX no hemisfério ocidental. O que é novo e provocador é a inclinação da administração Bush para o aplicar numa base global, arrogando-se a autoridade de estabelecer quando é que o direito à soberania é confiscado e numa base antecipatória.

A Doutrina Bush veio reflectir-se na redacção da Estratégia de Segurança Nacional – NSS - assinada em Setembro de 2002, que tornaria oficiais os quatro pilares. A nova estratégia teria como objectivo principal a promoção dos valores democráticos além-fronteiras que seria elevado a pilar estruturante da sua política externa. Logo no primeiro capítulo da estratégia se acentua a “excepcionalidade” da nação e as decorrentes responsabilidades acrescidas no palco internacional: “Os Estados Unidos têm uma força e influência no mundo – sem precedentes e sem rival” e com base na “fé nos princípios da liberdade, e no valor da sociedade livre, esta posição acarreta responsabilidades, obrigações e uma oportunidade nunca antes vistas” para a promoção da democracia e liberdade. (Segundo o Capítulo I: *Overview of America’s International Strategy*, NSS, 2002). A maior ameaça do século XXI são os Estados falhados cujos governos era urgente derrubar e os EUA tinham de agarrar esse momento único – em termos de poder e influência dos EUA – para trazer ao mundo “décadas de paz,

¹²⁵ Carlos Gaspar (2010, Seminário: *As Grandes Potências no pós-Guerra Fria*)

prosperidade e liberdade.” (Capítulo I: *Overview of America’s International Strategy*, NSS; 2002) No NSS eram elencadas medidas para o alargamento da democracia no exterior tais como: providenciar recursos para ajudar os Estados que implementem as reformas necessárias e mostrem resultados; aumentar a eficácia do Banco Mundial em elevar o nível de vida nos Estados mais pobres; colocar a ênfase em alguns parâmetros de aferição dos resultados das reformas, como a educação, o acesso a cuidados de saúde e a água potável e taxa de empregabilidade; aumentar a assistência ao desenvolvimento através da concessão de bolsas e não de empréstimos; incentivar sociedades abertas ao comércio e investimento; melhorar a saúde pública; enfatizar a educação como pilares da democracia e do desenvolvimento; apoio continuado ao desenvolvimento da agricultura. (Capítulo VII: *Expand the Circle of Development by Opening Societies and Building the Infrastructures of Democracy*)

O documento plasmava a imprescindibilidade de uma nova política para com Israel e os palestinianos, consignando “quão crítico era o conflito quer devido ao sofrimento humano enorme quer pelas relações próximas dos Estados Unidos com o Estado de Israel e alguns Estados árabes fundamentais, mas também pela importância da região para outras prioridades globais dos Estados Unidos.” As palavras que Bush dissera poucos meses antes no Roseiral da Casa Branca, seriam transferidas para a nova estratégia nacional em que se reafirmava o compromisso da América para a prossecução de uma “Palestina democrática e independente”, vivendo lado a lado com Israel em paz e segurança. (Capítulo IV: *Work with others to Defuse Regional Conflicts*, NSS, 2002)

Consignada no NSS de 2002 estava a previsão da mudança de regime, intrínsecamente relacionada com a democratização no exterior. Os EUA deviam servir-se do seu poder militar sem paralelo para produzir a mudança de regime em Estados-párias “apoando governos moderados e modernos, especialmente para se certificarem

que as condições e ideologias que promovem o terrorismo não encontram terreno fértil em nenhuma nação.” (Capítulo III: *Strengthen Alliances to Defeat Global Terrorism and Work to Prevent Attacks Against Us and Our Friends*, NSS) Na prática, a aplicação da democratização pela mudança de regime só seria consubstanciada no Afeganistão e Iraque e, por via do *soft power*, os EUA impulsionariam a Revolução dos Cedros no Líbano.¹²⁶

No entanto, a noção de mudança de regime como panaceia política não é nova. Basta pensar nas batalhas dos EUA na Alemanha nazi e no Japão imperial. Este objectivo implicava não só derrotar o inimigo mas também prolongar a batalha até derrubar o regime por completo, substituindo-o por um governo inteiramente diferente. Hoje o termo usado é *nation-building*. (Haass, 2005, *The opportunity*, 106, 107, 113).

Tanto o Estado-Nação como a soberania, sustentáculos do sistema vestefaliano¹²⁷, têm vindo a sofrer um processo de erosão na prática e têm sido atacados em princípio porque o que se passa dentro de um Estado interessa frequentemente e cada vez mais aos outros Estados. As causas para a erosão da soberania foram lançadas nas intervenções humanitárias dos anos noventa. Nesta década, a soberania e a legitimidade deixaram de ser princípios sacrossantos. As potências externas tinham, perante crimes contra a humanidade, abusos aos direitos humanos, desastres humanitários e fluxos maciços de imigrantes que tornavam os Estados frágeis problemáticos, não só o direito mas a obrigação de intervir em nome dos direitos humanos e da legitimidade democrática. Assim, o intervencionismo humanitário nos anos noventa fez com que se estendesse o poder imperial internacional “de facto” sobre o Estado falhado. Na Somália, Camboja, Bósnia, Kosovo, Timor-Leste e em 2001 no Afeganistão, a

¹²⁶ Analisaremos no capítulo 4 a “agenda para a liberdade” no Líbano.

¹²⁷ Relativo à Paz de Vestefália, um conjunto de acordos de paz assinados em 1648, que puseram fim à Guerra dos 30 anos dentro do Império Romano; e à Guerra dos 80 anos, entre a Espanha e a República da Holanda. Deu início a uma nova ordem política baseada no princípio da soberania, consagrando o princípio *cuius regio, eius religio*.

“comunidade internacional” deixou de ser uma abstracção para ganhar uma presença palpável. Nestes Estados a soberania deixou de existir e as funções governamentais foram transferidas para as NU. Com o 11 de Setembro estes mesmos Estados frágeis e falhados revelam-se oásis para terroristas, criando falhas intoleráveis de segurança na forma de terroristas e ADM, agora na posse de actores não estatais. Esta situação coloca um problema de segurança novo e extremamente grave cuja solução poderá ser a mesma que para uma intervenção humanitária: a necessidade de entrar num país e substituir o seu governo, eliminando tais ameaças e prevenindo-as de emergirem novamente no futuro.¹²⁸ Feith (2009, *War and Decision*, 296) a propósito das críticas à violação da soberania que a mudança de regime implica, indica excepções necessárias ao princípio, apontando convenções de direitos humanos que se aplicam a não signatários. Acrescenta que os perigos colocados por ADM levam inevitavelmente à doutrina antecipatória de auto-defesa com a violação da soberania. Para Hoffmann, (2004, *Gulliver Unbound*, 68-72) o mais grave era a mudança de regime como objectivo de uma intervenção militar. Há dúvidas pertinentes sobre se uma intervenção pode ser justificada unicamente com base na natureza de um regime. A lei internacional ainda se baseia nos princípios da não intervenção e soberania do Estado. As intervenções humanitárias legitimadas pelas NU têm sido muito limitadas. Menciona o Ruanda e as intervenções falhadas (Somália, Bósnia, Timor-Leste) Assim, não é sem dificuldade que se estabelece uma nova norma: a possibilidade de uma intervenção colectiva contra um governo que perpetua violações graves dos direitos humanos. Só que na administração G.W. Bush estava em causa a mudança de regime pela força. Esta mudança de regime é uma violação muito mais radical do princípio da soberania. Implica esta intervenção o estabelecimento de um princípio duplo: de que se pode mudar um regime se este

¹²⁸ Como entende Fukuyama, 2004, *State-building*, 92, 93, 95, 98, 99.

cometer brutalidades extremas e que esta mudança pode ser feita retroactivamente. A maioria dos membros do CS não teria aceitado estas premissas por serem vagas e porque era preciso saber os limites da lei humanitária.¹²⁹

Quanto às críticas sobre a violação do princípio da soberania e não intervenção, a política externa norte-americana tem de se preocupar com o regime interno dos outros Estados pois, o que nestes se passa, seja a construção de ADM, refúgio de terroristas, doenças ou violação de direitos humanos, tem repercussões no exterior, como o 11 de Setembro deixou claro. Uma acção efectiva internacional implica o reconhecimento de que a soberania não pode ser vista de forma absoluta e que tanto os cidadãos como os governos têm direitos.¹³⁰ Foi este o objectivo da guerra no Iraque em 2003, embora não tenha sido a principal razão para a acção.¹³¹ O grande desafio é saber quando é que uma coligação externa deve intervir nos assuntos internos de um Estado-nação. O que parece claro é que a soberania não é absoluta e que as intervenções externas podem ser desejáveis, que em certas circunstâncias são até necessárias para preservar a paz e a vida e justificam a violação dos princípios da soberania e da não intervenção. Mais, na senda de Boot, deve-se ponderar não só o preço das intervenções desastrosas como no Vietname, Beirute e Somália, mas também o preço da não intervenção ou de não intervir com suficiente determinação, como na Nicarágua. Todas as intervenções

¹²⁹ Sobre a intervenção humanitária, ver Nicholas Wheeler, 2000, *Saving Strangers*, 35-38. No seu interessante estudo sobre a intervenção humanitária, Wheeler diz que a mesma se justifica quando estejam preenchidos certos requisitos: i) quando haja uma causa justa, o que ele designa de “emergência humanitária suprema”, abrangendo genocídio, assassínios em massa e os casos dos Estados falhados, em que o colapso de toda e qualquer lei e ordem dão lugar a crises humanitárias em que a fome e a doença vão alastrando; ii) o uso da força só pode ser accionado quando não houver dúvidas de que os meios pacíficos já não são eficazes, iii) o princípio da proporcionalidade exige que a gravidade e extensão das violações seja comparável com o número calculado de baixas, destruição de propriedade e dispêndio de recursos que a intervenção militar acarretará; iv) por último, tem de haver uma grande probabilidade de que o uso da força venha a proporcionar resultados positivos, isto é, de que as vítimas sejam salvas da opressão e que os direitos humanos sejam restaurados.

¹³⁰ Haass crê que é preciso ir mais longe e admitir que a comunidade internacional tem o direito e o dever de agir para proteger as vidas das vítimas inocentes. A intervenção pela via da força militar pode visar proteger populações em perigo ou coagir um governo para que altere um comportamento ou ainda para derrubar o regime. (2005, *The Opportunity*, 43-46, 49, 50)

¹³¹ O capítulo 5 é sobre o Iraque e os argumentos para a intervenção em 2003 serão analisados em detalhe.

implicam riscos e baixas. Os EUA têm todo o interesse em promover a democracia pois um mundo de democracias liberais seria muito mais favorável aos interesses americanos. Max Boot acrescenta que a liberdade e o capitalismo não se espalham inexoravelmente por si só. Se no século XIX, a Grã-Bretanha agia para preservar a balança de poderes quando esta estivesse em causa ajudando as nações mais fracas como a Turquia e a Bélgica face às mais poderosas (Alemanha e Rússia), no século XXI é aos EUA que cabe esse papel. Aliás, desempenharam um papel semelhante ao proteger a Bósnia e os muçulmanos kosovares contra os sérvios e os kuwaitianos contra o Iraque. (Boot, 2002, *The Savage Wars of Peace*, 347)

No entanto é preciso ressaltar quanto ao objectivo de mudança de regime que, mesmo os neoconservadores de segunda geração, William Kristol e Robert Kagan, não eram apologistas da intervenção militar desenfreada. Os autores diziam que a defesa da promoção da democracia através da mudança de regime não significa que “os Estados Unidos devam expurgar o mal onde quer que ele desponte” nem que os Estados Unidos “devam embarcar numa cruzada contra todas as ditaduras.” Mais ainda, “nenhuma doutrina de política externa pode dispensar o julgamento e a prudência para pesarem as considerações morais em jogo.” (Kagan & Kristol, 2000, *Introduction: National Interest and Global Responsibility*, 13).

Em 2004 este assunto ganharia visibilidade ao nível do Conselho de Segurança, através de um relatório motivado pelo então secretário-geral, Kofi Annan, e redigido por um Alto-Painel das Nações Unidas: *A More Secure World: Our Shared Responsibility*.¹³² Este relatório abordava as ameaças¹³³, desafios e mudanças que o

¹³² Já nos anos noventa, o então secretário-geral das NU, Boutros Boutros-Ghali apresentara três documentos que rejeitavam o conceito de soberania ilimitada. Eram eles a Agenda para a Paz de 1992, a Agenda para o Desenvolvimento de 1994 e a Agenda para a Democratização de 1996. Na perspectiva de Marques de Almeida e Vasco Rato, a NSS “recupera o património intelectual e político articulado” nestes documentos: “a limitação da soberania, a delegitimação de regimes não democráticos e, a fim de impulsionar o desenvolvimento, a liberalização dos mercados mundiais e do comércio mundial.” No

mundo enfrentava no século XXI e que recebera o impulso dos atentados em 2001. O relatório alertava para a necessidade de criar um consenso quanto ao uso da força e quanto à renovação do sistema de segurança colectiva. Era a oportunidade para as Nações Unidas serem mais eficientes quando confrontadas com os novos actores no sistema internacional, o esbatimento das fronteiras geográficas entre os Estados e as dificuldades de governabilidade face aos novos desafios económicos, políticos e culturais que assumem carácter global. No relatório colocam a tónica na prevenção da materialização das ameaças mas caso a prevenção falhe, prevêm o uso da força em legítima defesa, quando um Estado é uma ameaça para outro fora das suas fronteiras, e quando a ameaça é fundamentalmente interna e a responsabilidade é proteger o povo de um Estado. Neste caso o artigo 51º da Carta das NU seria invocado¹³⁴. Não obstante era preciso cumprir cinco requisitos para o uso da força ser legítimo e o Conselho de Segurança aplicar a força: a ameaça tem de ser séria; a finalidade tem de ser apropriada; tem de ser em último recurso; o meio precisa de ser proporcional à ameaça, e tem de haver uma ponderação das consequências.¹³⁵

A nova estratégia implicava o abandono do Tratado ABM e dos princípios da contenção e dissuasão. De facto, a NSS de 2002 seria dominada pela luta contra o terrorismo transnacional, abrindo a possibilidade de novos instrumentos como a preempção (na prática, como vimos, defendia-se a guerra de prevenção). A teoria da

entanto e no seguimento destes autores, os meios preconizados por Boutros-Ghali eram muito diferentes dos que Bush viria a propor, na medida em que o secretário apostava no direito e normas definidas pelas NU que seria um árbitro da política internacional atribuindo à organização capacidades militares suficientes para forçar os Estados incumpridores. Marques de Almeida & Rato (2004, *A encruzilhada*)

¹³³ O relatório definia cinco conjuntos de ameaças: 1) Ameaças económico-sociais como pobreza, doenças contagiosas e degradação ambiental; 2) Conflito internacional incluindo guerra civil, genocídio e outras atrocidades, 3) Armas nucleares, bacteriológicas, químicas e biológicas; 4) Terrorismo, 5) Crime organizado transnacional. (Panyarachun et al., 2004, Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change: A More Secure World: Our Shared Responsibility): <http://www.un.org/secureworld/>

¹³⁴ Este artigo prevê o direito à legítima defesa, individual ou colectiva, em caso de ataque armado contra um membro das NU. Carta de São Francisco, 1945: <http://oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>

¹³⁵ Panyarachun et al., 2004, Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change: A More Secure World: Our Shared Responsibility: <http://www.un.org/secureworld/>

guerra preventiva seria consignada na NSS em que se previa que “para defender os EUA, o povo americano e os seus interesses, era preciso identificar e destruir as ameaças antes que atingissem as fronteiras dos EUA”, exercendo dessa forma, o direito de autodefesa, agindo preemptivamente contra terroristas, impedindo-os de agredir o povo e os EUA. (capítulo V. *Prevent Our Enemies from Threatening Us, Our Allies, and Our Friends with Weapons of Mass Destruction*, NSS, 2002) Este capítulo previa formas de actuar antes das ameaças se consubstanciarem, que seriam, essencialmente esforços proactivos de contra-proliferação. Segundo o documento estratégico, se durante a Guerra Fria, os adversários dos EUA eram adversos ao risco e a estratégia de contenção era uma medida de defesa efectiva, no pós-11 de Setembro face à ameaça dos Estados párias cujos líderes são mais propensos a tomar riscos, era preciso pensar outras ferramentas que funcionassem face a estes perigos. Para as novas ameaças os EUA tinham de “fazer uso de todas as ferramentas” do seu arsenal, colocando logo em primeiro lugar a força militar, “melhores defesas de segurança nacional, aplicação da lei, serviços de *intelligence* e esforços vigorosos para impedir o financiamento de terroristas”. (Introdução ao NSS, 2002). A defesa da Nação era um dos principais objectivos da Estratégia de Segurança Nacional e a circunstância de os EUA serem a maior potência militar sem rival à altura bem como o maior poderio económico deveria ser usado como um trunfo: “para criar um equilíbrio de poder que favoreça a liberdade humana.”¹³⁶ (Introdução ao NSS, 2002)

A nova estratégia previa a reformulação da doutrina americana sobre armas nucleares. Segundo a estratégia era preciso tirar partido das alianças fortalecidas, firmar novas parcerias com antigos adversários, inovar no uso da força militar e das tecnologias de última ponta, incluindo o desenvolvimento de um sistema anti-míssil

¹³⁶ Assim se comprova que todas as ferramentas previstas na NSS de 2002 tinham como objectivo último a promoção da democracia e liberdade.

eficaz e uma maior ênfase na reunião e análise de *intelligence*. (capítulo V: *Prevent Our Enemies from Threatening Us, Our Allies, and Our Friends with Weapons of Mass Destruction*, NSS, 2002) A luta contra as ADM implicava várias medidas que estavam consignadas no mencionado capítulo V do NSS, incluindo “esforços de contra-proliferação; esforços de não proliferação robustos que impedissem Estados párias e terroristas de adquirirem materiais, tecnologias e conhecimentos técnicos necessários para as armas de destruição maciça” e ainda formas de lidar com as “consequências do uso de armas de destruição maciça, quer por terroristas quer por Estados hostis”. (Capítulo V: *Prevent Our Enemies from Threatening Us, Our Allies, and Our Friends with Weapons of Mass Destruction*, NSS, 2002)

Como vimos, os EUA arrogavam-se o direito de agir, se possível através das chamadas coligações flutuantes - *ad hoc*, se não, unilateralmente, através do esmagador poder militar - exercendo assim uma liderança decisiva. De facto, a Doutrina Bush ficaria marcada pela recusa da resolução das NU e dispensa do apoio da Aliança Atlântica, preferindo, em alternativa coligações *ad hoc*, informais, fora do quadro jurídico institucional permanente. A Administração alegava que o direito de legítima defesa não precisava de ser reconhecido pelo Conselho de Segurança (CS) porque é um direito inerente a todos os Estados. Na teoria diziam “empenhar-se por conseguir o apoio da comunidade internacional” mas ressaltavam que não hesitariam em “agir sozinhos, se necessário, para exercer o direito de auto-defesa, agindo preemptivamente contra os terroristas para impedi-los de infligir mal contra o povo e a nação americana.” (Capítulo III: *Strengthen Alliances to Defeat Global Terrorism and Work to Prevent Attacks Against Us and Our Friends*, NSS, 2002) O documento era claro neste ponto, acrescentando que ao exercerem a liderança, os EUA respeitam os valores, o julgamento e os interesses dos amigos e parceiros mas estavam preparados para “agir sozinhos

quando os interesses e as responsabilidades únicas” dos EUA o exigissem. Mais, procurariam alternativas viáveis quando discordassem com os aliados mas não deixariam que tais divergências “obscurecessem a determinação para juntamente com os aliados e amigos, partilharem interesses e valores fundamentais”. (Capítulo IX: *Transform America’s National Security Institutions to Meet the Challenges and Opportunities of the Twenty-First Century*, NSS, 2002) O secretário da defesa, Donald Rumsfeld elucidou o conceito das *coalition of the willing* dizendo que a missão definiria a coligação e não o contrário. A coligação seria flexível pois mudaria conforme os requisitos da guerra e as próprias contribuições dos Estados seriam variáveis, resultando que não haveria uma coligação única, alargada e fixa. (citado por Woodward, 2003, *Bush at War*, 48, 103) A forma de agir privilegiada seria, pois, através da constituição de coligações flutuantes, a que Richard Haass designou de *a la carte multilateralism*. (citado por Daalder & Lindsay, 2003, *America Unbound*, 14) A estratégia global americana implicava a “organização de coligações – tão extensas quanto práticas – de Estados capazes e preparados para promoverem um equilíbrio de poder que favorece a liberdade.” (capítulo VIII, *Develop Agendas for Cooperative Action with the Other Main Centers of Power*, NSS, 2002) O unilateralismo apoiava-se no poderio militar, político, económico e sem paralelo dos EUA.¹³⁷ A teoria do poder unilateral sustém-se na visão hegemónica de muitos dos membros da Administração que colocavam o poder militar norte-americano no centro da estratégia contra o terror. Havia uma luta a ser travada entre as democracias liberais e os regimes autoritários e os EUA eram a nação por excelência para desempenhar o papel de libertador, não só pelo seu poder mas

¹³⁷ Brooks e Wohlforth previam em 2002 que no ano seguinte as despesas dos EUA com o sector da defesa iriam exceder as despesas dos 15-20 Estados que mais gastavam neste sector, logo a seguir aos EUA. A superioridade nuclear dos EUA era esmagadora e dominavam na força aérea e naval. Exerciam ainda uma capacidade única de projectar poder em vários pontos do mundo simultaneamente. No domínio económico ultrapassavam qualquer grande potência da história sendo a sua economia duas vezes superior ao Japão, na altura o maior rival. (Brooks & Wohlforth, 2002, *American primacy in perspective*, *Foreign Affairs*).

também pelo carácter da população, a força dos ideais e da economia. Antes do 11 de Setembro os EUA já tinham agido unilateralmente mas em matérias de menor importância, como no Protocolo de Quioto. A preferência pela acção unilateral estava, pois, na continuidade do desejo de os EUA se livrarem de constrangimentos que qualquer tratado ou organização de carácter supranacional sempre comporta. Porém, como frisou Krauthammer (2002, *The Unipolar Moment Revisited*, *The National Interest*) só o Discurso a 29 de Janeiro de 2002 (Discurso do Estado da União) - com a enunciação do “Eixo do mal” - elevaria o unilateralismo a um novo patamar.

Todavia, na estratégia era referida a necessidade de trabalhar em parcerias e em fortalecer alianças, aludindo-se principalmente ao desejo de firmar acordos bilaterais.¹³⁸ No final do capítulo III: *Strengthen Alliances to Defeat Global Terrorism and Work to Prevent Attacks Against Us and Our Friends* vem a ressalva de que os Estados Unidos não deixarão de trabalhar em conjunto com as Nações Unidas e outras organizações internacionais e ONG. Contudo, visto que a referência às organizações internacionais vem no fim do capítulo, após mencionar as alianças e parcerias, percebe-se a desvalorização do papel das NU e a sua relegação a um papel no pós-conflito:

“À medida que perseguimos terroristas no Afeganistão, continuamos a trabalhar com organizações internacionais como as Nações Unidas, bem como com ONG e outros Estados que forneçam a assistência política, económica e humanitária necessária para a reconstrução do Afeganistão de maneira a impedir que nunca mais possa abusar do seu povo, de ameaçar os vizinhos e de ser um abrigo para terroristas.” (Capítulo III: *Strengthen Alliances to Defeat Global Terrorism and Work to Prevent Attacks Against Us and Our Friends*, NSS, 2002)

¹³⁸ John Ikenberry é da opinião de que a NSS de 2002 expunha a resistência da administração G.W. Bush em assinar tratados formais de controlo de armas e o pouco valor atribuído à estabilidade internacional. (2002, *America's Imperial Ambition*, *Foreign Affairs*)

Há autores que são da opinião de que a estratégia colocada em prática após o 11 de Setembro operou uma verdadeira inovação da administração G.W. Bush em relação ao passado por se basear quase exclusivamente no poder militar. Contudo, podemos encontrar ecos da NSS nas orientações do *Defense Planning Guidance*, redigido em 1992 no final da administração G.H.W. Bush. Neste aludia-se à possível necessidade de recorrerem a uma guerra unilateral, através de acções militares preventivas, advertindo para a utilidade de um arsenal nuclear potente que impedisse o desenvolvimento de programas nucleares noutros Estados. Entende Hoffmann que o objectivo era impor restrições aos aliados, propondo uma estratégia para deter todos os rivais e autorizar intervenções em qualquer lado. (Hoffmann, 2004, *Gulliver Unbound*, 22) Aqui estava presente uma ideia muito cara aos neoconservadores, a vontade dos EUA de se libertarem de constrangimentos impostos por alianças e tratados internacionais com quatro décadas. O documento concebia uma nova visão para o mundo, dominado pela superpotência norte-americana e fora escrito por Zalmay Khalizad¹³⁹, assistente de Paul Wolfowitz. Quando se tornou público o documento, a administração Bush sénior, embaraçada, ordenou que fosse reescrito numa versão mais moderada. Mas, quer na forma original, quer na revista, teria um impacto duradouro. Delineou muitas das ideias que os “Vulcanos”¹⁴⁰ iriam reabilitar em 2001-2004. Neste documento o conceito de segurança colectiva deixa de estar no centro do pensamento estratégico norte-americano, relegando a importância das Nações Unidas e NATO. (segundo Mann, 2004, *Rise of the Vulcans*, 199, 200) Mann aponta outros resquícios do passado que o NSS de 2002 comportava, tais como a defesa da cooperação com a Rússia, Índia e China e a

¹³⁹ Trabalhou para o presidente G. H.W. Bush de 1990 a 1992 no Departamento da Defesa como subsecretário para o Planeamento de Políticas. Já na administração G.W. Bush foi embaixador dos Estados Unidos para o Iraque e Afeganistão, bem como embaixador dos EUA para as Nações Unidas. Foi, ainda, conselheiro de Ronald Rumsfeld e trabalhou no Conselho de Segurança Nacional. Actualmente é um dos conselheiros do Centro de Estudos Internacionais e Estratégicos – CSIS.

¹⁴⁰ Alguns dos altos funcionários da administração de G.W. Bush que se autodenominaram assim, tinham grande poder decisório no seio da administração. Aprofundaremos as suas ideias e história no capítulo seguinte.

ideia de que os EUA deveriam procurar um equilíbrio de poderes que favorecesse a liberdade humana. Aliava, desta forma, o realismo (“equilíbrio de poderes”) que Rice aprendera com os seus mentores aos ideais (“liberdade humana”) dos neoconservadores. (Mann, *op. cit.*, 329). Rice era contra aqueles que acreditavam que se podia traçar uma linha rígida entre a política dos poderes e uma política externa de princípios baseada em valores. Essa visão polarizada – “ou se é realista ou se é devotado a normas e valores” – pode fazer sentido no debate académico mas, para Rice, é um desastre em política externa norte-americana. Segundo Rice é possível uma visão harmoniosa entre as duas doutrinas pois “os valores americanos são universais e o triunfo dos valores é facilitado quando o equilíbrio de poderes favorece os que neles (valores) acreditam.” (Rice, 2002, *A Balance of Power that Favours Freedom, U.S. Foreign Policy Agenda*)

Quanto à originalidade ou não do documento de 2002, este parece reflectir as visões do polémico documento de 1992 mas com uma atenção especial aos valores e à promoção da democracia no Médio Oriente, em relação aos quais o *Defense Planning Guidance* era omissivo.¹⁴¹ É que tanto Paul Wolfowitz como Lewis “Scooter” Libby, chefe de Gabinete do vice-presidente, tinham colaborado no documento estratégico de 1992, articulando o caso para a superioridade norte-americana militar e sem limites. Mais, ambos clamavam uma política de confrontação para com o regime de Saddam. De facto, os documentos tinham muitos pontos em comum e não é despiciendo que dois dos colaboradores do primeiro documento viessem a trabalhar na equipa de G.W. Bush quando da redacção da estratégia de segurança nacional em 2002. No entanto, ao contrário do documento de 2002 que frisava a intenção de difundir os valores da democracia, liberdade e mercado livre no Médio Oriente, o *Defense Planning Guidance* apenas focava o Iraque e o fortalecimento do poder militar. Não havia o sopro

¹⁴¹Daí que Brzezinski (2007, *Second Chance*, 136, 139, 140) seja da opinião de que a nova estratégia era uma mistura das formulações mais imperiais do *Defense Planning Guidance* e de noções militantes das mundividências neoconservadoras com o seu enfoque especial no Médio Oriente.

neoconservador que atribuía aos Estados Unidos o papel de instrumento da mudança liberal no mundo árabe e islâmico que seria a pedra-de-toque da política externa. Condoleezza Rice tinha explicado que os pilares da Estratégia Nacional eram a “defesa da paz através da prevenção da violência por terroristas e regimes párias”, a “preservação da paz através do fortalecimento de boas relações entre as grandes potências” e a “difusão da paz através da promoção dos benefícios da liberdade e prosperidade pelo mundo”, o que denotava uma maior preponderância aos valores, em contraste com o *Defense Planning Guidance*, muito mais focado nas ameaças concretas. (Rice, 2002, A balance of power that favours freedom, *U.S. Foreign Policy Agenda*)

As implicações da Doutrina Bush

A doutrina Bush preconizava que a exportação da democracia no Médio Oriente era o grande objectivo da política externa dos Estados Unidos. A segurança mundial seria reposta se se fomentassem reformas democráticas nos Estados instáveis, tornando-os menos propensos à violência e formação de redes terroristas. A promoção de democracias para expurgar a região do Médio Oriente de regimes sangrentos e ideologias autoritárias sustentava-se numa enorme confiança no poder material dos EUA. Mais, pressupunha um efeito de “bandwagoning” e na recepção entusiástica das populações dos Estados da região em causa. Em vez de um “alinhar dos Estados aliados” com a política intervencionista da administração G.W. Bush, esta deparou-se com a oposição veemente da França e Alemanha. Entre os Estados de maioria islâmica, as sondagens revelaram a partir do 11 de Setembro o crescimento de anti-americanismo. Na Indonésia, entre 2002 e 2003 a percentagem de favorabilidade dos EUA decresceu de 61% para uns módicos 15%, na Jordânia caiu de 25% para 1%, no Paquistão de 23%

para 10%, na Turquia passou de 52% no final dos anos noventa para 15% em 2003.¹⁴² Só que a determinação da administração de G.W. Bush em que a liderança norte-americana fosse um veículo para a transformação liberal partia do princípio de que nos Estados objecto de intervenção, compreendiam e aceitavam esse papel. Ora, tal missão decorria do conceito de “excepcionalismo americano” e da “hegemonia benevolente”¹⁴³ dos Estados Unidos. O problema é que este entendimento subentende que os Estados não-americanos consideram credível a ideia de que os Estados Unidos intervêm desinteressadamente no palco mundial e que quando agem, agem no interesse de todo o mundo. Só que o resto do mundo não acredita nessa missão, até porque os EUA sempre mostraram agir frequentemente em causas de interesse próprio. Fukuyama adiciona mais dois factores pelos quais a democratização no Médio Oriente teve efeitos nocivos e foi encarada com cepticismo ou oposição no Médio Oriente. Por um lado, pressupunha competências enormes por parte da superpotência e a Administração não parecera compreender a hercúlea tarefa que era transformar a política no mundo árabe. Por outro lado, a própria população norte-americana não se interessa muito por assuntos internacionais e limita o seu acordo a missões em que os interesses nacionais estejam em causa. Intervenções como a do Afeganistão e do Iraque eram dispendiosas e incertas e o povo americano “não é no seu íntimo um povo imperial”.¹⁴⁴ (Fukuyama, 2006, *America at the Crossroads*, 112, 113)

Assim, a declaração do “Eixo do mal” e da vasta guerra ao terror que não distinguiria entre os membros de células terroristas e os Estados que os tolerassem, lançaram alarmes em vários pontos do globo. A Doutrina Bush teria várias

¹⁴² Estatísticas de acordo com os dados recolhidos pelas sondagens da Pew Research Center: De acordo com os dados da Pew Research Center: <http://www.pewglobal.org/2007/03/14/americas-image-in-the-world-findings-from-the-pew-global-attitudes-project/>

¹⁴³ Os dois conceitos serão explanado no capítulo 4.

¹⁴⁴ Recordemos o artigo de Tony Smith (1994, In *Defense of Intervention, Foreign Affairs*) Neste, Smith defende que a política externa dos EUA tende a ser isolacionista porque a opinião pública é muito importante e o público avalia as intervenções externas em termos de custos, duração e baixas a par dos interesses nacionais.

consequências ao nível da percepção dos Estados Unidos e do seu papel no mundo. A ascensão da teoria da guerra preemptiva ou preventiva a instrumento de política externa como combate às novas ameaças tornou clara a divisão entre a abordagem à política externa dos EUA e da maioria dos países europeus, provocando uma crise transatlântica.

No entanto, a percepção dos Estados Unidos no mundo não era das mais positivas antes mesmo de os ataques terem ocorrido. Um estudo da *Pew Research Center* em Agosto de 2001 mostrara que o presidente Bush já era impopular na Europa pois que 7 em cada 10 dos inquiridos eram da opinião de que o Presidente tomava decisões unicamente com base nos interesses nacionais e compreendia menos a Europa do que os anteriores presidentes. Na França 59% desaprovavam as políticas de Bush, 65% na Alemanha, 46% em Itália e 49% na Grã-Bretanha. As causas estavam relacionadas com a via unilateral em relação aos acordos internacionais com grandes majorias a criticarem a não ratificação de Quioto (entre 80 a 87%) e a declaração de abandono do Tratado ABM (entre 65 e 82%).¹⁴⁵

Logo a seguir ao 11 de Setembro houve uma onda de simpatia e até apoio – fora do mundo muçulmano – à guerra no Afeganistão com majorias de 73% na Grã-Bretanha, 64% na França e 61% na Alemanha a apoiar esta importante decisão do governo dos EUA.¹⁴⁶ De facto, um número elevado das elites entrevistadas em vinte e quatro países tinha confessado estar solidária perante o choque e as vítimas dos atentados, embora outro número expressivo tenha replicado que era bom que os americanos soubessem o que é ser vulnerável.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Dados da Pew Research Center for the People and the Press: <http://www.people-press.org/2001/08/15/bush-unpopular-in-europe-seen-as-unilateralist/>

¹⁴⁶ Os dados de 2002 da Pew Global Attitudes mostraram que os EUA e os seus cidadãos continuavam a ser vistos favoravelmente por majorias em 35 dos 42 países questionados. Os dados estão disponíveis em <http://www.people-press.org/2002/12/04/what-the-world-thinks-in-2002/>

¹⁴⁷ Dados da Pew Research Center: <http://www.pewglobal.org/2007/03/14/americas-image-in-the-world-findings-from-the-pew-global-attitudes-project/>

Contudo, seria o inflamado Discurso do Estado da União emitido pelo presidente G.W. Bush em Janeiro de 2002 que mudaria esta situação de simpatia e até apoio. Nesta comunicação o Presidente usaria uma linguagem religiosa para definir o “Eixo do Mal.” A partir desta data, as novas sondagens começam a revelar o regresso do anti-americanismo na Europa e seu recrudescimento nos Estados muçulmanos. De facto, uma sondagem feita pela União Europeia em 2003 revelou que nos países membros da União Europeia 53% da população encarava os EUA como uma ameaça à paz mundial no mesmo sentido em que apontavam o Irão e a Coreia do Norte.¹⁴⁸

Este sentimento explica-se pela percepção geral de que os EUA agem unilateralmente no palco internacional e não têm em conta os interesses dos outros Estados quando têm de tomar decisões sobre política externa. Essa percepção crescia desde 2001 e a intervenção no Iraque viria a reforçá-la. Em 2005 apenas 18% dos franceses, 19% dos espanhóis e 21% dos russos acreditavam que os EUA tinham tido em conta os interesses dos outros Estados quanto os seus na tomada de posições políticas. Em muitos países havia mesmo um consenso de que os EUA são pouco eficazes em resolver os problemas mundiais. Mais, quando se inquiriu as pessoas sobre as razões dessa visão negativa, na maioria dos países a tendência era para responder que o culpado era o presidente Bush e não outro problema geral. A sondagem revelava, porém, razões mais profundas que iam além das políticas da administração Bush, e tinham a ver com o desconforto para com o desmesurado poder norte-americano.¹⁴⁹ Esta foi uma das maiores repercussões dos princípios enunciadores da Doutrina Bush ao expor as diferenças quanto à política externa e, especificamente, quanto ao peso que os líderes atribuem ao *hard power*. Com os Estados europeus mais propensos a resolverem

¹⁴⁸ Estatísticas de acordo com os dados recolhidos pelas sondagens da Pew Research Center: De acordo com os dados da Pew Research Center: <http://www.pewglobal.org/2007/03/14/americas-image-in-the-world-findings-from-the-pew-global-attitudes-project/>

¹⁴⁹ De acordo com os dados da Pew Research Center: <http://www.pewglobal.org/2007/03/14/americas-image-in-the-world-findings-from-the-pew-global-attitudes-project/>

os grandes problemas, mesmo o do novo terrorismo, por via da diplomacia, multilateralismo e direito internacional, não é difícil perceber as reacções perante a defesa do robustecimento do poder militar e do debelar das ameaças antes de estas se consubstanciarem. Robert Kagan diria que a relutância da Europa em aceitar os princípios da guerra preemptiva e, mais tarde, a consternação da Alemanha e França pela invasão do Iraque sem o aval das NU, se devia ao facto de a Europa “valorizar mais a economia e o comércio, talvez por ser fraca em termos militares e economicamente forte.”¹⁵⁰ Um outro dos motivos de irritação para com os EUA advinha do facto de não consultarem, explicarem ou justificarem as decisões tomadas na estratégia pós-11 de Setembro aos outros Estados, como era usual em anteriores administrações.¹⁵¹

O 11 de Setembro foi, também, uma oportunidade de o Presidente se servir das prerrogativas de poderes decisórios quando em guerra. De facto, o Presidente dos EUA detinha autoridade para conduzir a guerra ao terror com base em duas fontes. Uma era o artigo II da Constituição dos EUA que concede ao Presidente poderes de decisão em tempos de guerra como comandante em chefe. A outra fonte era a resolução do Congresso a aprovar as medidas a ser tomadas em guerra que seria aprovada por 98-0 no Senado e 420-1 na Câmara Baixa. Esta resolução quase unânime autorizava o Presidente “a usar toda a força necessária e apropriada contra as nações, organizações ou pessoas que ele considere que planearam, autorizaram, cometeram ou ajudaram os ataques terroristas ocorridos a 11 de Setembro de 2001, ou que deram guarida a tais organizações ou pessoas, para impedir ataques futuros de terrorismo internacional contra os Estados Unidos por essas nações, organizações ou pessoas.” (G.W. Bush, 2010, *Decision Points*, 154).

¹⁵⁰ Kagan, (2002, 11 de Setembro. Poder e Fraqueza, *Nova Cidadania*, 49).

¹⁵¹ Fukuyama (2004, *State-building*, 109, 110) diz que esta cisão entre americanos e europeus se devia em grande medida ao facto de os americanos não encararem outra fonte de legitimidade democrática acima do Estado-nação democrático e constitucional. Em contraste, os europeus acreditam que a legitimidade deriva da vontade da comunidade internacional, muito mais do que do Estado-nação.

O Presidente empreenderia a maior reorganização governamental desde a administração Truman - que criara o Conselho de Segurança e o Departamento da Defesa. Anunciaria a criação de uma agenda federal, completamente nova, proposta pelos Democratas no Congresso: o Departamento de Segurança Nacional, bem como um novo comando militar unificado e a reordenação do *Federal Bureau of Investigation* - FBI. O plano de endurecimento da segurança nacional abrangeria todos os níveis governamentais e implicava a cooperação dos sectores públicos e privados. (Capítulo III: *Strengthen Alliances to Defeat Global Terrorism and Work to Prevent Attacks Against Us and Our Friends*, NSS de 2002)

G.W. Bush conseguiu, também, a aprovação pelo Congresso do *Patriot Act*¹⁵² Se antes do 11 de Setembro, o novo excepcionalismo americano¹⁵³ procurava uma causa para emergir – esta foi encontrada nos atentados, com o início da guerra ao terrorismo, aos terroristas e aos Estados que os protegem ou toleram. A declaração de guerra serviu de alavanca para mobilizar a população, abafando as controvérsias políticas em torno das decisões que se seguiriam e seduzindo quer idealistas quer realistas. (Woodward, 2003, *Bush at War*, 35) Neste sentido, se explica a adesão da população às medidas

¹⁵² As suas siglas, USA Patriot Act significam: *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act*. A proposta foi convertida em lei em Outubro de 2001. John Ashcroft, Procurador-Geral dos Estados Unidos na altura, disse que a lei tinha como objectivo colocar os americanos em segurança e que era uma ferramenta fundamental e eficaz na luta contra o terrorismo. Contudo, nos meses que se seguiram, além de ser alvo de críticas por parte de grupos de defesa de direitos civis, suscitou vários processos judiciais que pediam a sua anulação alegando a inconstitucionalidade das suas provisões. De qualquer forma, a lei foi aprovada no Senado por 98-1 e na Câmara dos Representantes por 357-66. <http://www.justice.gov/archive/ll/highlights.htm>

¹⁵³ O excepcionalismo americano parte da premissa de que os EUA são diferentes de qualquer outro Estado, são a “nação eleita”, isenta dos factores políticos que corrompem os outros Estados, podendo confiar-se que os EUA se servirão do seu poder militar de forma justa e sábia. O novo excepcionalismo recupera esta noção e aplica-a ao pós-guerra fria, sendo a oportunidade de os Estados Unidos reformularem o sistema internacional de forma a aumentar a sua segurança e promover os seus princípios sem a oposição de um adversário determinado e poderoso, rejeitando anteriores constrangimentos ao seu comportamento e liberdade de acção na comunidade internacional. Tal como frisam Robert Kagan e William Kristol em *Present Dangers* (2000, Introduction: National interest and global responsibility, 5, 6, 12) a tarefa dos EUA nos anos noventa era “preservar e reforçar a hegemonia global benevolente que estava implícito no que o presidente George H.W. Bush correctamente designara de “nova ordem mundial”. Desta forma, no pós-guerra fria, a manutenção de uma ordem internacional decente requer que a liderança americana resista e, quando possível, enfraqueça a ascensão de ditadores e ideologias hostis apoiando os interesses americanos e os princípios democrático-liberais, fornecendo assistência aos que lutam contra as manifestações mais extremas do “mal” humano.

decretadas para robustecer a segurança em prejuízo das liberdades individuais, com o argumento de que um país cuja segurança parece ameaçada aceita limites às liberdades públicas e direitos individuais sem se questionar. Os próprios meios de comunicação, segundo Stanley Hoffmann, alimentaram o chauvinismo, semeando a desconfiança quanto aos árabes e islâmicos e desprezo pelos dissidentes. Vivia-se um clima de medo generalizado e o horror perante os ataques moldaram o público americano tornando-o mais susceptível a apoiar uma resposta enérgica, dando-lhe carta-branca para as medidas polémicas que se seguiriam.¹⁵⁴ Além do clima de medo e suspeição que torna as populações mais propensas a medidas que eventualmente as prejudicarão, podemos acrescentar o desinteresse pela política externa por parte dos norte-americanos. Assim se entenderia melhor ter havido pouca revolta (exceptuando grupos de advogados e activistas dos direitos civis) face a medidas tão lesivas da privacidade como a legislação anti-terror.¹⁵⁵ Uma certa imprensa conotada com os meios neoconservadores como a *Fox News Channel*, fundada em 1996, ajudou a instigar este clima.¹⁵⁶ De facto, os

¹⁵⁴ Segundo Hoffmann, 2004, *Gulliver Unbound*, 146. Neste sentido, ver também Clarke e Halper, *America Alone*, 144 que analisam em detalhe as medidas tomadas.

¹⁵⁵ As principais medidas foram a publicação da *Patriot Act* em Outubro de 2001 que actualizou a FISA: *Foreign Intelligence Surveillance Act*, removendo ou flexibilizando as restrições às capacidades do governo em reunir informações. Os aspectos mais intrusivos foram o endurecimento da lei quanto à vigilância electrónica em que as agências de intelligence prescindem de provar perante um juiz que há ofensa provável. O FBI passa a poder usufruir do controverso sistema “Carnívoro” que o autoriza a monitorizar todos os subscritores de um serviço de internet desde que o utilizador seja um alvo, não havendo qualquer protecção de privacidade. O FBI tem autorização para vigiar por escutas telefónicas em locais de comunicação públicos como bibliotecas e cafés-internet, podendo interceptar as conversas de cidadãos norte-americanos sem quaisquer mandatos de captura. A secção 215 permitia, ainda, que as agências investigassem registos de negócios, discos duros de computador quer de cidadãos, quer de não-cidadãos em nome da investigação. A secção 213 alterava as regras federais do procedimento penal autorizando as autoridades a procurar e deter a propriedade de um alvo sem notificar o proprietário. (Hoffmann, 2004, *Gulliver Unbound*, 286).

¹⁵⁶ Na perspectiva de Clarke e Halper (2004, *America Alone*, 182, 184, 186, 189) a *Fox News Channel* tornou-se um verdadeiro tabloide electrónico levando as pessoas a aderir ao clima de medo, ódio e vingança. Os vários canais da poderosa rede veiculavam o discurso neoconservador destinado, na opinião dos autores, a juntar a “guerra ao terror” ao caso para arguir a guerra contra o Iraque. O facto de a Fox ter grandes audiências e de lançar constantemente alertas de terror terá contribuído para o apoio da população às medidas restritivas. A ligação entre o Iraque e o 11 de Setembro era uma das percepções enraizadas na população, ligação essa que era transmitida em *talk shows* nos canais de tv, em *talk shows* em várias rádios – o *Clear Channel* (uma poderosa estação de rádio) financiou paradas de apoio à intervenção no Iraque em várias cidades – e na imprensa escrita: *The Wall Street Journal*, *The Washington Times*, *The New York Post*, *American Spectator*, *National Review*, *The New York Sun* e *The Weekly Standard*.

ataques terroristas a democracias têm sempre efeitos nocivos ao levar quer o público em pânico quer os políticos a aprovar leis restritivas em troca de uma maior segurança, o que explica o que conduziu o Congresso norte-americano a converter uma proposta tão polémica e desafiadora das liberdades civis como a *Patriot Act* em lei. Por outro lado, não podemos esquecer que havia uma outra imprensa, que se manifestou expressa e incansavelmente contra a intervenção no Iraque, tais como os jornais *The New York Times*, *New Republic*, *New York Review of Books* e a *American Prospect Dissent*, publicações com muita expressão nos Estados Unidos.

Na verdade, a taxa de aprovação do Presidente pela população norte-americana disparou para os 90%¹⁵⁷ e o próprio Congresso aprovou todas as medidas que se seguiriam, desde o *Patriot Act* às escutas de suspeitos sem mandato judicial. Irving Kristol analisa a relação entre a população norte-americana e as decisões do governo em matéria de política externa, e as suas conclusões podem ajudar a explicar o apoio que as futuras decisões da administração Bush teriam, bem como a enorme popularidade do Presidente no pós-11/09. Diz Kristol que, em geral, as sondagens de opinião nos EUA revelam que “a esmagadora maioria dos cidadãos comuns, em qualquer momento, aprova a política externa do seu governo.” (I. Kristol, 2003, *Neoconservadorismo*, 91).

Conclusão

Comprovámos o impacto que os atentados terroristas tiveram na formulação da agenda para a política externa dos Estados Unidos e a onda de solidariedade que gerou, embora a par de algum *Shadenfreude* por parte de alguns intelectuais europeus e norte-americanos e de manifestações de alegria em algumas nações muçulmanas. O 11 de

¹⁵⁷ Um dia após o Discurso do Estado da União (a 20 de Setembro de 2001) de acordo com uma sondagem Gallop: <http://www.gallup.com/poll/10948/Public-Divided-Bush.aspx>

Setembro seria determinante para a reformulação da política externa dos EUA e agenda de democratização no Médio Oriente.

De facto, o Presidente emergiu no dia a seguir aos ataques como que transformado, com um discurso revigorado em que decretava uma Guerra ao terror, vasta e assertiva, não só aos terroristas mas aos Estados falhados e párias que os toleravam. Num conjunto de discursos que se seguiriam e no novo documento estratégico de segurança nacional, seriam delineados um conjunto de princípios que ficariam conhecidos por Doutrina Bush. Os princípios enformadores da Doutrina Bush não eram inovadores mas em conjunto e neste contexto, causaram alguma irritação nalgumas sectores liberais e nalguns Estados. Alguns dos princípios lançaram mesmo interrogações sobre a sua legitimidade, tais como o princípio da guerra preventiva e o princípio da mudança de regime, por porem em causa o sustentáculo da ordem internacional pós-1945: princípios da soberania e da não-intervenção que derivam do Tratado de Vestefália de 1648. Com o final da campanha no Afeganistão, a onda de simpatia e compreensão vai dar lugar ao criticismo e crescimento de sentimentos de oposição face às políticas de combate ao terror que iam sendo propostas e implementadas ao longo do inverno de 2001. A par das medidas de política externa cujo objectivo principal era travar o terrorismo transnacional, surgiram uma série de medidas que restringiram direitos civis em troca de uma maior segurança interna. O *Patriot Act* foi, porventura, a medida mais polémica de todas mas o ambiente de medo e suspeição que se vivia e as ideias transmitidas por parte da imprensa dos Estados Unidos ajuda a explicar a pouca contestação entre a população a medidas que cerceavam o direito à privacidade, entre outros direitos fundamentais.

No próximo capítulo analisaremos a influência dos “Vulcanos” e, dentro deste grupo, atentaremos aos neoconservadores, e ao peso das suas ideias na formulação da Doutrina Bush e sua aplicação prática.

CAPÍTULO 3

Os neoconservadores e os “Vulcanos” na administração de G.W. Bush

Introdução

Como vimos no primeiro capítulo a propósito do unilateralismo na Administração desde o início do primeiro mandato de G.W. Bush e como justificção para as posições, ora mais assertivas, ora de estabilidade, coexistiam várias ideologias na administração de G.W. Bush. Identificámos as ideias-chaves de duas correntes doutrinárias na política externa norte-americana: nacionalismo americano e internacionalismo liberal, cuja importância foi determinante na resolução de certos assuntos e na tomada de determinadas posições. Deixámos, deliberadamente, a caracterização dos neoconservadores fora desse primeiro capítulo por considerarmos que a sua influência nos primeiros meses da Administração foi diminuta.¹⁵⁸ Porém, pela importância que esta corrente iria assumir no pós-11 de Setembro, afigura-se-nos necessário aludir não só às suas ideias e princípios, mas também à origem do movimento e à distinção de dois sub-grupos ou gerações dentro do movimento. Este será o escopo da primeira secção deste capítulo. Atentaremos, ainda na mesma secção, à importância e influência que o neoconservadorismo teria nas decisões posteriores aos atentados terroristas. Depois de nos debruçarmos sobre esta terceira corrente em política externa vamos analisar, numa segunda secção, a história e as ideias dos chamados “Vulcanos”: figuras-chave na administração G. W. Bush, de forma a identificarmos o que unia estas personalidades de linhas ideológicas distintas. Vamos observar, concretamente, que as ideias

¹⁵⁸ Apesar de termos concluído que além dos nacionalistas americanos, também os neoconservadores nutrem pouco respeito pela submissão a acordos internacionais.

“hegemonistas” que partilhavam foram essenciais para a formulação não só da Doutrina Bush, mas também para a decisão de intervenção no Iraque para a mudança de regime.

O Neoconservadorismo

Origens, gerações e princípios

Os ideólogos incluídos no que se refere normalmente por “neoconservadorismo” preferem os termos “internacionalismo americano” ou ainda “globalismo democrático”. Aliás, inicialmente, o termo “neoconservador” tinha pendor pejorativo (Clarke & Halper, 2004, *America Alone*, 4, 44). O termo foi usado primeiramente por membros do Partido Democrata para descrever antigos colegas que tinham transitado para o Partido Republicano nos anos sessenta. A alcunha seria posteriormente absorvida e adaptada.

De facto, é por este movimento, persuasão ou ímpeto (Kristol¹⁵⁹ prefere caracterizá-lo assim¹⁶⁰) ser fluído e ter entrado em deriva com a desintegração do bloco soviético que não é fácil catalogá-lo. Os neoconservadores são conhecidos por este termo devido à migração intelectual da esquerda para a direita e da política doméstica para a externa. Irving Kristol usaria o termo “neoconservadores” para aplicar aos liberais desiludidos definindo esta tendência como a “erosão da crença liberal entre um grupo reduzido mas talentoso de académicos e intelectuais, e o deslocamento deste grupo em direcção a um ponto de vista conservador: mas diferente do conservadorismo tradicional.” (Irving Kristol, 1995, *Neoconservadorismo: Autobiografia de uma ideia*, 12, 46)

As raízes do neoconservadorismo remontam a um grupo de estudantes no *City College of New York* (CCNY) no final dos anos trinta e início dos anos quarenta. Era

¹⁵⁹ Irving Kristol é considerado por muitos o pai do neoconservadorismo. Fundou uma das mais importantes revistas para as ideias neoconservadoras: *The Public Interest* em 1965.

¹⁶⁰ (I. Kristol, 2003, *Neoconservadorismo: Autobiografia de uma ideia*) p. 55.

um grupo altamente politizado e comprometido com políticas esquerdistas trotskistas. Em comum, unia-os um anti-estalinismo de esquerda pois simpatizavam com os objectivos sociais e económicos do comunismo mas, ao longo dos anos trinta e quarenta, aperceberam-se de que o socialismo real existente se tinha tornado numa monstruosidade de consequências indesejáveis, deturpadoras dos objectivos idealistas. Irving Kristol lembra as suas leituras quando estudante na CCNY, enunciando Trotsky, Lenine e Rosa Luxemburgo. (I. Kristol, 2003, *Neoconservadorismo: Autobiografia de uma ideia*, 18)

Este grupo que, para além de Irving Kristol, integrou figuras como Daniel Bell¹⁶¹, Nathan Glazer¹⁶², Melvin Lasky¹⁶³, Seymour Martin Lipset¹⁶⁴, Seymour Melman¹⁶⁵, Daniel Moynihan¹⁶⁶ e Philip Selznick¹⁶⁷, reunia-se numa cafetaria da CCNY que ficaria conhecida por “Alcova 1”, era frequentada por socialistas não comunistas, quase todos trotskistas, que debatiam a natureza do seu anti-estalinismo, em oposição à “Alcova 2”, frequentada por estalinistas.¹⁶⁸

O termo “neoconservadores”, porém, só entrou no léxico comum americano nos anos setenta. A definição dada por David Frum no livro *Dead Right* era de uma “nova raça de animal político - que anteriormente se definia como liberal – e que *agora* pendia para a Direita porque desencantado com a relutância da esquerda em fazer frente aos

¹⁶¹ Sociólogo e professor universitário. Ficaria conhecido pela sua obra: “The end of ideology” publicado em 1960.

¹⁶² Sociólogo, professor universitário e colunista nas revistas *Commentary*, *The Public Interest* e *New Republic*.

¹⁶³ Jornalista, ensaísta e editor das revistas *The New Leader* e *Encounter*.

¹⁶⁴ Famoso sociólogo, professor universitário e investigador na *Hoover Institution*. O seu pensamento foi profundamente influenciado por Alexis de Tocqueville e Aristóteles.

¹⁶⁵ Professor universitário, ensaísta e membro de organizações para o desarmamento e uma política nuclear sã.

¹⁶⁶ Político e sociólogo americano, membro do Partido Democrata. Foi embaixador para as Nações Unidas e Índia, senador pelo Estado de Nova Iorque. Envolveu-se em polémicas sobre medidas de combate à pobreza, especialmente pelo estudo que publicou sobre os Afro-americanos.

¹⁶⁷ Professor de Direito, publicou obras de renome sobre teoria organizacional, sociologia do Direito e Administração Pública.

¹⁶⁸ De acordo com Clarke e Halper, 2004, *America Alone*, 44, 45.

soviéticos e aos americanos radicais.” (citado por Clarke & Halper, 2004, *America Alone*, 44)

Irving Kristol (2003, *Neoconservadorismo: Autobiografia de uma ideia*, 55) entende que o movimento neoconservador foi um fenómeno geracional que se diluiu numa lógica conservadora mais abrangente. Mas se atentarmos aos temas brandidos por neoconservadores da primeira geração e os compararmos com os da segunda, constatamos que o escopo se afunilou imenso. Kristol, visto por alguns como pai do neoconservadorismo, aborda no seu livro (obra citada) temas tão variados como a família, raça, sexo, contracultura, capitalismo, justiça social, judeus e conservadorismo. Se, por sua vez, repararmos numa compilação de ensaístas mais novos, neoconservadores, veremos que os temas giram à volta da segurança, armamento e potências hostis.¹⁶⁹

A primeira batalha dos neoconservadores decorreria nos anos trinta e quarenta contra os estalinistas. No final dos anos quarenta a vida intelectual em Nova Iorque girava à volta de revistas como a *Partisan Review* e a *Commentary* e o debate cingia-se à Guerra Fria e macartismo¹⁷⁰. É nesta altura que se dá a deslocação para a direita de muitos que integraram a chamada “Alcova 1”. Em 1965, uma nova revista *The Public Interest*, fundada por Irving Kristol e Daniel Bell será fundamental para o desenvolvimento do grupo¹⁷¹. A partir dos anos sessenta, dá-se uma mudança fulcral na política norte-americana com a ascensão do movimento pela defesa dos direitos civis e com os desenvolvimentos da guerra no Vietname. Os antigos comunistas são

¹⁶⁹ Temas retirados do livro editado por Kagan, R. & Kristol, W., 2000, *Present Dangers*.

¹⁷⁰ Relativo ao Senador norte-americano Joseph McCarthy célebre pelas acusações de infiltrações comunistas no Governo dos EUA que deu origem a investigações, inquéritos e julgamentos por espionagem. As audições aos acusados começaram em 1950. Este período ficaria conhecido por “caça às bruxas” ou “macartismo”. Em 1954 o próprio Senador foi acusado de abuso de poder numa resolução do Senado votada pela maioria.

¹⁷¹ Os fundadores da *The Public Interest* consideravam-se liberais embora dissidentes e revisionistas. Exprimiam cepticismo com o liberalismo e a social-democracia e as políticas igualitárias do movimento da Grande Sociedade. Consideravam a revista *National Review* demasiado libertista.

substituídos pela Nova Esquerda¹⁷², liderados por Tom Hayden e os Estudantes por uma Sociedade Democrática. A par destas alterações, entra-se num período de revivalismo das políticas de engenharia social pelo governo de Lyndon Johnson. Este decreta um programa socialista de guerra à pobreza. Uma geração de estudantes radicais apoiou-o, reivindicando uma agenda social progressiva e atacando a Universidade como instrumento do capitalismo e imperialismo americanos. O activismo político fervilhava nas universidades e escolas. A oposição à guerra no Vietname originou uma nova geração simpatizante dos regimes marxistas ou comunistas que clamava por mais Estado-Providência. O robustecimento do movimento pelos direitos civis aumentou a consciência política dos afro-americanos e o seu descontentamento com as desigualdades desencadeou motins frequentes e marchas maciças de protesto. Era o início de uma guerra intelectual entre a esquerda e a direita. Seria a nova batalha dos neoconservadores, desta vez, contra a Nova Esquerda e a Contra-cultura. Viam nestas camadas descontentes da população, um novo inimigo encabeçando uma cultura perigosa. Tornaram-se muito críticos do liberalismo americano moderno, culpando-o pela perda de valores.¹⁷³ Fukuyama (2006, *America at the Crossroads*) aponta a revista

¹⁷² Movimento inserido na Contra-cultura, tinham como alvo de interesse as injustiças sociais e a guerra no Vietname. Era uma geração que aspirava a mudanças profundas na sociedade. As suas ideias eram expressas na *New York Review of Books*. A “nova Esquerda” era assim denominada em oposição à “velha Esquerda” dos anos 30. Em relação a esta, a “nova Esquerda” era menos ideológica e menos interessada em economia. Era, por sua vez, mais devotada à comunidade e mudanças sociais além de veicular um discurso pacifista. (LaFeber, 1994, *The American age*, 614).

¹⁷³ Os anos sessenta foram um ponto de viragem na associação entre conservadorismo político e religião. A revolução dos costumes adveio do questionamento da autoridade e da defesa de uma atitude menos rígida em relação à moralidade sexual. Subiram drasticamente os níveis de aprovação pelos norte-americanos de relações sexuais pré-maritais, sendo esta tendência acompanhada pela percepção pública de diminuição da influência da religião na vida dos norte-americanos. Contudo, a par da liberalização dos costumes, assistiu-se a um retorno à religião com a expansão do Protestantismo evangélico no final dos anos sessenta e início dos anos setenta, como reacção ao “mundo pecaminoso” defendendo o regresso aos valores familiares. Assim, do choque dos anos sessenta surgem duas tendências, uma religiosa: a ascensão do protestantismo evangélico a par do declínio do catolicismo praticante e protestantismo liberal e uma componente política: a ascensão da Direita Religiosa. Os seus apoiantes lutavam contra a Emenda para a Igualdade de Direitos, os direitos dos gays e o aborto. De acordo com o estudo de Campbell e Putnam, 2012, *God and Caesar in America*, *Foreign Affairs*.

*The Public Interest*¹⁷⁴ como espaço privilegiado para os neoconservadores criticarem a política doméstica da Grande Sociedade, apontando para os limites da engenharia social. Esta crítica será o pano de fundo para a mudança nos anos oitenta e noventa na Direita em termos de política social. Irving Kristol lembra que à medida que a Nova Esquerda emergia, visando um novo liberalismo, o Partido Democrata sofria alterações e a sua nova face já não satisfazia os neoconservadores. Esse desapontamento seria expresso nos artigos publicados na *Public Interest*. (Kristol, 2003, *Neoconservadorismo*, 47)

As eleições de 1972 seriam um ponto de viragem. Alguns dos que viriam a ser chamados de neoconservadores apoiavam o candidato Democrata George McGovern – apoiado por pessoas da esquerda como Gore Vidal¹⁷⁵. McGovern era um feroz opositor à Guerra do Vietname. Jeane Kirkpatrick e Podhoretz consideravam os seus slogans “derrotistas e isolacionistas”. Viam-no como representando tudo o que havia de errado no liberalismo. Como reacção, alguns democratas descontentes criaram a Coligação para uma Maioria Democrata¹⁷⁶ - CDM - para salvar o Partido Democrata dos apoiantes de McGovern, dividindo assim o Partido Democrata. Unia-os a oposição a uma política externa que consideravam sem rumo. Esta crítica viria a caracterizar o neoconservadorismo da segunda geração.¹⁷⁷ Foi a este grupo de dissidentes do Partido Democrata que Michael Harrington iria denominar de “neoconservadores” cunhando a expressão de forma pejorativa. (I. Kristol, 2003, *Neoconservadorismo*, 47) Henry

¹⁷⁴ Como vimos criada em 1965 por Irving Kristol. Tornar-se-ia fundamental como veículo para as ideias neoconservadoras, principalmente ao nível da economia política e cultura. Figuras proeminentes na academia como Samuel Huntington, Francis Fukuyama, Charles Krauthammer, Seymour Martin Lipset, Nathan Glazer, Daniel Bell publicaram na revista artigos de opinião e ensaios.

¹⁷⁵ Ensaísta, romancista, dramaturgo. Concorreu ao Congresso em 1960 como Liberal-Democrata. Em 1982 concorreu a um lugar no Senado nas Primárias dos Democratas ficando em segundo lugar.

¹⁷⁶ No original, *Coalition for a Democratic Majority*.

¹⁷⁷ De acordo com Clarke & Halper, 2004, *America Alone*, 55.

“Scoot” Jackson¹⁷⁸ e Ben Wattenberg¹⁷⁹ eram alguns dos membros do CDM que pediam uma atitude mais dura em relação à URSS. No CDM opuseram-se à política de *détente* do presidente Nixon e apoiaram a criação do *Committee on the Present Danger* – CPD- de cunho bipartidário, militarista e anti-comunista.

Com Jimmy Carter no poder, lamentam a fraqueza americana, incapaz de travar a onda crescente pacifista. É nesta altura que os neoconservadores alcançam dimensão na política interna e externa. Um encontro (que terminaria de forma desastrosa) entre alguns líderes neoconservadores e o Presidente Carter, com o objectivo de resolver as divergências entre eles e o Partido Democrata, legitimou a passagem do movimento para o Partido Republicano. Surge em 1985 nova revista dos neoconservadores, a *National Interest* que versaria sobre política externa traçando um novo rumo para o pós-Guerra Fria, pois a *Public Interest* era apenas vocacionada para política doméstica.

Com a eleição de Ronald Reagan emerge uma nova maioria republicana que, entre os neoconservadores, representa novas formas de organização sendo uma delas o *Committee for the New World* – CFW criado em 1981, uma organização que se comprometia a defender o mundo não-comunista do perigo do totalitarismo e colocava a ênfase na democracia.¹⁸⁰ Alguns neoconservadores começam a trabalhar no governo de Reagan encontrando apoio nos republicanos que trabalhavam na Defesa como G.H.W. Bush, Rumsfeld e Wolfowitz. Com posições estratégicas e decisórias nesta Administração centram-se em duas vertentes: a segurança internacional e a política

¹⁷⁸ Henry Jackson (1912-83) foi um dos políticos mais bem-sucedidos dos EUA. Do Partido Democrata, tornou-se membro do Congresso dos EUA com apenas 28 anos, onde permaneceria até ao fim da vida, servindo nove Presidentes. Conhecido como a “quinta-essência” dos liberais da Guerra Fria. Advogava o aumento dos gastos com a defesa e uma postura dura para com a URSS, defendendo programas de “bem-estar”, os direitos civis e os sindicatos dos trabalhadores. Em 1972 e 1976 tentou a nomeação para candidato Democrata às Presidenciais e embora bem colocado em 1976 desistiu, quando perdeu a primária em Pensilvânia para Jimmy Carter.

¹⁷⁹ Desde os anos setenta que Wattenberg integrou diversos grupos conotados com o neoconservadorismo. Além do CDM, fez parte do CPD; *American Enterprise Institute* e do *Committee for the Free World*. Escreve no *National Review* e *Washington Post*.

¹⁸⁰ Donald Rumsfeld, William Bennett, Jean Kirkpatrick, Irving Kristol, Seymour Martin Lipset e Richard Allen são alguns republicanos que dele fizeram parte.

externa, diferenciando-se dos conservadores – mais preocupados com a política interna, e dos neoliberais – focados na economia. (Fingerut, 2008, *A influência do movimento neoconservador na política externa de G.W. Bush*) Na segunda metade dos anos oitenta, a eleição de Gorbachev como líder da URSS retirou credibilidade à oposição neoconservadora aos acordos de controlo de armas entre Washington e Moscovo. Com a queda da “cortina de ferro” há um prenúncio de irrelevância do movimento, que levou à bifurcação em duas gerações. De facto com a implosão da União Soviética deixa de haver uniformidade na política externa devido ao eclipsar do inimigo que os unira. Sem consenso acerca da desejabilidade de incluir a promoção da democracia e dos direitos humanos na política externa, desenham-se duas correntes que propõem diferentes objectivos. Por isso podemos falar de duas gerações de neoconservadores a partir dos anos noventa. Os neoconservadores da primeira geração, como Irving Kristol, propõem uma visão mais restritiva do papel dos Estados Unidos, mais modesto e com uma compreensão mais estreita dos interesses norte-americanos. Os neoconservadores mais novos propõem uma posição mais expansiva e intervencionista de promoção da democracia. Irving Kristol criticou esta posição como uma manifestação perigosa de “wilsonianismo”. Recomendou cingirem-se aos interesses nacionais e ao equilíbrio de poder entre as grandes e pequenas nações, devolvendo aos aliados responsabilidades substanciais.¹⁸¹ À medida que o regime soviético dava sinais de estar em vias de desintegração tornava-se essencial definir uma nova política externa do pós-Guerra Fria. Para Kristol “tal política deveria traçar o seu curso entre a utopia internacionalista de Wilson e um pragmatismo que fosse qualquer coisa mais que mero oportunismo.” Assim, surgiu a revista *The National Interest*, em 1985. (I. Kristol, 2003,

¹⁸¹ Estes analistas consideravam que era dar ao poder militar um papel excessivo à luz das concepções tradicionais de interesse nacional. Posição contrária à de Max Boot (2003, *America's destiny is to police the world*, *Financial Times*) que no século XXI pensava ser necessário os EUA desempenharem o papel de “polícia global”.

Neoconservadorismo, 53) Ao lado de I. Kristol, estavam Jeane Kirkpatrick¹⁸² e Robert Tucker¹⁸³ que foram criticados e rotulados de “realistas” e “isolacionistas de direita”. Diferente opinião era a de Joshua Muravchik¹⁸⁴ que reclamava ir mais além da tradicional análise dos interesses nacionais, defendendo a promoção da democracia no mundo pós-comunista.¹⁸⁵ William Kristol e Robert Kagan, da geração mais nova, propuseram, em 1996, num artigo publicado na *Foreign Affairs*, (Kristol & Kagan, 1996, *For a Neoreaganite Foreign Policy, Foreign Affairs*) uma agenda *neoreaganiana* para o Partido Republicano. Em vez do “regresso à normalidade” defendido por Jeane Kirkpatrick, defendiam a “hegemonia benevolente” sob a liderança norte-americana, resistindo e, quando possível, enfraquecendo ditadores e ideologias hostis, defendendo interesses e princípios democráticos e liberais. Esta estratégia assentava na projecção de influência dos EUA através da superioridade militar esmagadora, mudança de regime e democratização, não só de Estados párias mas também da China. Implicava esta agenda o aumento de gastos com a defesa. O Iraque era o elemento mais importante do debate em política externa. Estes objectivos cumpriam os interesses dos EUA, mas também, o que David Brooks chamou de objectivos de “grandeza nacional”. (citado por Fukuyama, 2006, *America at the Crossroads*, 42, 43) Este seria um antídoto para o libertarismo (que defende o “pequeno” ou “anti-governo”) da ala isolacionista do Partido Republicano. A agenda Kristol/Kagan contendeu com facções do Partido Republicano nos anos noventa e convergiu com várias políticas da administração Clinton na medida em que apoiou a intervenção humanitária nos Balcãs e em Estados africanos. Os autores

¹⁸² Originalmente membro do Partido Democrata, migraria para o partido rival, desiludida e muito crítica da política externa de Jimmy Carter.

¹⁸³ Cientista político e historiador norte-americano. Especialista em estudos sobre a União Soviética e a Rússia.

¹⁸⁴ Académico, trabalhou como investigador no *American Enterprise Institute* e actualmente é investigador na *School of Advanced International Studies* na Universidade John Hopkins. Foi director executivo da Coligação para uma Maioria Democrata de 1977 a 1979. É membro da comissão editorial do *Journal of Democracy e World Affairs*.

¹⁸⁵ Citado por Clarke & Halper, 2004, *America Alone*, 77, 79, 90.

clamavam por um maior activismo internacional, o que era um anátema, tanto para os realistas “kissingerianos”¹⁸⁶ como para os “jacksonianos” e os neoconservadores da primeira geração.

Concluindo, podemos afirmar que os intelectuais mais jovens embarcaram numa cruzada democrática, redefinindo-se como “wilsonianos” de linha dura¹⁸⁷, fixados na força como opção preferencial, na análise dos factos a preto e branco e na opção pelo unilateralismo. Criticam G.H.W. Bush por a agenda democrática não integrar os planos da Operação “Tempestade na Areia”, bem como a inacção na Jugoslávia.

Durante os anos de Clinton, com o declínio da atenção dada aos assuntos internacionais, nos *media* e nos debates políticos, os neoconservadores tentaram ocupar este vazio político e conceptual dentro destas duas esferas: da informação e política. Começaram a aparecer em *talk shows*, a ser convidados para debates e para dar a sua opinião em jornais e revistas. Penetraram em círculos politicamente mais activos, sendo chamados como especialistas em variados assuntos, bem como para participar em programas políticos, comissões, projectos legislativos e até como redactores de discursos políticos. Esta experiência dá-lhes acesso a relatórios e informações privilegiadas, entrando em contacto com círculos poderosos na política. No final dos anos noventa tinham editores num leque alargado de publicações e presença firmada em

¹⁸⁶ Relativo a Henry Kissinger estadista norte-americano, de origem alemã. Exerceu a função de diplomata, foi Secretário de Estado e Conselheiro para a Segurança Nacional nas administrações Nixon e Ford. É um realista clássico: a teoria realista parte da premissa de que todas as nações, independentemente dos regimes, lutam pelo poder. A ideia-chave é o “equilíbrio de poderes” e o actor por excelência em relações internacionais é o Estado-nação. Minimizam o regime interno dos Estados e preocupações com os direitos humanos.

¹⁸⁷ Max Boot (2002, *Myths on neoconservatism*) designa-os de “wilsonianos de linha dura” para os distinguir dos que defendem que os EUA promovam os valores da democracia e mercado livre no estrangeiro, através da integração dos Estados em instituições internacionais, regidos pelas normas internacionais. Os neoconservadores, pelo contrário, nem tinham Woodrow Wilson em grande conta, considerando-o ingénuo. Mais, Max Boot criticava o legado de W. Wilson por o entender limitado ao liberalismo da administração Bill Clinton.

think tanks e institutos (*AEI*¹⁸⁸, *Heritage Foundation*¹⁸⁹, *Aspen Institute*¹⁹⁰, *Hudson Institute*¹⁹¹, *Freedom House*¹⁹²) onde propunham e debatiam uma alternativa intelectual à política externa norte-americana.

Podemos apontar vários princípios que unem os neoconservadores. São eles: a crença de que o carácter interno dos regimes conta e que a política externa deve reflectir os valores mais profundos das sociedades liberais; o poder americano deve ser usado para fins morais e os EUA devem comprometer-se com os assuntos internacionais pois têm responsabilidades acrescidas e especiais no domínio da segurança; um cepticismo quanto a projectos de engenharia social e quanto à legitimidade e eficiência da lei e instituições internacionais para defender a segurança ou justiça. Partilham com os realistas essa descrença pois, para eles, a lei internacional é muito fraca para aplicar regras e impedir a agressão entre Estados. São muitos críticos das NU mas não de todas as formas de cooperação multilateral como a NATO. Os pontos em comum da doutrina neoconservadora com o Partido Democrata são a defesa de uma política externa baseada na democracia e internacionalismo. Em comum com os realistas, advogam a crença nos fins morais do poder americano bem como o cepticismo em relação às instituições internacionais. Em relação à Direita convencional comungam do desprezo por projectos

¹⁸⁸ *American Enterprise Institute*: think tank fundado em 1943, com pendor fortemente anti-socialista. Nele participaram neoconservadores de renome como Jeane Kirkpatrick, Richard Perle, Irving Kristol, Gertrude Himmelfarb (sua mulher) e Joshua Murachvik.

¹⁸⁹ A *Heritage Foundation* é uma instituição de investigação e educação criada em 1973, cuja missão é delinear e promover políticas públicas conservadoras com base nos princípios do mercado livre, governo limitado, liberdade individual, valores americanos tradicionais e uma defesa nacional robusta. Inspiram-se nos princípios e ideias dos “Pais Fundadores”.

¹⁹⁰ Este *think tank* foi criado em 1950. O objectivo da instituição que organiza palestras e seminários é fomentar o diálogo e a discussão sobre políticas públicas, incentivando iniciativas ao nível do ambiente, combate à pobreza, educação e saúde.

¹⁹¹ É um *think tank* fundado em 1961, apertado e independente e que se dedica à investigação e análise ao nível da defesa, relações internacionais, economia, cuidados de saúde, tecnologia, cultura e lei, com o objectivo de promover a segurança global, prosperidade e liberdade.

¹⁹² É uma ONG norte-americana, existente desde 1941. Além de promover a democracia liberal e a protecção dos direitos humanos, publica anualmente relatórios analíticos sobre o estado da democracia e respeito pelos direitos humanos em cada país. A ONG cria programas que apoiam associações de advogados e outros defensores dos direitos fundamentais, apoiando iniciativas da sociedade civil através do fornecimento de informação, treino e fundos financeiros e logísticos.

de engenharia social.¹⁹³ Clarke e Halper (2004, *America Alone*, 11, 12) referem ainda outras premissas: a convicção de que a condição humana é definida como uma escolha entre o bem e o mal; a asserção de que o que determina a relação entre Estados é o poder militar e a vontade em usá-lo e, ainda, um foco primordial no Médio Oriente e no Islão global como palco preferencial dos interesses norte-americanos além-mares. Ao porem estes temas em prática, os neoconservadores analisam os temas internacionais a preto e branco, subsumindo-os em categorias morais absolutas; concentram-se no poder unipolar dos Estados Unidos, encarando o poder militar como a primeira opção em política externa; desdenham das agências diplomáticas convencionais e instituições internacionais e encaram a administração Ronald Reagan como exemplar de todas estas virtudes. Destes postulados, resulta uma postura de confrontação com o mundo islâmico, com os aliados, amigos dos EUA e com os “falcões” que pedem o refrear dos gastos discricionários, bem como com os norte-americanos que discordam deles e dos seus objectivos.

A influência dos neoconservadores após o 11 de Setembro

A doutrina consagrada na *National Security Strategy* publicada em Setembro de 2002 parecia harmonizar-se na perfeição com a abordagem que vinha a ser defendida pelos neoconservadores há mais de uma década.¹⁹⁴ Como vimos anteriormente a diferença entre a política externa antes e depois do 11 de Setembro era abismal e algumas ideias-chave dos neoconservadores seriam absorvidas pela nova estratégia de segurança nacional.

¹⁹³ De acordo com Fukuyama (2006, *America at the Crossroads*, 48-53, 61-62)

¹⁹⁴ E para Clarke e Halper a nova doutrina pós-11 de Setembro ia mesmo contra o que Bush defendera antes do 11 de Setembro. (Clarke & Halper, 2004, *America Alone*, 143)

De facto, o 11 de Setembro tinha sido o momento-chave: o ponto de viragem da Administração, em que a agenda neoconservadora - preparada desde os anos noventa - tinha sido requisitada.¹⁹⁵ Portanto, temos de ter em causa não só o impacto dos atentados terroristas, pela fragilidade que expôs nos EUA e a resposta que tinha de ser concebida imediata e eficazmente, como também as influências doutrinárias na Administração.

Contudo, Richard Perle, membro do *Defense Policy Board* – órgão consultivo do Pentágono, desconsidera a história intelectual do movimento neoconservador, responsabilizando apenas os atentados de 11 de Setembro pela definição da política externa pós-11 de Setembro. (citado por Packer, 2005, *The Assassin's Gate*)

No entanto, as ideias sobre o resgate do poder dos EUA bem como a história, carreira e ideais deste grupo de figuras que viria a fornecer uma estratégia, uma doutrina e uma mundividência para o 11 de Setembro não podem ser descurados. Só que Robert Kagan e Richard Perle frisam, e bem, que interessava mais quem detinha posições de poder na Administração. As ideias eram importantes apenas em ligação às pessoas com poder decisório.¹⁹⁶ O facto de haver na administração George W. Bush uma equipa constituída, na sua maioria, por neoconservadores ou republicanos de linha dura, leva alguns autores a afirmar que após os atentados de 11 de Setembro, o Presidente se tornara neoconservador.¹⁹⁷ Mas é diferente afirmarmos, tal como o fazem Clarke e Halper (2004, *America Alone*, 137, 138) que, com o 11 de Setembro, G.W. Bush se

¹⁹⁵ É a opinião de Robert Kagan, (citado por Packer, 2005, *The Assassin's Gate*)

¹⁹⁶ Quanto ao poder das ideias diz-nos Irving Kristol que “as ideias são de uma importância absoluta. As grandes e aparentemente sólidas instituições de qualquer sociedade – económicas, políticas, religiosas, estão sempre à mercê das ideias que andam na cabeça das pessoas que dela fazem parte. A força das ideias é tão grande que uma ligeira mudança no clima intelectual pode e consegue – talvez devagar mas inexoravelmente – distorcer uma instituição que nos é familiar em qualquer coisa de irreconhecível” (I. Kristol, 2003, *Neoconservadorismo*, 206) Na administração G.W. Bush tal parece ter sucedido. Havia um conjunto de pessoas com ideias muito fortes sobre a liderança norte-americana e os perigos que impendem sobre os EUA. Com o 11 de Setembro tiveram a oportunidade de aplicar os conhecimentos dos que haviam sido os seus campos de investigação há décadas.

¹⁹⁷ Dois desses autores eram Packer (2005, *The Assassin's Gate*, 53) e Fukuyama (2006, *America at the Crossroads*, 44) mas para este, só no início do segundo mandato, Bush se tornaria neoconservador.

converteu a algumas ideias neoconservadoras, não por convicção profunda mas por intuição e personalidade. De facto, a declaração do Presidente de guerra ao terror redefiniu a paisagem estratégica, com a passagem de um candidato humilde a um Presidente cuja Administração passa a ser baseada na preempção unilateral e promoção dos valores democráticos por via da força militar. Devemos, porém, temperar esta asserção da importância das ideias neoconservadoras com o facto de algumas destas serem comuns às dos nacionalistas americanos.

Quando Monten afirma que as acções militares que se seguiram ao 11 de Setembro, o programa de democratização bem como as motivações imediatas de segurança, foram conduzidas, em parte, pelo desejo neoconservador de restaurar a força e credibilidade dos EUA e que, domesticamente, este desejo seria conseguido revertendo a relutância popular em relação ao uso da força e, internacionalmente, invertendo as percepções de fraqueza dos EUA, temos de ter em conta que esse desejo era partilhado pelos nacionalistas americanos. (Monten, 2005, *The Roots of the Bush Doctrine, International Security*)

Assim, toda a Doutrina Bush se apoiava na premissa neoconservadora de que o poder militar é a chave para resolver todos os conflitos e desafios. Só que, apesar das divergências dentro da Administração, os nacionalistas americanos descobriram que muitas das suas crenças mais profundas sobre o excepcionalismo e o unilateralismo ombreiam com o pensamento neoconservador e foram decisivas no seu apoio à ideologia neoconservadora. No entanto, os autores Clarke e Halper (2004, *America Alone*, 12, 15) distinguem entre a análise estratégica e sofisticada dos neoconservadores “práticos” como Wolfowitz, Libby e John Bolton, e os colegas da academia e convidados de *talk-shows* que, ao cederem aos instintos básicos dos EUA, desvalorizam o seu credo.

Em suma, parece-nos que não é mera coincidência a política externa norte-americana no pós-11 de Setembro ter sido baseada num poder militar forte e sem paralelo e na reforma democrática dos Estados párias no Médio Oriente. Por um lado, temos um grupo de académicos activos, quer na imprensa, quer em *think tanks* - de forma mais notória no PNAC - que havia proposto uma agenda externa que assentava precisamente no exercício do poder militar da superpotência. Por outro lado, estávamos perante um Presidente que, no início do seu mandato, não tinha proposto ideias fortes para nortear a política externa, sendo os primeiros meses da sua Administração caracterizados pela continuidade do realismo político do seu pai e desvalorização do plano externo. Mesmo com as críticas que dirigiu ao seu antecessor às missões de *nation-building*, o facto de ter mantido os efectivos militares na Bósnia mostra quão empenhado estava em não afrontar o *status quo*.

Com os ataques terroristas há como que um vazio conceptual quanto à estratégia a ser seguida, que precisava de ser preenchido. É a oportunidade para os altos funcionários da Administração com afinidades com o movimento neoconservador (alguns dos neoconservadores proeminentes da década de noventa haviam transitado para posições de relevo na Casa Branca) proporem a sua agenda. Portanto, temos determinadas pessoas com poder decisório encarregues de formular a resposta necessária aos ataques que compreendia retaliar contra os terroristas envolvidos. Havia um conjunto de ideias e princípios que tinham sido desenvolvidos na década anterior e que pareciam ajustar-se à nova situação.

Os “Vulcanos” e a política externa.

Dentro da Administração e independentemente da corrente ideológica à qual são conotados, alguns autores chamam de “Vulcanos”¹⁹⁸ aos altos funcionários com maior poder decisório. Vejamos as suas posições e de que forma influenciaram a nova abordagem à política externa.

Os “Vulcanos” foram os principais mentores da mudança da estratégia para a política externa. Partilhavam de uma fé inabalável no poderio militar americano, desejando restaurar a confiança anterior ao Vietname, de forma a difundir os ideais americanos além-fronteiras. Esta equipa propunha um novo papel para os Estados Unidos, que tivesse em conta o enorme fosso entre o poder militar americano e o das outras nações. Estes conselheiros do Presidente deveriam tomar partido das condições políticas criadas pelos atentados terroristas para reverter a relutância popular sobre o uso da força e ultrapassar as percepções de fraqueza e falta de vontade próprias do ambiente pós-Vietname.

Como concluímos no capítulo anterior, os ataques terroristas tiveram um impacto profundo nas decisões que viriam a ser tomadas em política externa. Sem os atentados terroristas faltaria o ímpeto para a passagem de uma agenda externa pragmática e modesta a uma abordagem revisionista e assertiva. No entanto se analisarmos o passado

¹⁹⁸ Alcinha atribuída pelos próprios em honra do símbolo de Birmingham, Alabama, cidade natal de Condoleezza Rice. A estátua no meio da cidade representa o deus romano do fogo e do metal. Para Daalder e Lindsay, eram os oito especialistas republicanos da Administração: os líderes eram Condoleezza Rice e Paul Wolfowitz. Seguiam-se Richard Armitage, Robert Blackwill, Stephen Hadley, Richard Perle, Dov Zakheim e Robert Zoellick. Referia também Dick Cheney e Colin Powell como essenciais na determinação da política externa. Já James Mann (2004, *Rise of the Vulcans*) no seu livro sobre a sua ascensão na Administração G.W. Bush aponta, além de Rice e Wolfowitz, Dick Cheney, Donald Rumsfeld e Colin Powell e também o conselheiro deste, Richard Armitage.

dos “Vulcanos”, constataremos a importância da sua história, das suas ideias e carreiras na formulação da Doutrina Bush.¹⁹⁹

A composição dos “Vulcanos” abrangia tanto a ala mais jovem (Rice, Wolfowitz, Libby) como a mais experiente (Rumsfeld, Cheney) e tanto nacionalistas americanos (Rumsfeld, Cheney) como neoconservadores (Wolfowitz, Perle, Zakheim, Zoellick) como internacionalistas liberais (Powell, Armitage) e ainda Condoleezza Rice que era vista como não ideológica ou realista.²⁰⁰

Muitos dos “Vulcanos” começaram as suas carreiras em Washington em reacção a dois acontecimentos: a derrota no Vietname e a defesa de uma política de détente para com a União Soviética” por Nixon e Kissinger. Os três conselheiros de topo, Rumsfeld, Cheney e Wolfowitz, participaram em debates sobre a “détente” cuja política tinha como base a aceitação do *status quo*. A política de “détente” visava conter o poder soviético mas os americanos já não viam os soviéticos como agressores maléficos mas sim como suficientemente amigáveis para negociarem com eles embora perigosos o suficiente para se resguardarem.²⁰¹ Ora, esta política subtil após trinta anos de política pouco subtil para com tantos países, foi encarada com cepticismo pelos norte-americanos. A palavra “détente” tornara-se um anátema na política norte-americana. (LaFeber, 1994, *The American age*, 747). Estes debates visavam a proposta de estratégias mais assertivas para com a União Soviética. Quanto a Powell e Armitage, haviam servido na guerra do Vietname. A instituição comum às suas carreiras era o Pentágono. A geração dos “Vulcanos” é, sobretudo, uma geração militar. Cheney e

¹⁹⁹ Seguimos a perspectiva de James Mann (2004, *Rise of the Vulcans*, 364)

²⁰⁰ Opinião diversa é a de Brzezinski, para quem a ala mais jovem e com visões neoconservadoras mais fortes na administração G. W. Bush se tornou, com o 11 de Setembro, a fonte intelectual de inspiração e auto-definição em política externa, citando Rice, Lewis Libby e Wolfowitz como representantes da nova geração da Casa Branca, em oposição a Cheney, Powell e Rumsfeld, mais velhos, experientes e, seguindo a opinião de Brzezinski, mais inclinados para uma política externa realista. (Brzezinski, 2007, *Second Chance*, 138, 139) Mann, por outro lado, dá mais importância aos membros da Administração com trinta anos de experiência em Washington. (Mann, 2004, *Rise of the Vulcans*)

²⁰¹ A definição é de LaFeber (1994, *The American age*, 673).

Rumsfeld tinham sido secretários da Defesa, Powell tinha servido como chefe do Estado-Maior conjunto, Wolfowitz havia sido subsecretário da Defesa. Por sua vez, Armitage trabalhara como assistente do secretário de Defesa.

Condoleezza Rice foi a escolhida para conselheira para a Segurança Nacional. Viria a cultivar uma relação de grande empatia e cumplicidade com o Presidente.²⁰² Brzezinski (2007, *Second Chance*, 139) descreve-a como tendo uma percepção categórica das complexidades internacionais, sendo simpatizante das dicotomias moralistas do Presidente e da sua retórica redutora do bem versus mal. De acordo com James Mann, (2004, *Rise of the Vulcans*, 315, 316) de todos os “Vulcanos”, Rice era a que melhor personificava a mudança intelectual profunda da administração G.H.W. Bush para a administração G.W. Bush. Rice havia ascendido na carreira como herdeira das tradições de Kissinger e Scowcroft – durante a administração de Bush pai, aderira ao realismo, defendendo uma política externa assente nos interesses nacionais e no equilíbrio da diplomacia do poder.

Durante a campanha eleitoral e durante os primeiros meses de G.W. Bush, Rice manteve as tradições realistas. Defendia que a política externa deveria focar-se nos países mais poderosos e maiores como a China e a Rússia e deveria evitar afundar-se em tarefas de *nation building*, criticando a administração de Bill Clinton por não saber estabelecer prioridades.²⁰³ Porém, Mann (2004, *The Rice of the Vulcans*, 315, 316)

²⁰² Nas suas memórias, (2010, *Decision Points*, 90) G.W. Bush descreve a relação com Condoleezza de forma calorosa: “Após seis anos a trabalhar juntos na Casa Branca e durante a campanha, tornei-me muito próximo de Condi Rice. Ela era capaz de ler a minha mente e o meu estado de espírito. Partilhávamos a mesma visão do mundo e ela não receava de me dizer quando discordava comigo.” Era clara a admiração pelo seu passado como académica brilhante, unindo-os, ainda, a mesma fé na religião protestante.

²⁰³ (Rice, 2000, Campaign 2000: Promoting the National Interest”, *Foreign Affairs*) Condoleezza vincou a importância de em política externa se conseguir distinguir o importante do trivial. Criticava Clinton por não saber estabelecer prioridades e colocava como critério orientador em política externa o interesse nacional e como principais tarefas da política externa de uma administração republicana nos Estados Unidos: promover o crescimento económico e abertura política difundindo o comércio livre; assegurar-se de que o sector militar estava apto para impedir conflitos; projectar poder e assegurar as condições para lutar pela defesa dos seus interesses se a política de contenção falhasse, renovar as alianças fortes com os aliados que partilham os mesmos valores que os americanos; focar as energias em relações amplas com as grandes potências: Rússia e China, que permitam moldar as relações internacionais e, ainda, lidar de

ressalva que Rice não queria alienar os republicanos críticos dos realistas. Certificou-se de que Bush, durante a campanha, realçava um “realismo ao serviço dos ideais”. (G.W. Bush, 1999, *A distinctly American internationalism*) Numa conversa com William Kristol confessou que após visitar a Polónia aprendera a importância do poder da democracia e tornara-se menos entusiasta da *realpolitik*.²⁰⁴ De facto, era Rice, mais do que qualquer outro dos “Vulcanos”, que encarava a sua missão após o 11 de Setembro como “histórica”, comparando-a à geração pós-Segunda Guerra Mundial. Foi ela que impulsionou Richard Haass a escrever uma NSS mais ousada que quebrasse profundamente com as ideias do passado, pois não estava só em causa combater o terrorismo mas sim erigir uma nova ordem mundial.²⁰⁵

Como vimos anteriormente, Wolfowitz e Libby²⁰⁶ tinham colaborado com Khalilzad, na redacção do *Defense Planning Guidance* de 1992, arguindo a favor de uma superioridade militar global norte-americana, não adulterada. Partilhavam, ainda, visões para o Médio Oriente que os levaram a subscrever as cartas ao Presidente precedente em que urgiam uma política de confrontação mais dura para com Saddam Hussein. Seriam estes signatários a dar o ímpeto estratégico para as acções formuladas no pós-11 de Setembro que culminariam na invasão do Iraque.

Uma explicação para o acordo entre os “Vulcanos” quanto ao tipo de resposta aos atentados que seria traduzida na nova estratégia de segurança nacional e que seria enunciada em várias comunicações, reside na partilha de alguns princípios. De facto,

forma eficaz com as ameaças dos Estados párias e hostis que podem potenciar o desenvolvimento das ADM e do terrorismo.

²⁰⁴ Recordemos que Rice num artigo escrito em 2002 para a revista do Departamento da Defesa: U.S. Foreign Policy Agenda, dissera que a dicotomia rígida entre *realpolitik* e uma política dos valores não fazia sentido fora do meio académico e que a implosão do bloco soviético expusera a imprescindibilidade de se conjugarem ambas as visões em política externa. (Rice, 2002, *A Balance of Power that Favours Freedom, U.S. Foreign Policy Agenda*)

²⁰⁵ De acordo com Mann, 2004, *Rise of the Vulcans*, 316.

²⁰⁶ Chefe de gabinete de Dick Cheney, conselheiro para a Segurança Nacional do vice-presidente e colaborador do Presidente Bush, embora não considerado “Vulcano”, exercia enorme influência sobre a ordem de trabalhos e opiniões de Cheney.

todos os “Vulcanos”, excepto os internacionalistas liberais²⁰⁷, partilhavam duas crenças comuns aos princípios do credo neoconservador. Uma era a de que num mundo hobbesiano²⁰⁸ a melhor forma de agir é contornando os constrangimentos impostos pela comunidade internacional e pelos aliados. A outra crença é a de que os EUA devem agir para mudar o *status quo* no mundo, libertos de constrangimentos. As raízes destas crenças encontram-se na vertente hegemónica da Escola Realista, que defende que a melhor forma de defender os interesses nacionais dos EUA no mundo é através da vontade de usar o imenso poderio militar norte-americano. Os hegemónicos acreditam em cinco premissas.²⁰⁹ Em primeiro lugar, têm uma visão hobbesiana, conflituosa e anárquica das relações internacionais. O pensamento fundamental neoconservador está impregnado desta visão, patente nos artigos escritos no livro *Present Dangers*²¹⁰ baseada no desejo de ultrapassar o rescaldo do Vietname e o retorno a um orçamento elevado para a defesa. O segundo postulado seria muito caro à Administração quando os problemas no Afeganistão, e mais tarde no Iraque, se agravaram. Esse postulado era o de que o actor fundamental em política internacional é ainda o Estado-nação. Daí a convicção de que os terroristas têm sempre uma ligação territorial, o que seria um dos erros fundamentais da análise para lidar com redes terroristas transnacionais. O terceiro princípio está relacionado com a crença hobbesiana, o de que o poder militar é o cerne das relações internacionais, criticando o *soft power*, menosprezando os instrumentos da diplomacia e pressões económicas por serem brandos e ingénuos. O quarto princípio, intimamente relacionado com este, defende precisamente que os tratados e acordos

²⁰⁷ Para Russell Mead e como vimos no capítulo I, “jeffersonianos”.

²⁰⁸ Relativo a Thomas Hobbes (1588-1679) matemático, filósofo e cientista político inglês e à sua teoria de que o mundo é violento, pois o “homem é o lobo do homem” e o que une os seres-humanos é o instinto de auto-preservação.

²⁰⁹ De acordo com Daalder & Lindsay, 2003, *America Unbound*, 13.

²¹⁰ Este livro é uma compilação de ensaios editados por Robert Kagan e William Kristol, que foi publicado em 2000. Os artigos versam essencialmente sobre o estado das forças armadas nos EUA, a necessidade de um orçamento maior para a Defesa, abandono do Tratado ABM e sobre as relações com a China, Rússia, Irão e Coreia do Norte e ainda a questão das armas de destruição maciça e do papel dos EUA no século XXI.

multilaterais não são essenciais nem necessários para defender os interesses nacionais. A última premissa da agenda hegemônica é a de que os EUA são a única superpotência e podem dar-se ao luxo de rejeitar assinar tratados precisamente porque os outros Estados vêem esta nação como excepcional e única.²¹¹ Desta forma, era precisamente o que Michael Hirsh chamava a “bandeira do neoimperialismo” ou “hegemonismo” que unia na prática os neoconservadores e os unilateralistas como Cheney e Rumsfeld. Segundo Hirsh, o hegemonismo é a crença de que a asserção unilateral do *hard power* dos EUA não tem paralelo e será o meio principal não só de ganhar a guerra ao terror mas também de preservar o domínio americano indefinidamente e sem restrições e constrangimentos por parte do sistema internacional ou reivindicações diplomáticas das outras nações.²¹²

Assim, dentro da administração G.W. Bush coexistiam algumas correntes doutrinárias com ideias muito fortes sobre o papel dos Estados Unidos no sistema internacional. Contudo, parece-nos que os neoconservadores, pelas ideias desenvolvidas na década anterior, foram determinantes quer no delinear da Doutrina Bush, quer na escolha do Iraque como alvo primeiro para a promoção da democracia. No entanto, pelas ideias que enunciámos dos hegemônistas, os “nacionalistas americanos” na política externa norte-americana, partilham com os neoconservadores ideias quanto ao poder unilateral e excepcionalismo americano que seriam essenciais na resposta ao 11 de Setembro. É preciso não esquecer, contudo, que estamos a falar de neoconservadores da chamada segunda geração, que defendiam a promoção da democracia por via da intervenção militar como a pedra angular de uma política externa dos EUA.²¹³ Mais,

²¹¹ Segundo Daalder & Lindsay, 2003, *America Unbound*, 41-45.

²¹² Michael Hirsh (2002, *Bush and the World*, *Foreign Affairs*) Nesta sua análise à administração norte-americana no pós-11 de Setembro, Hirsh critica Bush por não integrar a comunidade internacional nos objectivos “wilsonianos” de promoção da democracia.

²¹³ Diferentemente, entendem Daalder e Lindsay, (2003, *America Unbound*, 46, 47) que existia uma enorme incompreensão sobre quem exercia o poder na administração G. W. Bush. Advogam que dentro

esta ideia dos Estados Unidos como agente da transformação democrática no mundo não é partilhada pelos nacionalistas americanos.

Os autores Daalder e Lindsay que dizem que o neoconservadorismo não teve a importância que lhe atribuem para o rumo da política externa no pós-11 de Setembro, apontam a rejeição das tarefas de *nation-building*. E, de facto, Bush²¹⁴, Rice²¹⁵, Rumsfeld²¹⁶ rejeitaram para os militares a função de *nation building*. Porém, apesar de defenderem a mudança de regime para democratização dos Estados autoritários e despóticos, os próprios neoconservadores têm aversão a projectos de engenharia social, o que excluí desde logo as tarefas de *nation-building*.

Parece-nos muito mais razoável supor que, embora uma minoria na Administração, as ideias neoconservadoras – trabalhadas nas décadas precedentes na academia, na Casa Branca e no Pentágono - foram essenciais para moldar a resposta ao 11 de Setembro. Mas não podemos descurar a identificação das correntes

dos hegemónistas que dominavam a Administração, apenas uma minoria, liderada por Wolfowitz e Perle, era imperialista democrático (termo que os autores preferem para os neoconservadores). Estes, a seu ver, eram mais proeminentes fora da Administração do que dentro, principalmente na imprensa escrita, televisão e em *think tanks*. Além do mais, a maioria dos conselheiros de Bush bem como o próprio Presidente não eram neoconservadores. Eram, sim, nacionalistas assertivos, isto é, conservadores da linha dura tradicional dispostos a servirem-se do poder militar americano para defender as ameaças à segurança dos EUA mas relutantes em se servir da primazia americana para refazer o mundo à sua imagem, pois que críticos das tarefas de *nation-building*.

²¹⁴ Vimos que durante a campanha presidencial, Bush recusou servir-se das tropas para missões de *nation building* devido às experiências penosas na Somália e na Bósnia. Contudo, em 2010 nas suas memórias (G.W. Bush, 2010, *Decision Points*, 205, 206, 220) confessa que depois do 11 de Setembro, mudou radicalmente de atitude. O Afeganistão era a derradeira missão de *nation building*. Face à caótica situação actual no Afeganistão, com os Taliban a ressurgirem com toda a força, admite que o “governo não estava preparado para *nation building*”. Só depois dos problemas se avolumarem, se apercebeu da necessidade de treinar o exército e a força policial afegã e construir estradas, clínicas de saúde e escolas.

²¹⁵ Analisámos no capítulo anterior as afirmações críticas de Rice (2000, *Campaign 2000: Promoting the National Interest, Foreign Affairs*) sobre o humanitarismo nas relações internacionais e as missões circunscritas em que os militares se deviam envolver mas não cabia aos soldados norte-americanos o papel de “911 mundial”.

²¹⁶ De acordo com Feith (2009, *War and Decision*, 149) Rumsfeld alertara para que os EUA evitassem envolver as tropas em missões de *nation building* como nos anos noventa. Queria que os EUA ajudassem o Afeganistão a construir a própria nação, não se comprometendo a fazê-lo por eles.

neoconservadora e nacionalista americana quanto ao poder e papel dos Estados Unidos no mundo.²¹⁷

No entanto, as figuras de relevo da administração G.W. Bush, apesar de terem vasta experiência e de serem agressivamente auto-confiantes, eram peculiarmente inadequadas para lidar com as consequências da Doutrina Bush. Entraram no governo no rescaldo do Vietname e devotaram as suas carreiras a restaurar o poder militar norte-americano e a projectá-lo no mundo. Com o fim da Guerra Fria, excluíram-se dos debates nos anos noventa sobre guerras humanitárias, padrões internacionais, *nation-building* e promoção da democracia. Pouco tinham a dizer sobre as novas ameaças sem fronteiras como Estados falhados, conflitos étnicos, pobreza, terrorismo global e *loose nukes* na Rússia pós-comunista.²¹⁸ Comprovamos esta ideia se atentarmos ao historial da carreira dos “Vulcanos”: Cheney desaprovava todas as intervenções humanitárias da década de noventa. Rumsfeld não desenvolvera nenhuma ideia nova desde a oposição ao controlo de armas quando secretário de Defesa do Presidente Ford. Já Powell e Rice eram profundamente cépticos quanto ao comprometimento militar em nome de ideais *soft*. O Presidente Bush não demonstrara curiosidade pelos assuntos internacionais quando se tornou Presidente. Embora Wolfowitz tenha apoiado, sozinho, as intervenções na Bósnia e no Kosovo, a sua mundividência deixara-o pouco preparado para lidar com organizações ou ameaças não estatais. Subestimou as ameaças de Bin Laden e da al Qaeda pois não estavam ligadas a um Estado. Quando o 11 de Setembro forçou a imaginação da Administração para lidar com algo de totalmente novo, os conselheiros em política externa tiveram de se agarrar ao que sempre tinham conhecido. Assim, a ameaça, para eles, residia em Estados inimigos muito bem armados. A

²¹⁷ Clarke e Halper (2004, *America Alone*) defendem que existiu uma apoderação (*highjacking* é o termo que empregam) pelos neoconservadores das rédeas do poder conseguindo que a sua agenda pré-existente fosse adoptada no pós-11 de Setembro.

²¹⁸ Na opinião de Packer, 2005, *The assassins' gate*, 65.

resposta aos ataques teria de passar pelo poder militar e a vontade em usá-lo. Mann (2004, *Rise of the Vulcans*, 293) diz que os “Vulcanos” estariam orgulhosos do seu papel de recuperação após o Vietname, por terem presidido ao colapso da URSS e serem responsáveis pela vitória na Guerra do Golfo, em 1991. Contudo, tal como Packer, enfatiza que estes estavam preparados para lidar com ameaças de segurança que já tinham surgido no passado, como grandes potências, ditadores e exércitos de terra, isto é, ameaças nacionais com fronteiras bem definidas. Não estavam, de facto, preparados para combater uma organização terrorista como a al Qaeda, amorfa e transnacional. Porém, nos primeiros meses a seguir aos atentados, a Administração reconheceu que a ameaça terrorista era diferente das ameaças precedentes e requeria uma nova estratégia. No discurso que Bush emitiu logo no dia a seguir ao 11 de Setembro, realçou a importância de se focarem nas ameaças transnacionais e fugidias. Em comunicado à sua equipa de segurança nacional, Bush dissera: “O povo americano precisa de saber que estamos a enfrentar um inimigo diferente de qualquer outro que alguma vez encontramos. Este inimigo esconde-se em sombras.”²¹⁹ Mesmo no discurso à Nação a 20 de Setembro de 2001, Bush complementara esta afirmação, enumerando as formas de lutar contra este tipo de Guerra e distinguindo-a de outras guerras do passado como a primeira Guerra do Golfo e a Guerra no Kosovo, em 1999:

“Como havemos de lutar e de vencer esta Guerra? Usaremos cada recurso ao nosso dispor – todos os meios de diplomacia, todas ferramentas de *intelligence*, todos os instrumentos de aplicação da lei, toda a influência financeira e todas as armas necessárias numa guerra – de forma a interromper e derrotar a rede global do terror. Esta guerra não será como a guerra no Iraque há uma década, que terminou com a libertação decisiva do território e uma conclusão veloz. Também não será como a guerra aérea sobre o Kosovo de há dois anos, em que não precisámos das tropas no terreno e em que nem um americano morreu em combate. A nossa resposta vai muito além da retaliação imediata e de ataques isolados. Os

²¹⁹ Citado por Clarke & Halper, 2004, *America Alone*, 32.

americanos não devem esperar uma única batalha, mas sim uma campanha demorada, distinta de qualquer outra.” (G.W. Bush, 2001, *Address to the Nation*)

Mesmo em Junho de 2002, Bush insistira que estavam perante uma ameaça diferente e nova, oposta às ameaças do passado: “Os inimigos do passado precisavam de exércitos numerosos e capacidades industriais enormes para pôr em perigo o povo e a nação americana.” (G. W. Bush, 2002, *Commencement Address at the United States Military Academy at West Point*) De facto, o ataque de enormes proporções requeria poucas centenas de milhares de dólares, concentrados nas mãos de um punhado de homens loucos e cruéis. No século XXI, o maior perigo à liberdade residia no cruzamento entre o radicalismo e a tecnologia, com o acesso a armas químicas, biológicas e até nucleares. (*ibid.*)

Contudo, nos meses seguintes, essa estratégia seria abandonada por uma que voltava a concentrar-se no Estado-nação como principal actor no sistema internacional e, especificamente, como acolhedor ou financiador das organizações terroristas. Assim, a abordagem passa a ser de retaliar contra esses Estados, considerados tão culpados quanto os terroristas. A retórica torna-se muito mais abrangente para actuar contra estes Estados. Este modelo é mais caro e arriscado e historicamente menos promissor. O que estava em causa era rever as causas que motivaram os ataques mas ao centrar a estratégia em todos os Estados falhados que possam eventualmente albergar terroristas e, em última instância, até lhes fornecer ou vender armas letais, os EUA tomaram o rumo errado, dilatando os alvos da luta contra o terrorismo, pondo em causa a eficácia da luta ao terror.

Conclusão

Analisámos de que forma nos meses e anos seguintes ao 11 de Setembro de 2001, os “Vulcanos” colocariam em prática uma série de novas doutrinas e ideias que, para alguns autores como James Mann, representariam um corte dramático com a estratégia e política externa do passado. Os “Vulcanos” representavam a nação que fez a passagem entre a Guerra Fria e o pós-Guerra Fria. Com o crescimento desmesurado do poderio militar estas figuras estavam confiantes de que os EUA não estavam em declínio, pelo contrário, eram a nação mais poderosa do mundo e deviam difundir os seus valores e ideais além-mares. Todos os “Vulcanos” acreditavam no poder e nos ideais norte-americanos e que os EUA são uma força do bem no mundo. Eram desmedidamente optimistas quanto às capacidades norte-americanas. Estas figuras da Administração foram fundamentais pois acreditavam que os Estados Unidos se deveriam servir do seu poder para instigar a mudança de regime nos Estados párias.

No entanto, não podemos esquecer que nas principais decisões ao longo da Administração, era o Presidente que agia como verdadeiro decisor, caso houvesse indecisão. Aconteceu no processo decisório que levaria à intervenção no Iraque como ponto de partida para a democratização do Médio Oriente, em que foi G.W. Bush que decidiu que apresentariam uma resolução nas Nações Unidas. A inexistência de ideias fortes para a política externa e o impacto do 11 de Setembro, foram fundamentais na sua crescente assertividade e aceitação de algumas das ideias mais fortes dos neoconservadores.²²⁰

Constatámos que foi fundamental a comunhão de certas ideias quanto ao poder e função dos Estados Unidos no mundo, entre os nacionalistas americanos e os

²²⁰ No mesmo sentido James Mann (2004, *Rise of the Vulcans*) entende que Bush era o “derradeiro árbitro”, que foi Bush quem ditou a direcção política geral da Administração. Daalder e Lindsay (2003, *America Unbound*, 16) afirmam que Bush não foi uma marioneta nas mãos dos membros da Administração. Quando necessário, desautorizou os seus conselheiros e sempre tomou as rédeas do poder.

neoconservadores. Mais, a agenda preparada por alguns neoconservadores décadas antes foi, de facto, aplicada na prática, pois que se ajustava ao cenário pós-11 de Setembro.

CAPÍTULO 4

A Administração G. W. Bush e o Médio Oriente

Introdução

Numa primeira secção começaremos por explicar em que consistiu a agenda de promoção da democracia no Médio Oriente tal como formulada pelo presidente G.W. Bush após o 11 de Setembro. Este pilar da política externa, o mais importante de toda a Doutrina Bush, viria a ser descrito e conhecido como a “Agenda para a liberdade”. Veremos, particularmente, quais as ideias que enformavam esta agenda e de que maneira esta agenda foi implementada.

Na secção seguinte analisaremos de que forma Bush pretendia aplicar a ambiciosa agenda - rotulada de “wilsonism botté” por Pierre Hassner²²¹ e de “wilsonianism without international institutions” por Stewart M. Patrick²²² - à reforma das sociedades despóticas no Médio Oriente e as razões para a circunscrição a esta região.

Numa terceira secção apreciaremos as justificações que norteariam a passagem de uma agenda externa conservadora e pragmática a uma estratégia cuja pedra de toque é a democratização pelo uso da força. Atentaremos, especificamente, às razões que consideramos mais ponderosas na formulação da nova agenda externa.

De seguida, detectaremos as raízes da promoção da democracia nos Estados Unidos, recorrendo ao conceito de “excepcionalismo americano” e à reavaliação do conceito pelos neoconservadores. Na mesma secção, percorreremos a história da

²²¹ Hassner, 2002, *The United States: The empire of Force or the Force of Empire ? Chaillet Papers*. Hassner é um académico francês, director de investigação em relações internacionais no Instituto de Estudos Políticos de Paris e no Centro Europeu da Universidade John Hopkins em Bolonha.

²²² Patrick, 2010, *The tricky path to U.S. revival. Council on Foreign Relations*. Patrick é membro e director do Programa Governo Global e Instituições Internacionais.

política externa dos Estados Unidos de forma a avaliar de que forma a promoção da democracia foi entendida ao longo das administrações norte-americanas, demorando-nos nas principais intervenções militares que ocorreram. A promoção da democracia como previsão na política externa norte-americana será ainda avaliada pelo prisma de duas correntes que derivam do conceito de “excepcionalismo” americano. Uma corrente “exemplarista” defende a promoção da democracia pela força do exemplo, sendo uma teoria modesta pois subentende que a nação norte-americana tem que aperfeiçoar as suas instituições e valores internamente para poder servir de exemplo orientador para as outras nações. Já a tradição “vindicacionista” implica uma aplicação proactiva nos outros Estados por força da intervenção. Alguns autores consideram que a Doutrina Bush é o exemplo perfeito do “vindicacionismo” na política externa norte-americana.

Por fim, analisaremos os resultados da política externa de democratização na região do Médio Oriente de acordo com relatórios da *Freedom House* e das Nações Unidas, bem como de opiniões de especialistas. Terminaremos o capítulo mostrando como se deu o recuo na agenda de promoção da democracia.

A Agenda para a Liberdade

A agenda para a liberdade que G.W. Bush enunciaria após os atentados a 11 de Setembro consistia numa nova abordagem para com os Estados falhados no Médio Oriente. Implicava uma reforma democrática das sociedades despóticas, tendo como ponto de partida a democratização do Iraque que serviria de exemplo inspirador para as outras nações da região. Pressupunha, ainda, a promoção do pluralismo político e

progressos no conflito israelo-palestiniano. Estes pontos, no seu conjunto, visavam a transformação política do Médio Oriente.²²³

Após o 11 de Setembro, Bush enunciaria como um dos pilares da Doutrina Bush o repúdio do relativismo moral. Desta posição Bush extraía a ilação de que os Estados Unidos tinham o dever moral em promover a democracia no Médio Oriente, o que pressupunha o abandono das políticas de promoção da estabilidade e manutenção do *status quo* seguidas pelas anteriores administrações norte-americanas. Uma das consequências imediatas desta premissa seria a invasão do Afeganistão, com a destruição dos santuários da al-Qaeda e o derrube dos Taliban.

Durante 2002, os debates na Casa Branca centrar-se-iam nos Estados que constavam da lista do “Eixo do Mal” (Iraque, Irão e Coreia do Norte) com especial enfoque no perigo que o Iraque - sob o jugo de Saddam - posava para a segurança internacional. Seguiram-se conversações e estudos sobre a melhor forma de obter a mudança de regime no Iraque²²⁴.

Contudo, a democratização como pedra angular da política externa não se manifestaria imediatamente. Se analisarmos os argumentos para a invasão do Iraque, constataremos que a democratização não foi, certamente, uma das razões eleitas como fundamental, pesando bem menos do que a combinação das ADM e o terrorismo. É possível detectar, no entanto, mesmo antes da intervenção no Iraque, uma valorização do humanitarismo por G.W. Bush. De facto, quando da preparação da entrada das forças militares no Iraque, Bush surpreendeu Rice ao lançar a questão de ajuda humanitária. Bush dissera, ainda, quando entrevistado, (Woodward, 2003, *Bush at War*, 130, 131) ter ficado muito impressionado com imagens que mostravam a tortura e a brutalidade a que as pessoas eram sujeitas na Coreia do Norte, bem como a fome generalizada no Iraque.

²²³ Clarke e Halper mencionam um vasto projecto de reengenharia da face política, cultural, económica e religiosa. (Clarke & Halper, 2004, *America Alone*, 203).

²²⁴ O capítulo 5 debruçar-se-á exclusivamente sobre o Iraque.

Assim, na sua perspectiva, as guerras tinham componentes morais e práticas e não se podia descurar os valores da liberdade e democracia, valores comuns a toda a humanidade e não só aos americanos. G.W. Bush afirmara ser fulcral ao delinear a política externa através de acções militares e diplomáticas, transmitir a ideia de universalidade e não de que esses valores eram criados pelos EUA. Nos discursos que se seguiram – principalmente no Discurso sobre o Estado da União em 2002, no Discurso *Freedom in Iraq and Middle East* em 2003 e no *Commencement Address* na Academia da Força Aérea em 2004, G.W. Bush deixou claro que considerava irrazoável a presunção de que o povo árabe era incapaz de se auto-determinar e escolher os líderes de forma democrática. Considerava um dever dos Estados Unidos abraçar a missão de ajudar esses Estados a tornarem-se democracias, elevando tal missão ao objectivo mais importante em política externa.

No Discurso em que enunciou o “Eixo do Mal”, G.W. Bush afluara a promoção da democracia, ao dizer que os EUA escolhem a liberdade e a dignidade da vida humana e que o 11 de Setembro lhes dera a “oportunidade de mudar a cultura” e “guiar o mundo na direcção dos valores que garantem a paz duradoura”. (G.W. Bush, 2002, *State of the Union Address*)

O Presidente interrogara-se sobre a melhor maneira de os EUA reformarem as sociedades autoritárias e promoverem a democracia e os direitos das mulheres no mundo muçulmano. Michael Gerson²²⁵ dizia (quando entrevistado por Woodward, 2004, *Plano de Ataque*, 122) que nenhum presidente havia feito aquilo antes, que o discurso provava a viragem do pensamento do Presidente e do próprio estado do mundo desde os ataques. Para Gerson o discurso representava uma alteração tão importante

²²⁵ Michael Gerson foi redactor dos discursos do presidente G.W. Bush. Formado em Teologia pelo *Wheaton College*, Illinois, descreve-se como um “cristão evangélico e conservador compassivo”. Admirava a forma como Bush não se coibia de introduzir as suas convicções religiosas e morais nos discursos. O estilo de Gerson fundia a magnanimidade bíblica com a despreensão. (citado por Woodward, 2004, *Plano de Ataque*, 118)

quanto o início da Guerra Fria. O Presidente não estava apenas a falar da simples reacção a ameaças terroristas: falava de uma reorientação da política externa e de defesa dos Estados Unidos.

No NSS de 2002, já estava previsto que os EUA arcassem com a responsabilidade de encorajar a mudança democrática globalmente, prevendo, logo na introdução, que os EUA se serviriam desta oportunidade para “alargar os benefícios da democracia por todo o globo” e trabalhariam em conjunto “de forma a levar a esperança da democracia, desenvolvimento e mercado livre a todos os cantos da Terra.” O documento dizia ainda que a liberdade “é a exigência não negociável da dignidade humana: o direito concedido à nascença a todas as pessoas – em todas as civilizações.” (NSS of the United States of America, 2002) Voltando à influência do documento estratégico de 1992 – *Defense Planning Guidance* – DPG - é atentando à importância dos valores e princípios no documento mais recente que comprovamos as diferenças entre ambos. Em comum transparece a ambição de que os EUA aproveitem o “momento unipolar”²²⁶ para a perpetuação do poder militar bem como a referência às ameaças aos EUA como as armas de destruição maciça, terroristas islâmicos e comunistas chineses e norte-coreanos.²²⁷ A resposta a estes perigos passava pelo poderio militar dos EUA mas no NSS de 2002 o objectivo era os EUA servirem-se de tal força para promover os valores democráticos no Médio Oriente. Embora o DPG mencionasse a promoção da democracia em geral, defendia uma política realista para o Médio Oriente através da promoção da estabilidade e do estabelecimento de relações amigáveis com líderes

²²⁶ A expressão é de Charles Krauthammer, usada no seu artigo “The unipolar moment”, publicado na *Foreign Affairs* em 1990. Em 2002, Krauthammer redigiu uma versão actualizada do argumento: The unipolar moment revisited, *National Interest*, 70, 5-20.

²²⁷ Daí que Mann (2004, *Rise of the Vulcans*, 21) diga que havia no DPG como que uma continuação do pensamento neoconservador tal como constava do *Committee on the Present Danger*. Esta organização surgiu em 1950, como resposta ao expansionismo soviético. Em 1976 é reactivada devido a preocupações com a viragem estratégica na política securitária dos EUA e tendo o objectivo de delinear políticas que acelerassem o fim da Guerra Fria. Após a implosão da URSS a organização foi desactivada, reentrando em actividade recentemente devido às ameaças do radicalismo islâmico e acesso a armas de destruição maciça.

árabes e muçulmanos ditadores que permitissem o contínuo acesso ao petróleo. Aqui residia o pomo de discórdia entre a ala dura do Pentágono e os neoconservadores.

Seria, porém, no discurso do Presidente ao *American Enterprise Institute*, em Fevereiro de 2003, que G.W. Bush diria explicitamente que os EUA visavam a transformação do Médio Oriente. Um novo regime no Iraque “serviria de exemplo dramático e inspirador para todas as nações da região.” (G. W. Bush, 2003, American Enterprise Institute: *The Future of Iraq*). O Presidente justificava a emergência de um novo Iraque com o perigo à segurança mundial: “o mundo tem um interesse claro na difusão dos valores democráticos pois as nações estáveis e livres não fomentam as ideologias do assassinio. Antes encorajam a procura pacífica de uma vida melhor.” (G. W. Bush, 2003, American Enterprise Institute: *The Future of Iraq*). Podemos ver que o Presidente deixava claro que a promoção da democracia no Iraque era um objectivo que contribuía para os melhores interesses nacionais – estratégicos e políticos, enquanto simultaneamente colocava a tónica nos valores da liberdade, democracia e mercado livre. Estes valores eram exportáveis e diziam respeito a todos, justificando assim o ensejo de democratização no Médio Oriente.

O Presidente mencionou a vontade genuína dos Estados árabes, desde Marrocos ao Bahrein, em tomarem medidas eficazes que introduzissem a reforma política, de forma a preencherem a “lacuna da liberdade” nos governos árabes para que estes pudessem usufruir do progresso. Criticou o relativismo daqueles que dizem que os Estados árabes são a excepção às aspirações mais básicas da vida: “é presunçoso e insultuoso sugerir que uma região inteira do mundo – ou um quinto da humanidade que é muçulmana – é de alguma forma impermeável às aspirações mais básicas da vida” acrescentando que, embora as culturas sejam diferentes, “o coração humano deseja as mesmas coisas em qualquer lugar da Terra.” (G. W. Bush, 2003, American Enterprise

Institute: *The Future of Iraq*) Enfatizava que a liberdade e a democracia falam mais alto do que a propaganda do ódio e do terror. Pode afirmar-se que foi, verdadeiramente neste discurso que o Presidente lançou uma extraordinária agenda que envolvia não só a democratização do Iraque, mas também a transformação da política em grande parte do Médio Oriente. Com a queda do regime despótico no Iraque, o Presidente acreditava que os cidadãos em todo o mundo árabe sentir-se-iam inspirados para escolher líderes dispostos a ressuscitar a economia e reformar as instituições políticas decadentes. No 20º aniversário do *National Endowment for Democracy*, Bush (2003, *Freedom in Iraq and Middle East: Address at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy*) apontaria as vagas de democratização desde os anos setenta do século XX até à primeira década de 2000. Num discurso presciente, interpretado à luz da “Primavera árabe”, falaria no crescimento das classes médias no Grande Médio Oriente que reclamariam os seus direitos e se serviriam das novas tecnologias para a reivindicação dos mesmos. O Presidente disse que estavam perante outro ponto de viragem. Propôs que os EUA adoptassem uma nova política, com base numa estratégia proactiva de liberdade no Médio Oriente. Criticou os que consideram o Islão incompatível com os valores democráticos, por não ter tradição democrática²²⁸, contrapondo que “é a prática da democracia que torna uma nação apta para a democracia e todas as nações podem enveredar por este caminho.” Criticou os que duvidam da capacidade do Iraque em democratizar-se, apontando o Japão e a Alemanha, como alvos da mesma crítica décadas antes.²²⁹ Em 2003 num artigo para o

²²⁸ Cf. Roger Scruton, 2006, *O Ocidente e o Resto*. A ideia fundamental da obra é a de que o universalismo ocidental contempla o mundo inteiro por um prisma de valores que tem a sua origem, significado e ambiente natural numa pequena parte do planeta. A civilização ocidental é caracterizada pelo debate, espaço público, experimentação científica, dúvida e equilíbrio em oposição ao mundo do Islão em que reina o conflito, a submissão e onde não existe nem tradição de jurisdição territorial nem liberdade pré-política. Daqui se extrai a conclusão de que o mundo do Islão é inóspito à democracia liberal.

²²⁹ No entanto, as situações da Alemanha e Japão são absolutamente distintas da do Iraque. Como diz Saghieh (2010, A que se assemelham os sucessores de Saddam Hussein? *Courrier Internacional*) o

jornal “The Washington Post” Rice exprimiria a mesma convicção de que à semelhança do papel que os EUA desempenharam na Europa pós-Segunda Guerra Mundial, poderiam trabalhar para colmatar o défice de liberdade no Médio Oriente. A democratização do Iraque era crucial para a renovação do Médio Oriente, comparando-o à Alemanha democrática, símbolo de uma nova Europa, hoje livre, inteira e em paz. A tarefa dos EUA seria a de “trabalhar em conjunto com aqueles que no Médio Oriente procuram o progresso através uma maior tolerância democrática, prosperidade e liberdade.” (Condoleezza Rice, 2003, Transforming the Middle East, *The Washington Post*).

O discurso na Academia da Força Aérea, a 2 de Junho de 2004 foi outro marco na “Agenda da Liberdade”.²³⁰ Neste discurso, localizou a região do Grande Médio Oriente como o centro do conflito que deveria ser alvo da atenção dos EUA, por ser uma fonte constante de violência, abandonada às mãos de ditadores e terroristas, com a agravante de exportar assassinos com o poder destrutivo de atacar as nações livres. Ilibou o Islão considerando que este ensina a responsabilidade moral e que todas as pessoas partilham a procura da dignidade e liberdade, por ser a esperança que toda a humanidade acalenta e não uma invenção da cultura ocidental. O sucesso de governos livres e democráticos no Afeganistão e Iraque derrubaria o mito de que o mundo árabe era imune à democracia liberal. Neste discurso, Bush criticou as práticas das anteriores administrações no Médio Oriente, da estabilidade e preservação do *status quo*. (G.W. Bush, 2004, *Commencement Address at the United States Air Force Academy*).

Partido Baas (no poder entre 1968 e 2003) aniquilara totalmente a vida política e destruiu a possibilidade de aparecerem novas elites. Os políticos careciam da cultura política do debate das ideias, dos votos e da procura de alianças, cultivando um *ethos* de segredo, dissimulação e estratégias para assegurar a manutenção da sua organização. Estes são traços que caracterizam a maior parte das classes políticas que sucedem à queda de regimes totalitários. Já na Alemanha, os dirigentes que regressaram do exílio puderam realizar uma experiência mais sã porque o nazismo durara apenas 12 anos e as tradições social-democrata e da democracia cristã estavam bem arraigadas. Quanto ao Japão, é dotado de uma população dócil e homogénea que em muito ajudou à sua consolidação democrática pós-1945.

²³⁰ Podhoretz (2007, *World War IV*, 48) diz que, neste discurso, Bush expressou de forma bastante eloquente o ímpeto idealista por detrás da concepção do papel dos EUA.

A propósito das alianças de amizade com líderes da região, Bush recorda, nas suas memórias (Bush, 2010, *Decision Points*, 398) que durante a Guerra Fria, as alianças eram baseadas no anti-comunismo. Consequentemente, o ressentimento e o ódio cresciam e as pessoas voltavam-se para os clérigos radicais e madraças, tornando-se terreno fértil para os terroristas. Depois do 11 de Setembro, Bush apercebeu-se que a estabilidade no Médio Oriente era uma miragem. Se a liberdade não florescesse nesta região, a estagnação daria lugar ao ressentimento e por sua vez à violência e terrorismo prontos a ser exportados. Com a possibilidade de ADM irem parar às mãos de ditadores e terroristas, “seria insensato aceitar o *status quo*.” (G.W. Bush, 2003, *Freedom in Iraq and Middle East: Address at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy*) As reformas democráticas fortaleceriam as nações, tornando-as mais estáveis e o mundo mais seguro. Enumerou as diferentes formas de promover a democracia, quer através do “apoio aos reformadores e aos líderes”, quer encorajando a “liberalização económica e as reformas governamentais baseadas num Estado de Direito”, e voltando a frisar o objectivo da criação de um Estado palestiniano. Criticou o realismo por duvidar da possibilidade da democracia florescer no Médio Oriente. Ligou os interesses nacionais de segurança à liberdade e democracia no Médio Oriente, pois se a liberdade vencesse, os EUA ficariam mais seguros. (G.W. Bush, 2004, *Commencement Address at the United States Air Force Academy*)

Nas eleições presidenciais dos EUA em 2004, Bush reafirmou a promessa de lutar pela liberdade no Grande Médio Oriente mas disse, também, que continuava a reservar o direito de prevenção através da acção militar se perigos à segurança nacional assim o ditassem. (Podhoretz, 2007, *World War IV*, 194)

Ao longo do segundo mandato, a promoção dos valores democráticos e liberais seria consolidada como objectivo fundamental na política externa norte-americana. No

segundo discurso inaugural (G.W. Bush, 2005, *Second Inaugural Address*) o Presidente disse claramente que era política dos EUA “procurar e apoiar o crescimento dos movimentos e instituições democráticos em todas as nações e culturas com o fim último de pôr fim à tirania no mundo.” No entanto, frisava que a liberdade devia partir dos cidadãos e ser defendida pelos mesmos e através do Estado de Direito. Bush ressaltou que os EUA “não irão impor o seu próprio estilo de governo aos relutantes.” (G.W. Bush, 2005, *Second Inaugural Address*) O objectivo era mais modesto: “ajudar os outros a encontrar a própria voz, perseguindo a própria liberdade e construindo o próprio caminho.”²³¹ Apresenta também limites à promoção da democracia, ao dizer que o fim das tiranias exige o esforço empenhado de várias gerações. Diria que “só há uma força da história capaz de quebrar com o ódio e o ressentimento, expondo as pretensões dos tiranos e premiando as esperanças dos decentes e tolerantes, e essa é a força da liberdade humana.” (G.W. Bush, 2005, *Second Inaugural Address*)

É também este discurso que realça que, embora a promoção da democracia não seja uma prerrogativa da força militar, os EUA não excluem o uso da força, quando necessário mas que a “liberdade pela sua própria natureza deve ser escolhida e defendida pelos cidadãos e baseada no Estado de direito e na protecção das minorias.” (*ibid.*) No entanto, nas suas memórias Bush (2010, *Decision Points*, 397) explicaria que o Iraque e o Afeganistão eram excepções, pois a agenda não deveria ser implementada pela força das armas.²³²

Bush concluía o seu segundo discurso inaugural, defendendo que todos os seres humanos têm sede de justiça, não podendo esta prevalecer “sem liberdade, nem os

²³¹ Esta parte do discurso, mais humilde, lembra o discurso *A distinctly American internationalism*. Cf. Capítulo I.

²³² O que contradiz a nossa asserção de que a promoção da democracia no Médio Oriente na administração G.W. Bush tinha como principal instrumento de implementação a força militar. No entanto o facto de o Afeganistão e o Iraque terem sido alvo de intervenção militar são precisamente as faces mais visíveis da política externa da administração G.W. Bush, independentemente de outros instrumentos de *soft power* estarem previstos.

direitos humanos sem liberdade humana”. Encara a liberdade como uma esperança universal, “a mais permanente esperança de toda a Humanidade, pois que toda a alma a deseja”. (G.W. Bush, 2005, *Second Inaugural Address*)

O discurso de Condoleezza Rice, em 2005, perante a Universidade Americana do Cairo, quando já tinha sido promovida a Secretária de Estado, é dos mais emblemáticos em matéria de promoção da democracia. Rice enumera vários Estados do Médio Oriente em que a tradição do governo norte-americano tinha sido de manter a estabilidade e *status quo*, em prejuízo da democracia. Defende a quebra dessa prática de seis décadas, propondo um novo caminho que tivesse em conta as aspirações democráticas de todos os povos. Reafirmou o que Bush já havia dito várias vezes, que o ideal da democracia é universal, que as populações aspiram à liberdade pois esta é um desejo universal e a democracia o caminho ideal para todas as nações. Através de políticas práticas, perseguiriam objectivos idealistas. Elencou os vários direitos fundamentais, da liberdade de expressão ao direito de associação, passando pela liberdade religiosa e de educação. Referiu a Síria como abrigo de grupos terroristas que cultivam a violência, bem como o Irão e o seu regime teocrático cruel. Criticou, igualmente, a Arábia Saudita pela população ainda não ser totalmente livre de exprimir as suas ideias e críticas. Elogiou Mubarak por proporcionar a mudança mas apelou para que o governo egípcio cumprisse as promessas à sua população, substituindo a justiça arbitrária por um sistema judicial independente. Apelou a todo o Médio Oriente para que “abandonasse as desculpas usadas para se furtar à democracia e dar voz aos patriotas impacientes que se encontram em Bagdad, Beirute, Riade e Ramallah, Amã, Teerão e no Cairo”. Concluía, exprimindo o desejo de que um futuro feito de esperança fosse alcançado por todos os cidadãos, homens e mulheres, do Médio Oriente. (Rice, 2005, *Remarks of Secretary of State at the American University of Cairo*)

O segundo documento da Estratégia de Segurança Nacional da administração G.W. Bush, redigido em 2006, ressaltava que embora o desejo humano pela liberdade seja universal, o crescimento da liberdade não é inevitável. Sem o apoio das nações livres, a promoção da democracia podia ser travada. (*National Security Strategy of the USA*, 2006, 2) Os EUA assumiam a responsabilidade de promover a liberdade humana, acrescentando, porém, que esta não podia ser imposta, tinha de ser escolhida. A forma que a liberdade e a democracia revestem em qualquer lado teria de reflectir a sua cultura, história e costumes específicos. Neste documento elencar-se-iam muitas outras ferramentas políticas, económicas e diplomáticas, podendo assumir um carácter mais aberto e agressivo nuns casos e mais discreto noutros.²³³ Podemos, portanto, apurar uma mudança importante nos objectivos da política externa na medida em que a ênfase deixa de estar no poder militar como veículo da transformação liberal. Temos a indicação de que o primeiro pilar da estratégia de segurança nacional seria “a promoção da liberdade, justiça e dignidade humana – trabalhando para acabar com a tirania, para promover democracias efectivas, e para difundir a prosperidade através do comércio livre e justo e o desenvolvimento de políticas inteligentes.” As ferramentas previstas baseavam-se no seu grosso em medidas de *soft power*. No documento aludia-se ao carácter idealista (na abordagem: “a abordagem será idealista quanto aos objectivos nacionais”) e realista (“quantos aos meios de os alcançar”) da política intervencionista. Porém, na Estratégia de 2006 rejeitava-se um dos princípios da escola realista, estabelecendo que o carácter dos

²³³ As medidas previstas eram: denunciar os abusos contra os direitos humanos; apoiar os reformadores democráticos nas nações repressivas através de encontros na Casa Branca, no Departamento do Estado e nas embaixadas dos EUA; conceder assistência externa em apoio ao desenvolvimento de eleições livres e justas, bem como à sociedade civil, direitos humanos, direitos das mulheres, imprensa livre, liberdade de religião e Estado de Direito; dar assistência e treino às forças militares no apoio ao controlo civil dos militares; aplicação de sanções; firmar parcerias com outras nações democráticas para promover a democracia, liberdade e direitos humanos; fortalecer iniciativas como a Comunidade das Democracias e Fundo para a Democracia das Nações Unidas; criar parcerias com ONG, com as NU e organizações regionais; condenar violações dos direitos humanos; encorajar o investimento directo externo aos Estados que tentam implementar o Estado de direito e lutar contra a corrupção; estabelecer acordos do comércio livre para encorajar a fiscalização democrática: NSS, 2006, 6,7.

regimes interessa tanto quando a distribuição de poderes. Previa-se que o objectivo do poder governamental é ajudar a criar um mundo de Estados democráticos e bem governados que ajam responsabilmente. Só que a liberdade vai ao encontro dos interesses nacionais pois a sobrevivência da liberdade nacional depende crescentemente do sucesso da liberdade no estrangeiro. Como as democracias são mais responsáveis perante outros membros do sistema internacional, assim, a promoção da democracia é a forma mais duradoura e efectiva de fortalecer a estabilidade internacional. Transparência, também, a intenção de granjear o apoio da comunidade internacional na medida em que os EUA pedem a outras nações para se unirem nesse esforço internacional comum. (De acordo com a Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos, 2006, 2, 7)

Havia, contudo, mais diferenças entre as duas estratégias de segurança nacional. Se a primeira, de 2002, tinha uma linguagem mais agressiva, a começar pelo “Eixo do mal”, a segunda abandonava esta classificação e elencava outros Estados como alvo de atenção por serem tiranias. O capítulo II: *Champion Aspirations for Human Dignity*, 3, falava da tirania como a combinação de “brutalidade, pobreza, instabilidade, corrupção e sofrimento” sob sistemas despóticos num conjunto de Estados, superior aos três Estados incluídos no “Eixo do mal”.²³⁴ O documento de 2006 propunha uma estratégia mais realista e menos isolacionista no sentido em que mostrava vontade de trabalhar em conjunto com a comunidade internacional. Abandonava as pretensões unilateralistas de liderar o mundo livre. Por outro lado, era mais neoconservadora do que a NSS de 2002 no sentido em que enunciava claramente que os pilares da política externa dos Estados Unidos eram promover a liberdade, tolerância e dignidade humana para pôr fim às tiranias e para que estas fossem substituídas por democracias efectivas; e fomentar um

²³⁴ Eram a Coreia do Norte, Irão, Síria, Cuba, Bielorrússia, Birmânia e Zimbabué.

“concerto das democracias” para confrontar os novos desafios e apelando a um “esforço multilateral. (introdução ao NSS, 2006).

A julgar por estas declarações do Presidente e de Rice e pelo conteúdo da NSS de 2006, percebe-se a distância entre as ideias defendidas nos primeiros meses quanto à política externa e os discursos pós-11 de Setembro. O Presidente chamou cépticos aos que se consideram realistas mas que, para ele, “apenas perderam contacto com uma realidade fundamental: que a América é sempre mais segura quando a liberdade está em marcha.” (G.W. Bush, 2004, *Commencement Address at the United States Air Force Academy*) Condoleezza Rice considerou a nova política externa um misto de realismo pragmático e de teoria liberal wilsoniana. Durante a campanha presidencial de 2004, mesmo o candidato Democrata John Kerry ecoara as críticas ao realismo, ao dizer: “A nossa política externa só alcançou grandeza quando combinou realismo com idealismo.” (Kerry citado por Jack Snyder, 2004, *One World, Rival Theories, Foreign Policy*) No mesmo sentido Richard Perle dissera, quando entrevistado (Perle, 2002, *The making of a neoconservative*), que a convicção de que um Iraque democratizado actuaria como efeito-dominó na região, provinha do idealismo mas era, também, temperado pelo realismo na medida em que obedecia a interesses nacionais pois as democracias são mais favoráveis à paz e raramente entram em guerra.²³⁵ Dizia Paul Wolfowitz (2000, *Statenmanship in the New Century*, 319, 320) que nada podia ser menos realista do que a versão do “realismo” que dispensa os direitos humanos como uma ferramenta importante em política externa. Proporcionar a mudança democrática não é apenas uma forma de enfraquecer os inimigos, dizia, mas também uma forma de fortalecer os amigos. Cita a transição nas Filipinas mas também na Coreia do Sul, como positiva não só para as populações, mas também para as relações entre a Coreia e os EUA.

²³⁵ No mesmo sentido Podhoretz (2007, *World War IV*, 48) entendia que a política de promoção da democracia era a melhor forma de proteger os interesses americanos além de conter o selo da versão “reaganiana” do idealismo “wilsoniano”.

Mas era o próprio Presidente que afirmava que a sua agenda para a liberdade era, simultaneamente, realista e idealista. Idealista porque “a liberdade é um dom universal de Deus” e “realista porque é a maneira mais prática de proteger o país a longo prazo”. (G.W. Bush, 2010, *Decision Points*, 397)

O enfoque no Médio Oriente

O Presidente G.W. Bush após os atentados a 11 de Setembro localizou os presumíveis atacantes como oriundos do Médio Oriente²³⁶, o que demonstrava que a insegurança nesta zona tinha repercussões globalmente. A partir desse momento, esta região seria alvo de grande atenção nos discursos e documentos produzidos pela Administração. Em 2003 tornar-se-ia claro que a região do Médio Oriente seria o alvo fundamental da promoção da democracia: “O nosso compromisso para com a democracia é também testado no Médio Oriente, que é o nosso enfoque hoje, e que deverá ser o enfoque da política americana durante as próximas décadas.” (...) “Em muitas nações do Médio Oriente – Estados de enorme importância estratégica – a democracia ainda não desabrochou.” (G.W. Bush, 2003, *Freedom in Iraq and Middle East: Address at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy*)

A tragédia do 11 de Setembro permitiu questionar as relações de amizade com déspotas regionais que alimentavam uma cultura política disfuncional que, por sua vez, era o pano de fundo de organizações que cultivam o ódio como a al Qaeda e que não era uma zona mais estável, objectivo de tais relações de cordialidade e tolerância.

Bush enunciou a gritante “lacuna de liberdade” que caracterizava os Estados do Médio Oriente, incólumes às vagas de democratização que atingiram a Europa, a

²³⁶ Território que se estende desde o Leste do Mediterrâneo até ao Golfo Pérsico. O Médio Oriente é uma sub-região da África-Eurásia. A designação Médio Oriente serviu para caracterizar a parte deste continente que, delimitada a norte pelas estepes russas e a ocidente pelo Mediterrâneo, se liga, através do subcontinente indiano, à extremidade da Ásia onde se situa a China, apelidada, por oposição, de Extremo Oriente.

América do Sul e Central e o Leste de Ásia nas décadas anteriores. O Presidente enunciou os problemas gravíssimos com que a população se debatia. A má governação aliava-se ao não incentivo do empreendedorismo, comércio e livre iniciativa. Poucos Estados beneficiavam de regimes democráticos efectivos, em que houvesse pluralismo e participação política alargada.²³⁷ A corrupção era generalizada e apenas uma minoria da população, pertencente à elite beneficiava das receitas petrolíferas. O resto vivia na miséria, sem perspectivas de melhoria económica e com fortes restrições às liberdades fundamentais. De facto, a onda democrática que varrera grande parte do mundo na segunda metade do século XX excluía o Médio Oriente. O relatório de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas para o Mundo árabe, redigido em 2002, revelara que um em cada três árabes era iletrado, a taxa de desemprego rondava os 15%, o crescimento *per capita* irrisório, os Estados debatiam-se com elevadas taxas de mortalidade materna, e menos de 1% das populações tinha acesso à Internet. Estes Estados caracterizavam-se por três défices: de conhecimento, de poder das mulheres e de liberdade.²³⁸

A natureza autoritária ou despótica dos regimes era associada à displicência das anteriores administrações dos Estados Unidos para com os regimes da Arábia Saudita e Egipto. Uma enorme percentagem da população era muito jovem mas sem quaisquer perspectivas para o futuro, vivendo na miséria e desemprego. Larry Diamond²³⁹, (2010, *Why Are There No Arab Democracies? Journal of Democracy*) no seu estudo sobre a falta de democracia liberal nos Estados árabes, aponta uma causa de natureza geopolítica: o facto de, tanto os EUA como a Europa, serem grandes doadores de ajuda

²³⁷ No discurso já mencionado, a 6 de Novembro de 2003, pelo 20º aniversário do *American Enterprise Institute*, Bush demorou-se nos problemas destes Estados e suas possíveis causas.

²³⁸ Arab Human Development Report 2002 - United Nations Development Programme Arab Fund for Economic and Social Development. Retirado em 7 de Agosto de 2011 de <http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2002e.pdf>

²³⁹ Larry Diamond é investigador na *Hoover Institution* e *Freeman Spogli Institute for International Studies*, co-editor da *Journal of Democracy* e co-director do *International Forum for Democratic Studies* e *National Endowment for Democracy*. Lecciona na Universidade de Stanford.

às ditaduras e autocracias árabes, transferindo recursos económicos cruciais bem como apoio para a segurança, emprestando-lhes, desta forma, legitimidade política. Estes recursos extra juntam-se aos lucros oriundos das receitas do petróleo, tornando desnecessária a cobrança de impostos. Fareed Zakaria²⁴⁰ (2012, *A Region at War with its History, Time*) aponta um novo estudo sobre a “imunidade” dos Estados árabes à democracia liberal (depois da “Primavera Árabe”). Segundo Zakaria, o Professor Eric Chaney de Harvard iliba do défice de democracia quer a religião islâmica (apontando os sistemas democráticos funcionais da Indonésia, Turquia, Malásia, Albânia e Bangladesh) quer a cultura árabe (aponta com o mesmo défice, Estados não-árabes tais como o Irão, Chade, Azerbaijão, Tadjiquistão, Uzbequistão) quer a abundância de petróleo (a Síria não tem recursos petrolíferos). Concentra-se, antes, na história destes Estados e no estado da economia moderna, revelando que o défice de democracia existe nas terras conquistadas pelos exércitos árabes após a morte do Profeta Mohammed em 632 d.C. As terras dominadas no século XII continuam hoje economicamente estagnadas. O desenvolvimento político do sistema imperial árabe travava o pluralismo económico e o florescimento de sociedades civis. O controlo imperial árabe implicava uma autoridade política centralizada, contribuindo para uma sociedade civil débil, uma classe mercantil dependente e um enorme papel para o Estado na economia. As repercussões destas características nos dias de hoje são várias e negativas. De facto, estes Estados têm menos associações comerciais e têm menor acesso ao crédito em comparação com os outros Estados. Outro factor interessante é ser frequente as ditaduras do Médio Oriente formarem alianças com líderes religiosos excluindo outros grupos e líderes. Este facto demonstra quer a fragilidade da sociedade civil quer as

²⁴⁰ Nascido em 1964, Zakaria, de nacionalidade indiana é doutorado em ciência política. É escritor e jornalista sendo, actualmente, colunista na *Newsweek*, *Washington Post* e na *Time*. Famoso pelo livro “The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad”. É também o pivot de um programa de assuntos internacionais na CNN.

prerrogativas que são concedidas aos partidos religiosos bem como a ausência de competição. A verdade é que o Médio Oriente teve outrora civilizações mais avançadas do que a civilização ocidental e uma leitura histórica de acontecimentos no século XIX provam que o desejo de abertura política existia no Irão, Tunísia, Marrocos e Egipto antes do século XX. De facto, desde a década de sessenta do século XIX que, no Egipto e na Tunísia, reformadores procuravam restringir o poder dos governos através de assembleias eleitas. O Irão seguiria os Estados árabes em 1906 e o Império Otomano em 1908. Assim, as últimas seis décadas de autocracia são um retrocesso em dois séculos de pressão popular pelo domínio constitucional e por direitos democráticos.²⁴¹ Estas seis décadas em que os árabes têm vivido sob um tal miserável contrato social, convenceram o mundo exterior de que eram incompatíveis com a democracia, esquecendo os debates e as reformas que ocorreram na década de trinta do século XIX.²⁴²

Assim, G.W. Bush alertava ser imprescindível alterar as seis décadas de condescendência do Ocidente para com a falta de liberdade no Grande Médio Oriente. (G.W. Bush, 2003, *Freedom in Iraq and Middle East: Address at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy*) Mesmo durante a preparação da invasão do Afeganistão, quando entrevistado, Bush afirmara querer mostrar que a sua Administração iria empreender um corte radical com o passado e que ao derrubar o

²⁴¹ Para o historiador Eugene Rogan (2011, *The Arab wave, The National Interest*) o papel que os militares se arrogam, em 2011, no pós-Praça Tahrir, está intimamente relacionado com os acontecimentos no século XIX. Os paralelos são muitos entre 1876 e 2011. Também em 1876, um movimento popular opôs-se ao líder autocrático que não conseguiu satisfazer as necessidades económicas da população. Mas a revolução de 1882 não foi positiva para os egípcios. Rogan acrescenta que o Irão teve a sua revolução democrática em 1906, e a Turquia em 1924. Contudo, seria a experiência democrática turca que verdadeiramente floresceria e que tal sucesso da democracia turca explicaria o facto de tantos Estados árabes a olharem como modelo. De facto, o Egipto nunca conseguiu consolidar o desejo de democracia como os turcos, embora tivesse sido o país árabe que atingiu o maior nível de democracia multipartidária.

²⁴² Muitos analistas entendem que as revoltas da “Primavera Árabe” desfizeram dois clichês bem enraizados nas mentes ocidentais, a de que os árabes são geneticamente inaptos para a democracia e de que precisam de um regime autoritário que os proteja contra o perigo islamista. (Melnik, 2011, entrevista ao *Público*)

governo no Afeganistão, incentivariam a mudança na Síria e no Irão. (citado por Woodward, 2003, *Bush at War*, 98)

Contudo, se a grande ambição neoconservadora era refazer o Médio Oriente, os EUA não tinham recursos para ocupar todos os Estados que precisavam de uma mudança de regime. Clarke e Halper (2004, *America Alone*, 219, 230) apontam a duplicidade de critérios por nos discursos os neoconservadores nunca se referirem à repressão política em Estados na Ásia Central como o Nepal e a Birmânia nem a Estados africanos ou mesmo Cuba ou Coreia do Norte. Contudo, Bush, no discurso pela ocasião do aniversário do *National Endowment for Democracy* (G.W. Bush, 2003, *Freedom in Iraq and Middle East: Address at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy*) falara precisamente do compromisso para com a democracia em Cuba, na Birmânia, Coreia do Norte, Zimbabué e China.²⁴³ Em Novembro de 2001, serviços de informação vigiaram intensamente a Somália e falava-se em avançar para o Sudão, Iémen e Filipinas. Contudo, nenhum destes tinha um regime reconhecidamente maléfico como os Taliban, pois a Somália não tinha governo, os líderes do Iémen e Filipinas eram amigáveis com os EUA e não tinham laços próximos com a al Qaeda e os Taliban. Seria difícil para a Administração reter a atenção e apoio do público para uma segunda fase da Guerra ao Terror, se fosse lançada contra qualquer outro Estado marginal.²⁴⁴ Além disso, a Administração acreditava que haviam esgotado virtualmente todos os meios que não a guerra para pôr fim ao perigo do regime iraquiano, enquanto no Irão e Coreia do Norte não se podia afirmar que as vias diplomática e económica tivessem sido esgotadas, como o uso de bloqueios ou ataques

²⁴³ Quanto a Cuba, Birmânia, Coreia do Norte e Zimbabué, Bush disse que apoiariam o povo oprimido até a liberdade vingar. Na China, Bush considerava que já haviam descoberto que a liberdade económica conduz à riqueza nacional e acreditava que os líderes chineses aperceber-se-iam de que a liberdade é indivisível e que as liberdades religiosa e social são essenciais à grandeza e dignidade nacionais.

²⁴⁴ James Mann (2004, *Rise of the Vulcans*, 309) entende que em 2001 a Administração parecia empenhada em aplicar a operação *Enduring Freedom* (nome dado à intervenção militar no Afeganistão no Outono de 2001 como represália pelo 11 de Setembro) a outros Estados que, como o Afeganistão, serviam de base a forças da al Qaeda.

limitados. A relação com a Coreia do Sul era outro factor complicado. No Irão havia um movimento de libertação e era um regime relativamente aberto. (Woodward, 2004, *Plano de Ataque*, 120)²⁴⁵ Quando se tornou claro que a opção militar não era viável no Irão, Bush disse desejar colaborar com os iranianos. A estratégia era encorajar a população a resolver a situação pelos próprios meios. Verificando que a ostracização do regime não havia funcionado, arriscou-se uma política de compromisso mas os resultados produziram pouca cooperação e nenhuma mudança a longo prazo. Conversas informais em Genebra resultaram inicialmente no fecho iraniano das fronteiras com o Iraque a membros em fuga do regime de Saddam. Contudo, quando se descobriram membros da al Qaeda no Irão, a cooperação cessou. Mais não era possível pois a pressão para o Irão permitir a entrada de inspectores internacionais e para cessar os apoios material e financeiro ao terrorismo, exigia o acordo de outros Estados da Europa e da Rússia que continuavam a negociar com Teerão apesar de Washington procurar isolar o regime.²⁴⁶

Mas como explicar a intervenção no Iraque e não na Coreia do Norte? O problema subjacente era que as novas doutrinas que os “Vulcanos” andavam a desenvolver não funcionavam para a Coreia do Norte como para o Iraque. A Coreia não era um candidato forte à guerra preventiva porque tinha a capacidade de atacar a Coreia do Sul e devastar Seul. Além disso, havia o factor da capacidade de influência na vizinhança. A Coreia não podia ser uma demonstração do projecto da promoção da democracia. Se havia a convicção de que o derrube de Saddam permitiria que os EUA tornassem o Iraque um modelo de democracia que transformasse a cultura política árabe e a política

²⁴⁵ Feith (2009, *War and Decision*, 233) acrescenta que nos dois outros Estados do “Eixo do Mal” havia a possibilidade de que o regime entrasse em colapso ou fosse derrubado sem uma intervenção militar externa.

²⁴⁶ Segundo Daalder & Lindsay, 2003, *America Unbound*, 185-187.

em geral no Grande Médio Oriente, no Leste Asiático alguns governos já eram democráticos e o resto não iria seguir o exemplo da Coreia do Norte. O Iraque estava situado no centro de uma região problemática e iniludivelmente ligada a ela. A Coreia do Norte estava no seio de uma região florescente, da qual estava isolada.²⁴⁷ Daí a relutância em avançar para a Coreia do Norte. Um Iraque pós-Saddam, acreditavam, serviria de modelo para a liberalização política de toda a região. Vários analistas à direita e esquerda do espectro ideológico estavam convencidos de que a mudança de regime no Iraque era apenas o ponto de partida para uma operação democratizadora mais vasta.²⁴⁸

Como se viria a verificar que a Administração ia mesmo limitar a intervenção militar para a mudança de regime a apenas dois Estados, foi acusada por vários neoconservadores por ficar tão aquém do ambicioso objectivo de democratizar o Médio Oriente. William Kristol queria que os EUA atacassem as instituições nucleares iranianas. Porém, nem todos defendiam a acção militar mas sim ajudas à insurreição interna que derrubasse os mullahs. Culparam Bush por não fazer tudo ao seu alcance para ajudar a oposição democrática. Michael Ledeen²⁴⁹ e Richard Perle criticaram o Presidente por ter cedido ao desejo do Departamento do Estado em reatar conversações com o Irão sobre o programa nuclear. Max Boot²⁵⁰ disse, sobre o Egipto, que o

²⁴⁷ Na perspectiva de Mann (2004, *Rise of the Vulcans*, 346, 351)

²⁴⁸ Por exemplo, o jornalista José Fernandes (2003, *Ninguém é neutro: de Nova Iorque a Bagdad*, 241, 242) lembra os artigos de referência publicados em revistas como a *Foreign Affairs*, *Atlantic Monthly* ou *The Weekly Standard*, em que vários autores partilhavam a visão de que o objectivo final era remover o regime de Saddam, para depois redesenhar a geopolítica de toda a região, e tendo como alvo central a substituição das autocracias habitualmente aliadas de Washington como o Egipto e a Arábia Saudita, por regimes democráticos.

²⁴⁹ Michael Ledeen é um analista neoconservador, conhecido pelas posições pró-intervencionistas. Integrou vários *think tanks*, como o JINSA, a PNAC, a AEI, é co-fundador da Coligação para a Democracia no Irão, é colunista do *Wall Street Journal*, editor do *National Review Online*, editor fundador da *Washington Quarterly*, foi correspondente do *New Republic* e foi senior fellow e senior staff member do Centro de Estudos Internacionais e Estratégicos. Foi ainda conselheiro em várias comissões governamentais bem como nos Departamentos do Estado e da Defesa. Actualmente faz parte da Fundação para a Defesa das Democracias – FDD, organização conotada com o neoconservadorismo.

²⁵⁰ Analista de política externa e história militar, integra o Conselho de Relações Externas, é contribuidor regular no *The Washington Post*, blogger na *Commentary* e escreve na *The Weekly Standard*, *Los Angeles*

Presidente estava a diminuir a sua agenda promotora da democracia.²⁵¹ Muravchik²⁵² fala da desilusão dos democratas egípcios com a diminuição do ardor da Administração Bush para com os ensejos democratas dos reformadores egípcios. Michael Rubin²⁵³ lembra a reacção dos dissidentes democratas encorajados pelos pedidos do Presidente para apoiarem os movimentos democráticos, e que estavam agora desiludidos, silenciados e novamente reprimidos, pelo abandono dos aliados americanos. Nicholas Eberstadt²⁵⁴ acusou Bush de ser pior do que Clinton a combater as ameaças da Coreia do Norte nuclear. Ken Adelman disse que a forma como Bush lidou com o Irão e a Coreia do Norte foi um trunfo para o kerryismo²⁵⁵. Frank Gaffney²⁵⁶ acusou-o de deixar o conflito israelo-palestiniano piorar em 2006. (citados por Podhoretz, 2007, *World War IV*, 182, 183, 184, 188)

É curioso que um argumento usado nos anos oitenta para a não intervenção no Irão do Xá, como tinha sucedido nas Filipinas, foi que o arquipélago beneficiara de instituições democráticas bem estabelecidas antes de 1972, quando Marcos instalara a lei marcial. Só que se as tradições democráticas fossem determinantes para decidir se os EUA deviam promover a democracia, então não haveria razão para procurar promovê-la

Times e *New York Times*. Foi conselheiro da política externa da campanha de McCain em 2007-08 e conselheiro para a política de defesa na campanha de Mitt Romney 2011-12.

²⁵¹ Max Boot defendia que era preciso que os EUA continuassem o seu trabalho, não se podendo contentar com o derrube do regime de Saddam Hussein. Os alvos seguintes deveriam ser a Coreia do Norte e o Irão pelo perigo que representavam. (Boot, 2003, *America's Destiny is to Police the World*, *Financial Times*)

²⁵² Joshua Muravchik faz parte do Conselho Editorial das revistas *World Affair* e *Journal of Democracy*. Director executivo da Coligação para uma Maioria Democrática entre 1977 e 1979, foi académico adjunto no *Washington Institute on Near East Policy*. Desde 2007 que é membro do Comité Consultivo para a Promoção da Democracia do Departamento do Estado e é membro do corpo directivo do Instituto de Política Externa da Escola para os Estudos Internacionais Avançados da Universidade John Hopkins.

²⁵³ Antigo alto funcionário do Pentágono, especialista nos assuntos do Médio Oriente, professor na Universidade John Hopkins, editor na *Middle East Quarterly*, conselheiro político na Coalition Provisionary Authority – CPA – em 2003-04, integrou o Conselho de Relações Externas, entre outras funções de relevo.

²⁵⁴ Economista político e demográfico, conselheiro sénior do National Board of Asian Research.

²⁵⁵ Relativo a John Kerry. Candidato Democrata que disputou com G.W. Bush as eleições presidenciais nos Estados Unidos em 2004.

²⁵⁶ Membro fundador da PNAC e da CPD, fundador e presidente do *Center for Security Studies* – CSS – conotado com o conservadorismo. Escreve no *Washington Times*. É conhecido pelas posições extremistas anti-islâmicas (defende uma guerra ao terror islamofascista) e posições controversas sobre programas de armas e ao conflito israelo-palestiniano (segue uma linha de Direita quanto a Israel).

em quase todos os Estados da Ásia, África e Médio Oriente. Com G.W. Bush, os neoconservadores propuseram a mudança democrática no Médio Oriente quando nenhum Estado, excepto Israel, possuía instituições e tradições democráticas bem consolidadas.²⁵⁷

Desta forma comprovamos a importância de G.W. Bush ter alertado para os problemas políticos, económicos e sociais do Médio Oriente e cuja despreocupação dos governos ocidentais para com o estado precário dos direitos humanos, atraso e falta de perspectivas de futuro condignas que a caracteriza, ter contribuído para a proliferação de madraças, do islamismo radical e organizações terroristas que têm o “Ocidente” como principal alvo da sua mensagem de terror e morte.

Justificações para a “Agenda para a Liberdade”

O objectivo primordial da agenda era ajudar a tornar o mundo um lugar melhor, livre de terroristas e tiranos e isso só seria possível com a construção de sociedades abertas e pacíficas em todo o mundo. A essência da estratégia dos EUA era a de refazer o mundo à sua imagem e semelhança, criando as condições para que as pessoas em qualquer lugar do mundo escolhessem a liberdade, a democracia e o mercado livre. A pobreza, instituições fracas e a corrupção tornam os Estados vulneráveis às redes de terroristas e cartéis de droga, ofendendo os valores americanos. Este era o cerne da estratégia de Bush, a crença de que os EUA beneficiam da liberdade, dádiva de Deus, e que esta deveria ser escoada para o resto do mundo.

O impacto dos atentados terroristas foi crucial no repensar da estratégia para com os Estados falhados e, de uma forma geral, o estado das relações entre os EUA e os

²⁵⁷ (Mann, 2004, *Rise of the Vulcans*, 130, 133, 136)

líderes dos Estados do Médio Oriente. A resposta da Administração sob a forma de uma nova agenda para a política externa foi activada pela necessidade de uma reacção robusta no ambiente de choque e consternação que o país viveu. Os ataques em solo americano, que se pensava ser inviolável dentro das suas fronteiras, mudou por completo as prioridades da Administração. Perante os ataques e o número de baixas, qualquer administração se veria obrigada a reagir. A resposta é que seria dependente das pessoas com poder decisório. Era necessária uma estratégia assertiva e transformadora das prioridades da Administração para mostrar determinação à população em choque, mais susceptível e propensa a aceitar medidas duras que permitissem ao país voltar à normalidade e aos níveis de confiança anteriores. Para confirmar esta asserção, vejamos os níveis de aprovação da performance do presidente G.W. Bush. De acordos com os dados da Gallup, nos dias 7 a 10 de Setembro de 2001 o índice de satisfação estava nuns módicos 51%. Nos dias subsequentes ao 11 de Setembro, a taxa disparou para os 86% e após o Discurso à Nação (emitido no dia 20 de Setembro) como já referimos, chegaria aos 90% nos dias 21-22 de Setembro.²⁵⁸

Era preciso, simultaneamente, enfraquecer a possibilidade de novos ataques, retaliando contra os inimigos e eliminando potenciais ameaças.

Outro factor que não pode ser descurado é a emergência dos EUA como superpotência após a implosão da União Soviética em 1991. De facto, especialmente após o 11 de Setembro o enorme poder material sem rival à altura tinham permitido aos EUA lançarem-se numa projecção maciça de poder e determinação.²⁵⁹ Mesmo em 2007

²⁵⁸ De acordo com os dados no site da Gallup: <http://www.gallup.com/poll/10948/Public-Divided-Bush.aspx>

²⁵⁹ Charles Krauthammer (2002, The unipolar moment revisited. *The National Interest*) fala de um “novo unilateralismo” em que os interesses nacionais eram analisados em sentido lato, muito além da restricta auto-defesa abrangendo a difusão da paz através da promoção da democracia, aumentando o número de Estados democráticos, mais propensos à paz, logo aumentando a segurança global, diminuindo a probabilidade de ataques terroristas contra alvos americanos. No entanto, Gause (2005, Can Democracy Stop Terrorism, *Foreign Affairs*) contrapõe que não acredita que um Estado mais democrático produza menos terroristas e organizações terroristas. Os dados recolhidos não permitem concluir que haja uma

perante os vaticínios de declínio dos EUA, não havia rival em qualquer escala de poderes realmente relevantes – sejam eles económico, militar, diplomático ou cultural – desde Setembro de 2001 até 2008.²⁶⁰ Assim, a Doutrina Bush seguiu-se a um período de expansão do poder material a par do alargamento dos interesses nacionais e de segurança no estrangeiro.²⁶¹

Este enorme poder²⁶² levou os EUA a ultrapassarem anteriores constrangimentos à sua liberdade de acção e comportamento e, como veremos, à promoção da democracia. Esta atitude prende-se com um argumento da escola realista: a de que os Estados raramente restringem voluntariamente o seu poder se não houver uma potência que os contrabalance. O sucesso mais óbvio da teoria realista no pós-11 de Setembro foi a capacidade em explicar a resposta militar pronta dos EUA aos ataques terroristas. Quando um Estado se torna esmagadoramente mais poderoso do que qualquer dos seus oponentes, os realistas esperam que use, eventualmente, esse poder para expandir a sua esfera de domínio por motivos de segurança, riqueza ou outros. Contudo, a teoria realista falhou em explicar por que é que a superpotência anunciou uma guerra contra uma organização terrorista transnacional como a al Qaeda. Os realistas contrapõem que a guerra foi feita contra dois Estados: Afeganistão e Iraque e que foram os Estados

relação forte entre democracia e ausência ou redução do terrorismo. Este fenómeno deve-se a factores muito mais específicos do que o tipo de regime: www.foreignaffairs.com/articles/61021/f-gregory-gause-iii/can-democracy-stop-terrorism

²⁶⁰ De acordo com Josef Joffé (2009, *The Default Power: The False Prophecy of America's Decline, Foreign Affairs*)

²⁶¹ Após os atentados terroristas era fácil arguir o caso para os interesses nacionais estarem em risco com a insegurança no Médio Oriente. É um factor a ter em conta pois o público norte-americano precisa de estar ciente dos interesses americanos nos palcos externos de acção para apoiar tais intervenções. Tony Smith (1994, *In defense of intervention, Foreign Affairs*) defende uma política externa activa mas coloca reservas a intervenções em que os interesses não estejam claramente definidos. Como vimos no capítulo I, Smith entende que o público dos EUA avalia as intervenções sob o prisma dos custos, duração e baixas, a par dos interesses nacionais.

²⁶² Max Boot escrevia em 2002, em *The Savage wars of peace* que os EUA têm mais poder quer em termos relativos quer absolutos do que qualquer outro Estado, o que lhes confere uma obrigação de actuar como polícia mundial: “Os EUA são obrigados a travar os *actos de maldade* crónicos pela simples razão de que mais ninguém fará esse trabalho” apontando as acções dos EUA na Bósnia, Kosovo, Afeganistão e Iraque.

Unidos, um Estado, e não as Nações Unidas, a conduzi-la. (Snyder, 2004, *One World, Rival Theories, Foreign Policy*)

Em terceiro lugar, temos a influência das correntes doutrinárias sobre os membros da Administração com poder decisório. Vimos anteriormente a história e as posições dos “Vulcanos”. Embora apenas uma parte destes fossem neoconservadores, sustentamos que as ideias partilhadas sobre o papel dos EUA, a importância do poder militar e a crença no “excepcionalismo americano” foram determinantes para a agenda externa pós-11 de Setembro. De facto, embora os neoconservadores não estivessem a actuar sozinhos, a agenda externa perfilhada pelo movimento na década de noventa foi “revisitada” após os atentados. Os neoconservadores têm uma visão alargada dos interesses nacionais pois, na sua perspectiva, a política externa dos EUA deve reflectir os valores mais profundos das sociedades liberais. Partiam do enfoque no poder militar norte-americano e advogavam que este é e deve ser a primeira opção em política externa. Concluíam que o poder norte-americano deve ser usado para fins morais pois os EUA têm responsabilidades especiais no palco internacional, especialmente no domínio da segurança – extraíndo destes princípios a ideia de que a política externa deve basear-se na democracia e intervencionismo. Mais, a importância dada ao sector militar (também partilhada pelos “nacionalistas americanos” em política externa) resulta da convicção de que o que determina as relações entre os Estados é, acima de todos os outros poderes, o poderio militar e a vontade em exercê-lo.²⁶³

O 11 de Setembro foi o detonador da agenda neoconservadora ao ligar o programa pré-existente (atacar o Iraque) a um evento separado (11 de Setembro) criando uma

²⁶³ Ressalvamos que, como mostrámos no capítulo anterior, estas ideias de promoção da democracia através da mudança de regime e pressupondo o papel interventor dos EUA no estrangeiro, não correspondem ao defendido por todos os neoconservadores, nomeadamente os da chamada primeira geração, como Irving Kristol e Jeane Kirkpatrick. Diz Fukuyama (2006, *America at the Crossroads*, 4): “a política externa da Administração não decorreu inelutavelmente das visões das anteriores gerações que se consideravam neoconservadoras”.

nova realidade. Mais, o Iraque era a arma perfeita para pôr em prática os pontos cardinais do neoconservadorismo.²⁶⁴

A superioridade dos valores americanos implícita no pensamento neoconservador pode ser explicada pelo conceito de “hegemonia americana benevolente”. Esta implica que quando os EUA agem de acordo com os seus interesses nacionais, servem necessariamente, toda a comunidade internacional. Há como que uma identificação dos interesses nacionais norte-americanos com os internacionais, pois quando os EUA “agem, agem bem e justamente”.²⁶⁵ O conceito de “hegemonia americana benevolente” deriva da ideia de um “excepcionalismo americano”²⁶⁶. Jonathan Monten (2005, *The Roots of the Bush Doctrine: Power, Nationalism, and Democracy Promotion in U.S. Strategy, International Security*) extrai três ilações do conceito. Em primeiro lugar, um optimismo liberal que decorre de uma visão positiva acerca das possibilidades de mudança política liberal no sistema internacional. A democracia é natural e espontânea na ausência de obstáculos artificiais e floresce automaticamente e os valores americanos são não só universais como exportáveis. A segunda implicação é a crença na natureza benigna do poder americano: os EUA são uma força inerentemente boa e redentora na comunidade internacional. É a nação eleita, logo isenta dos factores políticos que corrompem os outros Estados. Por esta razão, podem exercer o seu poder sem limitações. Por último, Monten diz que os EUA podem empregar o poder militar como instrumento de mudança liberal baseados na ideia de que a liderança forte dos EUA geraria uma onda de apoio em favor da transformação liberal. Baseia-se na ideia de que

²⁶⁴ É a ideia central de Clarke e Halper (2004, *America Alone*, 203) com a qual concordamos.

²⁶⁵ Este conceito está desenvolvido no artigo de William Kristol e Robert Kagan (2000, *Introduction: National Interest and Global Responsibility*).

²⁶⁶ De acordo com dados de um inquérito da *Pew Research Center* colocado a norte-americanos em 2002, seis em cada dez acreditavam que a sua cultura era superior à dos outros povos. Em 2010, o mesmo estudo mostrou que essa confiança decaiu para metade: <http://www.pewglobal.org/2011/11/17/the-american-western-european-values-gap/>

“bandwagoning”²⁶⁷ é mais comum do que o “equilíbrio de poderes” e que a mudança tecnológica e preponderância militar autorizam os EUA a suplantar anteriores restrições à promoção da democracia através do uso da força. Os EUA tomariam a dianteira e os outros Estados segui-los-iam, ao invés de se equilibrarem contra a projecção de poder político e militar dos EUA em nome dos fins liberais. A teoria estava implícita no documento *National Security Strategy* de 2002. Curiosamente, “equilíbrio de poderes” é mencionado no documento mas com o objectivo de favorecer a liberdade: “A América irá implementar as suas estratégias organizando coligações – o mais alargadas possível – de Estados aptos e dispostos a promover um equilíbrio de poderes que favorece a liberdade. A liderança de coligações eficazes requer o estabelecimento de prioridades claras, uma apreciação dos outros interesses, e consultas consistentes entre os parceiros com um espírito de humildade.” (Capítulo VIII: *Develop Agendas for Cooperative Action with the Other Main Centers of Global Power*, NSS, 2002) e também quando dispõe que: “Os Estados Unidos possuem uma força e uma influência – inigualáveis e sem precedentes no mundo. Baseados na fé nos princípios da liberdade e no valor da sociedade livre, esta posição acarreta responsabilidades, obrigações e uma oportunidade nunca vistas. A maior força da nação deve ser canalizada para promover um equilíbrio de poderes que favorece a liberdade.” (I: *Overview of America’s International Strategy*, NSS, 2002)

A este propósito, Jack Snyder (2004, *One World, Rival Theories, Foreign Policy*) num estudo sobre de que forma as três teorias em política internacional: realismo, construtivismo e liberalismo, conseguem explicar (ou logram fazê-lo) o cenário pós-11 de Setembro, comenta que os desenvolvimentos pós-11 de Setembro pareceram erodir um dos conceitos-chave do realismo: o “equilíbrio de poderes” ao prever que os Estados

²⁶⁷ Bandwagoning em português pode ser traduzido como “ir na crista da onda”.

mais fracos vão aliar-se para se protegerem dos mais fortes, dessa maneira formando e reformando o equilíbrio de poderes. Mas a verdade é que nenhuma combinação de Estados ou outros poderes puderam desafiar os EUA militarmente e nenhuma coligação de equilíbrio esteve perto de o fazer. Alguns teóricos, continua, especulam que a distância geográfica dos EUA e as suas intenções relativamente benignas temperaram o instinto de equilíbrio. As potências de segundo grau tendem a preocupar-se mais com os vizinhos imediatos e até vêem os EUA como uma fonte benigna de estabilidade no Leste Asiático. Há quem refira a oposição da França e da Alemanha à intervenção no Iraque como um caso de “equilíbrio” clássico mas estes Estados não resistem ao domínio militar dos EUA. Pelo contrário, os Estados tentavam enfraquecer a legitimidade moral dos EUA e constranger a superpotência, mas inseridos numa rede de instituições e tratados internacionais.

Outro factor a ter em conta é que tanto o Presidente G.W. Bush como os neoconservadores partilhavam a visão de que a condição humana é uma escolha constante entre o bem e o mal e o verdadeiro carácter político reside na vontade de os representantes do Bem confrontarem o Mal opondo a civilização do bem ao barbarismo e mal dos terroristas. Desta forma, o mundo é analisado a preto e branco e pode ser subsumido em categorias morais absolutas resultando na tal postura de oposição entre o Bem representado pelos EUA e os Estados despóticos no Médio Oriente.²⁶⁸

Boot afirmava em 2003 que o facto de os EUA serem o país com a economia mais vibrante, com maior poderio militar e uma devoção fervorosa à liberdade, bem como a ineficácia das NU, explicavam a necessidade de os EUA agirem como “polícia mundial”. Se na época de Theodore Roosevelt esse papel cabia à Marinha Real e o hemisfério ocidental era o único território em que os EUA exerciam hegemonia militar,

²⁶⁸ Um aspecto em comum com o presidente Ronald Reagan que usava a linguagem maniqueísta referindo-se à União Soviética como a encarnação do “Mal”.

nos últimos anos essa função tem sido desempenhada pelos EUA na Bósnia, Kosovo, Afeganistão e Iraque. (Boot, 2003, America's Destiny is to Police the World, *Financial Times*)

Os ataques de 11 de Setembro tornaram patente um novo problema. O Estado falhado do Afeganistão era tão fraco que podia ser “assaltado” por actores não estatais como a al-Qaeda, e servir como base a operações terroristas globais. A possibilidade de combinar islamismo radical com ADM significou que os acontecimentos em regiões distantes e caóticas podiam ter repercussões nos EUA. Assim, os instrumentos da dissuasão e contenção eram obsoletos contra estes actores não estatais e era preciso agir dentro do Estado, alterando o seu regime para eliminar a ameaça. O que era anteriormente um problema ligado aos direitos humanos e humanitarismo passa a implicar uma dimensão securitária muito mais ampla. Daí a previsão da promoção da democracia como um dos principais corolários da política externa norte-americana.²⁶⁹

Podemos ainda acrescentar a vontade do Presidente em liderar a nação em guerra. De facto, Bush via-se como um líder “em guerra” e afirma nas suas memórias (2010, *Decision Points*, 272, 393) que uma das lições aprendidas com Roosevelt e Reagan foi preocupar-se em liderar o povo, resistindo à tentação de agir guiado pelas sondagens. Justifica a opção de avançar com reformas democráticas, quebrando com o *status quo* na região, com a convicção de que a liberdade era universal e que a democracia no Médio Oriente tornaria a região mais pacífica.

Um outro factor que não deve ser descurado é a apetência do povo norte-americano pelo uso da força. De facto, três quartos da população norte-americana acreditam que o uso da força é necessário para manter a ordem no mundo. Mais, 44%

²⁶⁹Segundo Fukuyama, 2004, *State-building*, 93.

concordam que é desnecessária a autorização das Nações Unidas para os Estados Unidos se servirem do uso da força como instrumento face a ameaças globais.²⁷⁰

Podemos, ainda, avaliar o peso das doutrinas do professor e estratega conservador Albert Wohlstetter²⁷¹. Este havia sido mentor de Richard Perle, Paul Wolfowitz e Zalmay Khalilzad²⁷² e defendia que era preciso robustecer a capacidade de os EUA levarem a cabo guerras de alta tecnologia, tirando partido dos avanços enormes nos campos da tecnologia da informação e comunicações. Defendia que era possível alterar radicalmente a forma de combater. Através de uma tecnologia militar mais criativa, com base em armas de maior precisão, as guerras seriam mais leves e rápidas, menos dispendiosas e com menos baixas. Desta forma, minimizar-se-ia os danos colaterais, aumentando a capacidade de ataque dos EUA e, conseqüentemente, aumentando o escopo das intervenções militares no globo.²⁷³

No seu conjunto estas ideias terão facilitado a previsão da nova agenda para a política externa com base na promoção da democracia no Médio Oriente.

As raízes da promoção da democracia

A noção de excepcionalismo americano e suas implicações

A noção de “excepcionalismo americano” é um dos mitos fundadores da nação e percorre a história dos EUA. Inicialmente estava ligado à fundação de comunidades nos vastos territórios da América do Norte por parte de emigrantes oriundos da metrópole

²⁷⁰ De acordo com os resultados das sondagens em 2010 da Pew Research Center: <http://www.pewglobal.org/2011/11/17/the-american-western-european-values-gap/>

²⁷¹ Wohlstetter (1913-1997) Trabalhou na *Rand Corporation* e ensinou na Universidade de Chicago onde foi professor das personalidades referidas. Os temas sobre os quais mais se debruçou eram a política de contenção prolongada e a proliferação nuclear. Concebeu uma teoria muito crítica de ambas as políticas como forma de estratégia para a União Soviética.

²⁷² Como vimos no capítulo anterior sobre os “Vulcanos”, foi um dos redactores do *Defense Planning Guidance* em 1992.

²⁷³ De acordo com Fukuyama, 2006, *America at the Crossroads*, 35, 36.

Inglaterra. Era, assim, uma oportunidade de os primeiros colonos fundarem uma nova sociedade, longe e separada da Europa pelo oceano Atlântico, em que pudessem expressar a sua religião protestante de forma livre, pois que os seus fiéis eram vítimas de perseguições na turbulenta Inglaterra de Carlos I. Além do mais, estes colonos que gostavam de se intitular “peregrinos” pertenciam a classes abastadas e possuíam altos níveis de escolaridade, bem como talento e saber reconhecidos. A partir de 1620 começa a vaga de emigrantes para os territórios no nordeste da América, que ficariam conhecidos como “Nova Inglaterra”. Quanto às razões que os levaram a abandonar o seu país de origem, Tocqueville²⁷⁴ rejeita quer a mera busca de riqueza fácil quer a procura de melhores condições de vida. Os peregrinos estariam a aventurar-se motivados por uma necessidade puramente intelectual: o desejo de fazer triunfar uma ideia. Esta reunião de peregrinos deu origem a uma sociedade muito diferente das sociedades europeias caracterizadas pela hierarquia das classes e pela realeza absoluta. As liberdades, desprezadas ou até desconhecidas nos Estados europeus, eram aclamadas na Nova Inglaterra. A população ia crescendo rapidamente e de forma homogénea e organizando-se em comunidades com leis e costumes firmados e respeitados por todos os habitantes. Foi nas colónias inglesas na Nova Inglaterra que se combinaram as principais ideias que viriam a constituir a base social dos Estados Unidos. Os princípios que regiam a Nova Inglaterra rapidamente se expandiram aos Estados vizinhos e depois, de forma gradual, chegaram aos Estados mais afastados, impregnando por fim toda a confederação. Tocqueville apontou três factores para a singularidade da fundação dos Estados Unidos. Em primeiro lugar indicava as circunstâncias geográficas e históricas

²⁷⁴ Alexis de Tocqueville (1805-1859) cientista político e historiador francês. Escreveu, como resultado de uma temporada entre 1831 e 1832 nos EUA: “Da Democracia na América”, obra-prima da ciência política em que regista as características da América oitocentista debruçando-se sobre os costumes, a religião, espírito de associação e a particularidade da sua democracia, comparando-a com a França e a Inglaterra. Analisou com particular acuidade o difícil equilíbrio entre a liberdade e a igualdade e a essência do povo americano.

da fundação das colónias na imensidão do território americano. Um segundo factor era a ausência de escassez de terra, aliada à ausência de ameaças militares. Em terceiro lugar alude aos costumes e às leis (os primeiros emigrantes pertenciam a uma seita inglesa que devia à austeridade dos seus costumes a denominação de “puritana” e o puritarismo era visto quase como uma teoria política²⁷⁵). Os próprios emigrantes acreditavam que aquele território lhes era predestinado, inferindo que eram o povo escolhido, agora livre dos factores políticos que corrompiam os Estados europeus. (Tocqueville, 2008, *Da Democracia na América*, 71-79)²⁷⁶ O território novo era como que uma incubadora para se testarem na prática os princípios defendidos por John Locke²⁷⁷: constitucionalismo, contrato social, governo limitado, supremacia da lei, separação de poderes, governo pelo consentimento, direitos fundamentais inalienáveis.²⁷⁸ Os EUA seriam a nação eleita, guiada por uma providência especial que demonstraria a viabilidade e difusão do credo norte-americano, consubstanciado nos princípios lockianos. Ficou conhecida como definidora da missão dos Estados Unidos no mundo. John Winthrop, líder de um grupo de colonos ingleses que se instalaram na Baía de Massachusetts em 1630

²⁷⁵ Embora fossem apenas uma minoria no total da população emigrante, os Puritanos exerceram uma influência política e cultural enorme na sociedade americana. Mais, a sua influência reafirmou tendências democratas e republicanas no século XVIII, fornecendo a base moral e ética subjacente às ideias americanas na política e sociedade (Huntington, 1983, *American Politics: The Promise of Disarmy*, 15).

²⁷⁶ A influência calvinista estava inicialmente confinada aos Puritanos na Nova Inglaterra. O Calvinismo surgiu no século XVII, imbuindo o nacionalismo americano na crença de que os EUA eram o instrumento escolhido por Deus para introduzir um governo e uma sociedade no continente americano nos quais os indivíduos possuem as liberdades que Deus lhes deu. Um traço fulcral da identidade nacional americana é a convicção da missão religiosa e do mandato providencial. O isolamento geográfico parecia mais uma prova da parcialidade de Deus para com os americanos. A separação física e a implícita rejeição da Europa pareciam impor uma distinção moral e política qualitativa entre o Velho e o Novo Mundos. Os EUA estavam afastados das políticas corruptoras da Europa, do sistema amoral de equilíbrio de poderes. (Monten, 2005, *The Roots of the Bush Doctrine*, *International Security*)

²⁷⁷ John Locke, cientista político inglês (1632-1704) Escreveu sobre filosofia, religião, educação e política. Na sua obra fundamental “Two Treatises of Government” debruça-se sobre a origem, os limites e os fins do poder civil. Refutou vigorosamente a monarquia absoluta, a sua obra teve enorme influência nos acontecimentos políticos e na consciência cultural do Ocidente.

²⁷⁸ Por isso Kagan (2006, *Dangerous Nation: America and the World 1600-1898*) defende que o primeiro excepcionalismo americano era inglês. A primeira missão americana era, na verdade, anglo-saxónica, protestante e imperial. Não os mantinha isolados do resto do mundo – viam-se a defender a civilização europeia, não a escapar-se dela. A própria noção de “destino manifesto” foi primeiro defendida pelos ingleses e alicerçava-se na crença da superioridade racial e cultural da religião protestante e da perfeição das instituições políticas inglesas.

pronunciou a frase que definiria a missão dos EUA no mundo: “We must consider that we shall be as a city upon a hill, the eyes of all people are upon us”. Também afirmou que o bem público deveria suplantar todos os interesses próprios e privados.²⁷⁹

Um outro factor chamado de “tabela de multiplicação americana” – a elevada taxa de crescimento entre os colonos cujas famílias oscilavam entre cinco e dez crianças - suscitou guerras contínuas entre as três grandes potências: impérios britânico, francês e espanhol que se digladiavam por expandir os territórios dominados. A guerra dos 7 anos entre os colonos da Virgínia e os franceses por disputas territoriais transformaria a face política da América do Norte e levaria à Revolução Americana. (LaFeber, 1994, *The American Age*, 12).

Thomas Jefferson²⁸⁰ antes de se tornar Secretário de Estado sugerira como selo nacional a imagem das crianças de Israel lideradas por um feixe de luz vindo dos céus, justificando-se com a convicção de que os Americanos eram o novo povo escolhido. (*ibid.*, 45)

A noção de excepcionalidade da nação americana implicava que a sociedade norte-americana era a mais perfeita e que os princípios que a regiam eram universalmente aplicáveis e todos os Estados deveriam reger-se por eles.²⁸¹ Havia a percepção de que os EUA diferem qualitativamente de outras nações desenvolvidas, devido às origens únicas, ao credo nacional, evolução histórica e instituições políticas e religiosas distintas. De forma mais ampla, as qualidades advêm dos valores democráticos e liberais universais. Mais, Estados hegemónicos como os EUA tendem a nutrir mais interesse pela ordem mundial, o que leva à expansão dos interesses e

²⁷⁹ Citado por LaFeber (1994, *The American Age*, 4)

²⁸⁰ Foi o terceiro Presidente dos EUA (1801-1809), comprou o território da Louisiana em 1803. Escreveu a primeira versão da Declaração da Independência. Foi, ainda, governador em Virgínia, ministro dos EUA para a França e primeiro Secretário de Estado sob a nova Constituição.

²⁸¹ Clarke e Halper (2004, *America Alone*, 309) entendem que o conceito de “excepcionalismo americano” significa que os EUA são indispensáveis para o progresso global e que os valores e instituições americanos são pré-condição para o progresso, tendo por base os feitos extraordinários da República, invejados por quase todo o mundo.

compromissos políticos e de segurança. Em consequência, os EUA sentem que têm a obrigação de promover estes valores no estrangeiro. Fukuyama acrescenta que os EUA são muito diferentes da Europa devido ao conceito de identidade, mas também em termos de bem-estar, crime, regulação, educação e política externa. Os EUA são mais anti-estatistas, individualistas, igualitários e pró *laissez-faire* do que qualquer outro Estado. Acrescenta o analista que para os americanos a Declaração de Independência e Constituição não são apenas as bases legais da ordem política e legal do Estado mas, também, a incorporação dos valores universais, ganhando um significado para a humanidade que supera as fronteiras dos EUA. (Fukuyama, 2004, *State-building*, 113)

A ideia de excepcionalismo deriva de nenhuma outra república ter sido criada conscientemente para defender a ideia de liberdade. Nenhuma outra população de outro país escolhe rumar para outro continente e domar o seu estado selvagem em nome da liberdade e propriedade colectivas. “Como repositório do princípio da liberdade, a América considerava natural que se interpretassem a segurança que lhe era conferida pelos imensos oceanos como um sinal da divina Providência e que a suas acções fossem atribuídas a um critério moral superior (...)” (Kissinger, 1996, *Diplomacia*, 12, 23)

Quando a clivagem entre os EUA e a Europa se tornou clara, os EUA convenceram-se de que possuíam o melhor sistema de governo do mundo e que era possível ao resto da humanidade alcançar a paz e prosperidade se se abandonasse a diplomacia tradicional e adoptasse o respeito da América pelo direito internacional e democracia. Como proclamou Thomas Jefferson no seu discurso inaugural, a América era uma nação singular, à parte, abençoada pela natureza e pela Providência, pois que “separada da Europa por um vasto oceano” (...) sendo “um Estado eleito, com espaço suficiente para os nossos descendentes e os deles”, destacando-se os cidadãos não pelo nascimento mas pelas qualidades singulares, “iluminados por uma religião benigna, professada, sim, mas

praticada de inúmeras formas, mas todas elas inculcando a honestidade, a verdade, a moderação, a gratidão, e o amor pelo Homem, sentindo e adorando uma Providência que domina (...) Com todas estas bênçãos que será mais necessário para sermos felizes e nos tornarmos um povo próspero?” (Jefferson, 1801, *First Inaugural Address*)

Outro factor que explica o conceito de “excepcionalismo” é o elemento de orgulho nacional. Os anglo-americanos acreditavam que eram superiores em relação, não só aos povos incivilizados, mas também em relação aos outros colonos europeus, pela virtude das liberdades de que gozavam e dos benefícios que podiam conceder aos índios. Com a revolução americana, os americanos inventaram um novo tipo de ordem social e política: a república liberal moderna e uma nova política externa, baseada na ideologia universalista. Os americanos estavam unidos, não por laços ancestrais, partilha da história ou terra, mas sim pela aliança comum à ideologia republicana liberal.²⁸² Este nacionalismo universalista moldou a noção de “interesses nacionais”. Os americanos, desde o início, estavam interessados em proteger e aumentar o seu bem-estar material mas também acreditavam que o próprio destino estava, de alguma forma, ligado às causas do liberalismo e republicanism, quer dentro, quer além-fronteiras. Para os americanos, a crença nos direitos universais era a essência da sua identidade nacional e, por isso, tinha de ser um elemento definidor da sua participação no palco mundial. Já os Pais Fundadores²⁸³ reconheciam quão única era a concepção norte-americana do “interesse nacional”. A nação americana foi fundada em circunstâncias excepcionais e com base numa declaração excepcional de princípios intemporais. Foi a

²⁸² O que leva Irving Kristol a afirmar que ser americano nada tem a ver com a etnia, com qualquer espécie de relações sanguíneas, com a linhagem, nem mesmo com o tempo de residência, mas sim com um conjunto de “crenças”: um patriotismo ideológico que os leva a entoar o hino nacional antes de qualquer evento desportivo bem como o que Kristol denomina de “uma relação enfática e explícita com o seu passado” que passa por as crianças começarem o dia na escola recitando o Juramento de Fidelidade à bandeira e à Constituição dos Estados Unidos (Kristol, 2003, *Neoconservadorismo*, 374, 375).

²⁸³ São considerados os líderes políticos e estadistas norte-americanos que tiveram um papel activo na Revolução Americana quer porque participaram na Guerra da Revolução Americana (1775-1783), quer na redacção da Declaração da Independência dos Estados Unidos (1776) ou na Constituição dos EUA (adoptada em 1787)

primeira nação a basear o seu próprio sentido de nação num conjunto de princípios universais, inalienáveis, inferidos de direitos naturais. Ser fiel aos princípios dos Pais Fundadores significava que os interesses nacionais estão indelevelmente ligados ao interesse universal da humanidade na vida, liberdade e procura da felicidade.²⁸⁴ Com as excepções da França e da Grã-Bretanha que têm algum sentido de missão nacional mais amplo, poucos Estados do Mundo vêem as suas próprias instituições políticas como modelos universais para o resto do mundo seguir.²⁸⁵

A noção de “destino manifesto” apareceu em meados de 1845 quando um editor democrata, John O’Sullivan, resumiu os sentimentos da maioria dos americanos rotulando uma tentativa europeia em impedir a anexação do Texas pelos EUA de “um acto contra Deus”. Se tal ensejo se concretizasse, impediria o cumprimento do “destino manifesto”, concedido pela Providência, que consistia em difundir no continente o desenvolvimento livre dos milhões de americanos que cresciam exponencialmente todos os anos. Mais tarde, quando da anexação do Porto Rico, o general Nelson Mils afirmaria, após conquistar o país sem oposição, que os EUA queriam conceder as imunidades e bênçãos das instituições liberais do seu governo. Theodore Roosevelt²⁸⁶ afirmaria que os norte-americanos tinham o dever de permanecer nas Filipinas para desenvolverem o próprio carácter e transmitirem aos nativos o princípio do auto-governo. Em 1896, na cerimónia de oferta da Estátua da Liberdade, todos os que discursaram enfatizaram a necessidade de os EUA espalharem a liberdade por outras terras. (LaFeber, 1994, *The American Age*, 211, 217, 218) O Presidente T. Roosevelt exortara os americanos a aspirar a uma nação com “ a higher purpose”. Defendia que uma nação só podia ser grandiosa se aceitasse as suas responsabilidades de difundir a civilização e melhorar a condição do mundo. Apelava ao sentido de nacionalismo dos

²⁸⁴ De acordo com William Bennet, 2000, *Morality, Character and American Foreign Policy*, 290, 304.

²⁸⁵ Aponta Fukuyama, 2004, *State-building*, 113, 114.

²⁸⁶ 26º Presidente dos EUA (1901-09)

americanos, muito peculiar, não insular de “sangue e solo” mas que retirava o seu sentido e coerência dos princípios universais tais como enunciados na Declaração de Independência e Constituição dos Estados Unidos. Ao insistir que o “interesse nacional” se deve estender para além da segurança material e da prosperidade, e ao convocar os americanos para encararem a sua nação com honra, Theodore Roosevelt ecoava as visões dos Pais Fundadores (Kagan & Kristol, 2000, *Introduction: National interest and global responsibility*, 23, 24)

A promoção da democracia na história da política externa norte-americana

Uma das grandes questões em debate nos EUA é se a promoção da democracia e dos direitos humanos no estrangeiro deve ser um dos objectivos na política externa norte-americana. Há autores que a defendem mas não de forma geral.²⁸⁷

No entanto, é diferente defender a excelência dos valores e da democracia dos EUA e outra a previsão da democratização activa no estrangeiro como objectivo fundamental da política externa. Entende Richard Haass, um dos autores da NSS de 2002, que não é desejável nem prático tornar a promoção da democracia a doutrina condutora da política externa. Deve ser um dos objectivos mas não pode ser nem o único, nem o dominante. Tem muitas dúvidas sobre se a emergência da democracia é solução para os problemas dos terroristas, para um Irão e Coreia do Norte nucleares, como para o proteccionismo e genocídio. (Haass, 2005, *The Opportunity*, 28)

²⁸⁷ Tony Smith (1994, In defense of intervention, *Foreign Affairs*) propõe a promoção da democracia só quando os interesses nacionais o ditarem. Os EUA devem reconhecer os limites ao seu poder e cooperar com regimes políticos diferentes. Assim, o autor defende que os EUA devem difundir a democracia e incentivar os direitos humanos na América Latina e leste da Europa, devem ter uma atitude mais branda para com a China, quase todo o mundo muçulmano e África. Considera Smith que na América Central, Caraíbas e Europa de Leste os EUA têm interesses nacionais estratégicos pois o estabelecimento de governos democráticos contribuirá para a estabilidade da zona.

Podemos afirmar que a promoção da democracia é central à identidade política dos Estados Unidos e ao seu sentido de finalidade nacional. A esmagadora maioria dos dirigentes americanos estava convencida de que a América tem uma responsabilidade especial de espalhar os seus valores. Os desentendimentos prendem-se com os métodos para cumprir esse objectivo.

Há duas escolas que derivam da premissa do excepcionalismo liberal que, como vimos, professa a excelência dos princípios, valores e instituições norte-americanos. Uma das escolas, a “exemplarista”, reconhece que os EUA foram fundados em circunstâncias especiais por estarem afastados da Europa e do sistema de “equilíbrio de poderes”. Porém, admite que há ainda um longo caminho de aperfeiçoamento das instituições e que a melhor forma de promover a democracia é pela força do exemplo. Os EUA devem focar-se na melhoria da própria ordem social e política, selando o hiato entre os ideais do credo americano e a prestação efectiva das instituições políticas do país. Pelo contrário, uma política externa activa pode pôr em causa o modelo americano e até corromper as suas práticas internamente. Entende que os EUA podem servir melhor a causa da promoção da democracia dando o exemplo em vez de impor um modelo. Esta corrente é céptica quanto à capacidade do governo dos EUA em produzir mudanças liberais no mundo porque a democracia é frágil e difícil de exportar. A capacidade de promover directamente e consolidar as instituições democratas é limitada e restringida. É uma atitude mais modesta, passiva e introspectiva do que a segunda escola.²⁸⁸ Esta outra escola ou perspectiva parte, igualmente, da mesma ilação do

²⁸⁸ Henry Kissinger (1996, *Diplomacia*, 12) corrobora a existência de duas escolas que derivam do conceito de “excepcionalismo americano”. Descreve-as como contraditórias quanto à política externa. A primeira perspectiva veicula que os EUA cumprem melhor os seus valores, aperfeiçoando a democracia interna – actuando como “guia” (beacon) do resto da humanidade. Corresponde ao “exemplarismo”. A segunda vertente impõe uma missão de “cruzada” aos EUA na difusão dos valores americanos. A América é vista como “missionária”. Kissinger entende que a política externa norte-americana tem oscilado entre o isolacionismo e o empenhamento mas desde a Segunda Guerra Mundial que as duas escolas estão interligadas, no sentido em que ambas consideram normal uma ordem mundial assente nos valores da democracia, comércio livre e direito internacional.

“excepcionalismo” americano mas é mais confiante na perfeição das instituições norte-americanas e capacidade de os EUA difundirem de forma activa tais valores e modelo político, devendo funcionar como agente de transformação liberal do mundo. Implica avançar para além do exemplo e tomar medidas activas para difundir os valores universais pois esperar que os outros Estados sigam o exemplo é utópico e insuficiente. Os EUA devem acelerar o processo de democratização através da intervenção e, se necessário, pela força. São optimistas quanto à qualidade da democracia internamente. As instituições americanas, ainda que com falhas, são comparativamente superiores às dos outros Estados e aptas para serem exportadas. O poder americano é menos susceptível de ser mal usado ou corrompido do que qualquer outro governo, quer porque os líderes são geralmente fiéis aos valores democráticos e liberais, quer porque o sistema americano privilegia a dispersão e fiscalização dos poderes. Ambas as correntes foram influenciadas pelo Calvinismo. Isto é possível porque um aspecto do Calvinismo defende que o movimento religioso de sentido puritano enfatiza a imperfeição e fraqueza inerentes à condição humana e sua precariedade, e defende que a natureza humana é um processo imutável e infindável de testes e provas, defendendo uma visão realista da natureza humana. Daqui decorre que o povo norte-americano não está isento da imperfeição universal do carácter humano. Interessa o aperfeiçoamento da ordem política doméstica pois os norte-americanos não são imunes à corrupção. A missão dos EUA é de fornecer um ensaio para testar as instituições e valores de que comunga. Assim vemos que esta vertente do Calvinismo inspirou o “exemplarismo”. Contudo, existe outra vertente do Calvinismo menos pragmática e milenar que entende que os americanos são o povo eleito, mais próximo de Deus, sendo os escolhidos para redimir um mundo degenerado. Os EUA encaram-se a si mesmos como fora da história, isentos dos factos históricos e políticos que atingem os outros Estados e, concretamente, a

Europa. O poder pode ser exercido sem o risco de abusos e, por isso, os EUA podem assumir para si os interesses públicos e internacionais, para além dos interesses privados. (Monten, 2005, *The Roots of the Bush Doctrine: Power, Nationalism, and Democracy Promotion in U.S. Strategy, International Security*) O progresso podia ser acelerado se os obstáculos iliberais fossem eliminados e as falhas nas instituições políticas e sociais corrigidas – através da educação, ciência e governo - atingindo-se uma sociedade mais perfeita. A segunda corrente: “vindicacionismo” apoiava-se nesta crença progressivista do Calvinismo e, ainda, no Gospel Social que sustenta que uma ordem social mais perfeita e melhorada é possível porque os americanos são mais virtuosos. A fé no progresso aliada a reformas no indivíduo e sociedade explicam a crença na capacidade norte-americana em efectivar mudanças no exterior. Além do calvinismo, Monten aponta ainda mais duas razões que explicam a crença nacionalista num mandato especial para os EUA. O segundo factor relacionava-se com a forma como o Iluminismo viria a definir a identidade nacional americana no século XVIII. As ideias políticas iluministas que motivaram a revolução eram exportáveis e universais. Eram elas a fé na racionalidade comum, um espírito cosmopolita, a constância universal da natureza humana. Nos discursos dos primeiros líderes dos EUA, havia a crença de que quando eles agiam era para o bem da humanidade.²⁸⁹ Thomas Jefferson no Primeiro discurso inaugural enumerara vários princípios federais e republicanos e liberdades que deveriam guiar a nação, constituindo estes a fé política, o texto base da instrução cívica e a pedra de toque para fiscalizar os actos do governo. (Thomas Jefferson, 1801, *First Inaugural Address*)

Por último, Monten cita a necessidade funcional ou histórica de criar um Estado nacional e coeso. A identidade nacional ficou definida em termos cívicos e ideais e não

²⁸⁹ O historiador Reginald Horsman afirma ter sido Thomas Paine a incutir nos americanos a ideia de que o que é bom para os americanos, é bom para o Mundo. (citado por Monten, 2005, *The Roots of the Bush Doctrine, International Security*)

étnicos ou orgânicos, através de um conjunto de ideias políticas moldadas universalmente para unir um Estado diverso regional, étnica e religiosamente, fornecendo a coesão social e o sentido de finalidade nacional. A identidade nacional estava intrinsecamente ligada à premissa do excepcionalismo liberal dos EUA como agente de mudança democrática. (Monten, 2005, *The Roots of the Bush Doctrine: Power, Nationalism, and Democracy Promotion in U.S. Strategy, International Security*, 273, 274)

Como veremos, vários autores concordam que a Doutrina Bush era o exemplo perfeito do “vindacionismo” colocado em prática.

O intervencionismo ao longo da história

De seguida, observaremos de que forma estas duas escolas reconhecidas por Monten foram aplicadas ao longo da história dos EUA, culminando ora numa posição mais passiva, ora em intervenções militares robustas no estrangeiro. Embora haja opiniões contrastantes sobre o isolacionismo e intervencionismo dos EUA²⁹⁰, é inegável - pois que facilmente comprovado por factos históricos - que desde os primórdios da República, missionários, mercadores e soldados americanos penetraram em quase todos os cantos do globo.

Na altura dos Pais Fundadores, a revolução americana exercia uma influência moral através da força do exemplo. Os Pais Fundadores rejeitavam o “vindacionismo” e a ambição de abraçar uma agenda democrática mais vasta. Expressavam cepticismo quanto à capacidade dos EUA promoverem a democracia externamente, devido à visão

²⁹⁰ No sentido em que uns dizem que a tradição nos Estados Unidos é isolacionista e outros que é intervencionista. Observaremos melhor esta distinção nas páginas seguintes.

realista do mundo e ao receio de que o impacto de uma política externa e activa corrompesse as instituições republicanas inexperientes e frágeis. Aliada à suspeição do poder estava a fragilidade inerente às instituições republicanas e à natureza experimental da política americana. Outros factores foram a degeneração militar violenta da revolução francesa de 1789 e o falhanço em consolidar a mudança democrática na América Latina, que expuseram os limites da influência americana. Assim, até princípios do século XIX, predominou a promoção da democracia pelo exemplo.²⁹¹ O “exemplarismo” pode ser detectado no movimento de missionários norte-americanos desde o início do século XIX.²⁹² Kagan (2006, *Dangerous Nation*, 155, 160) afirma que este missionarismo provava que os americanos deviam levar as benesses da civilização aos outros povos e que estas vantagens eram de natureza espiritual, política e económica. A difusão do governo republicano elevaria a humanidade a um estado de perfeição mais elevado. Os missionários não distinguiam entre a mensagem do Gospel e a difusão da liberdade. Os princípios americanos eram universalmente aplicáveis e benéficos e eram desejados universalmente. A República americana era uma inspiração para revolucionários na Europa e na América Latina e os líderes americanos apoiavam a revolução liberal, materialmente no caso da América Latina e retoricamente no caso da Europa.

²⁹¹ Até à transição para o século XX a política externa norte-americana consistia basicamente em fazer cumprir o “destino manifesto” do país, expandindo-se para oeste e permanecendo livre de envolvimento no estrangeiro. A América embora favorecesse os governos democráticos, evitava a intervenção para defender as suas preferências. (Kissinger, 1996, *Diplomacia*, 25) Irving Kristol (2003, *Neoconservadorismo*, 98) fala de um “ideal utópico” que teria mantido os EUA satisfeitos em “servir de exemplo esplêndido e inspirador para todos que, fosse onde fosse, acreditavam num governo popular”. Mais, “este papel de exemplo pesava mais do que quaisquer acções externas que pudessem ser tomadas.”

²⁹² Russel Mead (2001, *Special Providence*, 133) diz que este movimento é a prova de que os “wilsonianos” bem antes da presidência de Wilson, já moldavam activamente a política externa norte-americana.

Alexander Hamilton²⁹³, primeiro secretário do Tesouro dos Estados Unidos sob a presidência de George Washington, concebia para os EUA o papel de catalisador nas transformações além-mares. Via a possibilidade e desejo de mudança no mundo. Tanto os seguidores de Hamilton como de Jefferson diziam opor-se a qualquer interferência nos assuntos internos de outras nações mas ambos aprovavam planos para fazê-lo no hemisfério ocidental e norte de África. As ambições americanas por um império e grandeza não eram apenas desejos de poder mas carregavam implicações ideológicas e morais. O império continental de Jefferson ia ser um império de liberdade unindo os povos sob a bandeira do liberalismo, regidos da mesma forma e por leis semelhantes. O império que Hamilton queria emular era o império britânico que colocava a liberdade num pedestal. Mas para os americanos, mais do que para os britânicos, a crença nos direitos universais era a essência da sua identidade nacional e, logo, tinha de ser um elemento definidor da sua participação no palco mundial. (Kagan, 2006, *Dangerous Nation*, 83, 84, 103, 125, 129)

Mais tarde, Quincy Adams²⁹⁴ no seu famoso discurso a 4 de Julho de 1821, elencou alguns argumentos pragmáticos e morais para a não interferência nos assuntos externos, desejando a liberdade e independência de todos mas “não procurando monstros para destruir.” O que pode ser lido como um desejo de isolacionismo ou realismo com a não intervenção noutros Estados, é encarado de forma bem diferente por Kagan (2006, *Dangerous Nation*, 163) A justificação de Kagan é que, ao contrário dos adeptos do realismo, Adams acreditava na primazia do idealismo nos assuntos internacionais. Exortara a população da Europa a fazer a sua própria revolução. Focou-

²⁹³ Filósofo, economista, um dos Pais Fundadores e uma das forças motrizes para a formação da Convenção de Filadélfia em que seriam redigidos os Federalist Papers, fonte principal da Constituição dos EUA. Hamilton escreveu metade dos Federalist Papers. Líder do Partido Federalista que se opunha ao Partido Republicano-Democrata liderado por Thomas Jefferson e James Madison.

²⁹⁴ John Quincy Adams. 6º Presidente dos EUA (1825-29). Secretário de Estado na anterior administração de James Monroe.

se no abismo entre os princípios que nortearam a revolução americana e aqueles que regiam os poderes europeus. Acreditava que a natureza do governo de uma nação determinava a direcção da política externa e as alianças. Quincy Adams incitou o Presidente Monroe a excluir o colonialismo europeu das Américas a partir de uma decisão unilateral americana. A Doutrina Monroe²⁹⁵ proclamada em 1823 acentuou o fosso entre os EUA e a Europa, vetando-a de se envolver nos assuntos americanos que eram todo o hemisfério ocidental. Com esta doutrina a América ficava livre para se expandir no hemisfério ocidental e tornar-se uma grande potência sem lhe ser exigida a prática do equilíbrio de poderes. (Kissinger, 1996, *Diplomacia*, 26, 27).

Na década de noventa do século XIX, o país estava mudado, tornara-se uma potência económica²⁹⁶ e, influenciado pelo darwinismo social²⁹⁷, advogava a expansão territorial como demonstração do poder dos EUA. Os internacionalistas ganharam terreno face aos isolacionistas na definição dos interesses nacionais.²⁹⁸ A Marinha começa a exercer influência política além-fronteiras, através de um programa de anexação territorial, com a Guerra espanhola-americana de 1898 e o interesse colonial nas Filipinas e Porto Rico, em que Washington começa a exercer o papel de polícia no

²⁹⁵ Doutrina Monroe - relativa ao seu autor, o 5º Presidente James Monroe (1817-1825) A política consagrada como Doutrina Monroe foi formulada em 1823. Postulava, essencialmente, que qualquer tentativa de nações europeias em colonizar ou intervir em Estados da América do Norte ou do Sul seriam considerados actos de agressão, justificando a intervenção dos EUA.

²⁹⁶ Os EUA tornaram-se a nação mais poderosa do mundo. Em 1885 tinham ultrapassado a Grã-Bretanha – considerada a maior potência industrial – em termos de produção industrial. No limiar do século os EUA consumiam mais energia do que a Alemanha, França, Áustria-Hungria, Rússia, Japão e Itália todos juntos. Entre a guerra civil (1861-65) e a mudança de século a produção de carvão americana subiu 800%, os carris de aço 523% e a imigração maciça contribuiu para o duplicar da população. No final da década de oitenta do século XIX os EUA começam a desenvolver a marinha. (Kissinger, 1996, *Diplomacia*, 28)

²⁹⁷ Doutrina muito em voga no século XIX, quer na Inglaterra victoriana quer nos Estados Unidos que postula que os mais fortes ou mais aptos são os que sobrevivem e se multiplicam na sociedade, enquanto os fracos e incapazes devem poder morrer. Apesar de a teoria ter sido concebida antes de Darwin publicar a sua teoria sobre a evolução das espécies, a sua teoria recebeu grande impulso das ideias de Darwin sobre a adaptação e selecção naturais. Foi um dos factores de defesa do imperialismo e expansão territorial. Na sua vertente mais extrema seria invocada como justificação para programas de eugenia na Alemanha nazi. Consultado em <http://library.thinkquest.org/C004367/eh4.shtml>

²⁹⁸ Os isolacionistas e os internacionalistas têm uma leitura diferente acerca do que são os interesses nacionais vitais. Patrick Buchanan, considerado um conservador isolacionista, entende que só quando os EUA são atacados é que os interesses nacionais estão ameaçados mas internacionalistas como Richard Holbrooke, vêem até na proliferação da SIDA em África uma ameaça ao interesse nacional. (Boot, 2002, *The Savage Wars of Peace*)

hemisfério ocidental. De facto, a primeira tentativa directa de exportar a democracia foi nas Filipinas e a primeira tentativa indirecta de interesse humanitário verificou-se na tentativa de salvar Cuba do poder imperial europeu.²⁹⁹ As razões para a passagem da tradição do “exemplarismo” para o “vindicacionismo” foram, em parte, as pressões do sistema internacional na medida em que os Estados raramente desperdiçam oportunidades de se expandir, na ausência de uma potência que os contrabalance. Uma política externa activa enformada por ideais liberais e democráticos culminaria em Woodrow Wilson e na entrada dos EUA na Primeira Guerra Mundial. Assim, se dá a transição da promoção da democracia pelo exemplo (“exemplarism”) para a sua implementação pela força militar (“vindicacionismo”).

O presidente McKinley³⁰⁰ tinha escolhido figuras de temperamento moderado para os cargos em política externa. Partilhava da crença de que os EUA deveriam ter um papel mais alargado no mundo mas mostrara, também, preocupações morais com o sofrimento maciço dos civis em Cuba. Após o seu assassinato, o seu sucessor, Theodore Roosevelt, disse claramente que a prática do mal ou a impotência devido ao incumprimento dos laços da sociedade civilizada podem obrigar a uma intervenção por parte de uma nação civilizada. Para Roosevelt a vida internacional significava luta. Ele subscrevia a teoria de Darwin, entendendo que a lei dos mais fortes explicava a história e não a moralidade. No Hemisfério Ocidental o cumprimento da Doutrina Monroe podia forçar os EUA, ainda que de forma relutante, a exercer poderes de polícia internacional. Roosevelt dizia acreditar na superioridade da raça dos anglo-saxónicos e enfatizava a responsabilidade acrescida dos EUA em garantir a estabilidade na América Latina e Ásia. Partia do excepcionalismo americano, pois afirmava que os valores e sucesso dos

²⁹⁹ Segundo Monten, 2005, *The Roots of the Bush Doctrine, International Security*.

³⁰⁰ William McKinley, 25º Presidente dos Estados Unidos (1897-1901). Do Partido Republicano, obteve a vitória na Guerra Espanhola-Americana (1898) em que Cuba se tornou oficialmente independente embora sob o domínio militar dos EUA.

EUA davam aos americanos o direito de conduzir uma política externa que podia implicar o uso da força para alcançar a ordem global. (LaFeber, 1994, *The American Age*, 235). Roosevelt foi o primeiro presidente a insistir no dever da América em fazer com que a sua influência fosse sentida em todo o globo e a relacionar esse dever para o mundo com o interesse nacional. Os EUA deviam ser a nação na cena internacional a moldar o século XX da mesma forma que a Grã-Bretanha o fizera no século XIX. De facto, Roosevelt impôs uma nova abordagem da América às relações internacionais, identificando o interesse nacional dos EUA com o equilíbrio de poder. Dizia que não era possível preservar a paz ou cumprir o seu destino apenas praticando as virtudes cívicas. A necessidade de um papel preponderante para os EUA na arena internacional devia-se a exigências de interesse nacional e porque um equilíbrio de poder global era inconcebível sem a participação americana.

Woodrow Wilson³⁰¹ seria o presidente a pedir aos americanos que lutassem de forma a tornar o mundo mais livre para as democracias, mensagem que seria apropriada tanto por democratas liberais como por neoconservadores.³⁰² Para Kissinger era a encarnação da tradição do carácter excepcionalista da América que originou a escola dominante da política externa norte-americana. Segundo o estadista, Wilson compreendeu que o isolacionismo instintivo da América só podia ser ultrapassado pelo apelo à crença na natureza excepcionalista dos seus ideais.

Até a Primeira Guerra Mundial direccionar a sua atenção, Wilson envolveu-se nas revoluções na China, no México e na região das Caraíbas. Entendia que o

³⁰¹ 28º Presidente dos EUA: 1913-21. Do Partido Democrata.

³⁰² Embora, como veremos, Woodrow Wilson seja associado às políticas de promoção da democracia e intervencionismo, a analista Anne-Marie Slaughter entende que a experiência do presidente norte-americano no México ensinar-lhe-ia que intervir para convencer ou persuadir um povo a escolher um determinado tipo de governo é uma tolice. Mais, tal experiência tê-lo-ia transformado num anti-intervencionista – no sentido de intervir para estabelecer uma democracia. Segundo a autora, um dos mais reputados especialistas em Wilson – John Milton Cooper, enfatiza que a famosa frase de Wilson: “O mundo deve ser tornado livre para as democracias” mostraria o cuidado que o Presidente tinha na escolha das palavras e, neste caso, no emprego da passiva, para dar a entender que a democracia devia ser construída de baixo para cima, não imposta. (Slaughter, 2009, Entrevista a Joel Rosenthal)

descontentamento era proveniente da pobreza e opressão e da ausência de resposta dos governos. Sabia que a intervenção externa não era suficiente para acalmar o fervor revolucionário e defendia pôr fim aos interesses corporativos e bancários que exploravam as nações mais pequenas. Na sua perspectiva a melhor maneira de evitar revoluções eram pôr em ordem a política interna dos Estados efervescentes criando governos legítimos através de eleições democráticas. Para conseguir manter ordem nalguns Estados Wilson tornar-se-ia o presidente mais intervencionista militar da história dos EUA.³⁰³ No México quando as forças de Francisco Madero derrubaram a ditadura de Porfírio Díaz, muitos interesses norte-americanos ficaram em risco. Falhando em restituir a paz, Madero foi derrubado (e mais tarde assassinado) pelo grupo de Victoriano Huerta, com apoio dos EUA. Wilson recusou-se a reconhecer o governo sangrento de Huerta pela forma ilegítima como chegara ao poder. Até à administração de Wilson o governo dos EUA reconhecia qualquer governo que mantivesse a ordem interna e cumprisse certas obrigações internacionais. Wilson acrescentou um terceiro requisito: que o governo alcançasse o poder através de um processo aceitável para os EUA. No entanto, viria a intervir no apoio aos inimigos de Huerta e viria a pedir ao Congresso autorização para o uso da força militar contra o México. Noutros países viria a suceder o mesmo, de forma a manter a ordem e estabilidade, Wilson teria de autorizar intervenções externas no Haiti, Santo Domingo e Cuba.³⁰⁴

No Discurso sobre o Estado da Nação a 2 de Dezembro de 1913, Wilson delineou os princípios que viriam a ser conhecidos por “wilsonismo” em que o direito universal e a integridade nacional eram a base da ordem internacional. Proclamava, não a retirada da América do mundo, mas a aplicabilidade universal dos seus valores e o compromisso

³⁰³ De acordo com LaFeber, 1994, *The American Age*, 277.

³⁰⁴ *ibid.*, 78-81.

em difundi-los. (segundo Kissinger, 1996, *Diplomacia*, 34, 35).³⁰⁵ Na entrada dos EUA na Primeira Guerra Mundial havia uma grande dose de *realpolitik*.³⁰⁶ No entanto, no início de 1918, o seu discurso no Congresso, em que enunciou os 14 Pontos³⁰⁷, foi fundamental para o fim da Guerra com a vitória dos Aliados. Seria um dos fervorosos apoiantes da criação da Liga das Nações no Tratado de Paris em 1919. Viria a inverter o argumento de Quincy, defendendo que os EUA perderiam a sua alma se não interviessem nos negócios estrangeiros. A chave para tornar esse mundo mais seguro era a difusão da lei internacional e a construção de instituições internacionais, daí o seu empenho na fundação da Liga das Nações. A 12 de Janeiro de 1919 os aliados e nações associadas começam as deliberações em Paris. Porém, Wilson e o presidente francês Clemenceau chocaram em vários pontos. O presidente francês exigia o desmembramento da Alemanha e que esta fosse considerada responsável pela destruição e pagasse reparações avultadas pelos danos, exigência que mereceu a oposição do presidente dos EUA. A deferência às exigências da França e Grã-Bretanha mereceu a oposição de um grupo do Senado (conhecidos por “irreconciliáveis”) que se opunha à adesão dos EUA a uma organização que se assemelhasse à Liga das Nações. O Senado acabaria por rejeitar o Tratado por 39-55. Muitos autores entendem que esta rejeição

³⁰⁵ I. Kristol (2003, *Neoconservadorismo*, 98) explica que, ao contrário dos governos de McKinley e Theodore Roosevelt em que os EUA viveram um breve período de tentação imperialista, W. Wilson levou os EUA a entrar em guerra, não segundo uma lógica imperialista mas com o objectivo de libertar o mundo de todas as políticas imperialistas.

³⁰⁶ LaFeber justifica a importância da sua presidência precisamente por ter conseguido que os interesses nacionais dos EUA na entrada da guerra passassem por fins idealistas: “Ele tornou-se o arquitecto mais influente da política externa dos Estados Unidos no século XX, em parte porque conseguiu de forma tão eloquente mascarar os sombrios esqueletos dos interesses próprios dos Estados Unidos numa atraente roupagem de idealismo.” (LaFeber, 1994, *The American Age*, 302)

³⁰⁷ Discurso dos 14 pontos no Congresso a 8 de Janeiro de 1918. O objectivo desde plano era mostrar a visão de Wilson para o mundo pós-guerra e responder ao líder soviético, Lenine, que desejava a revolução mundial e fazer a paz com a Alemanha. Os pontos incluíam tratados abertos de paz, liberdade de navegação, redução do armamento, a concessão de igualdade aos povos de todas as colónias para decidirem o seu destino com a potência colonial, evacuação de todo o território russo, acolhendo a Rússia no seio das nações livres.

assinala o regresso ao isolacionismo tradicional dos Estados Unidos.³⁰⁸ É a posição contrária à de Robert Kagan (2006, Entrevista ao *Público*, 22) que acredita que os EUA nunca foram “uma potência de *status-quo*, mas sempre um poder revolucionário”. O povo norte-americano é que teima em ver-se como uma nação inocente, introspectiva e amante da paz, quando a realidade das intervenções e guerras por razões morais e humanitárias desmente essa auto-percepção. (Kagan, 2006, *America Supports Democracy, How Novel? Financial Times*, 15) Entendemos, tal como o historiador LaFeber, que os EUA nunca estiveram isolados ou à parte das lutas políticas mundiais. Nasceram no meio de tais conflitos e o seu maior problema foi (e tem sido) o de como sobreviver a tais lutas, mantendo as liberdades individuais dentro dos EUA. (LaFeber, 1994, *American Age*, 35) Já Max Boot analisa as “pequenas guerras” que os EUA travaram ao longo da sua história para concluir que os EUA se envolvem nos assuntos internos dos outros Estados desde, pelo menos, 1805 quando, durante a guerra Tripolitana, William Eaton³⁰⁹ tentou derrubar o Pachá de Tripoli e substituí-lo pelo seu irmão, pró-americano. (Boot, 2002, *The Savage Wars of Peace*) Parece-nos que a chave é perceber que o isolacionismo no sentido prático – pois geograficamente os EUA estavam à parte das grandes correntes políticas mundiais até ao início do século XX – coadunava-se com o ímpeto expansionista que se verificava desde o início do século XIX com a compra de territórios ou a tentativa de os furtar ao domínio das outras potências coloniais mas dentro do continente americano.

³⁰⁸ Para Daalder e Lindsay, (2003, *America Unbound*, 6, 7) a rejeição no Senado do Tratado de Versalhes é vista como o regresso ao isolacionismo tradicional em política externa. Os anos trinta assistiram ao regresso do ímpeto isolacionista, só ultrapassado pelo ataque a Pearl Harbour. No mesmo sentido, Smith (1994, *In defense of intervention, Foreign Affairs*) entende que a política externa dos EUA tende a ser isolacionista devido à sua cultura liberal e anti-expansionista.

³⁰⁹ General do Exército dos EUA. Cônsul na Tunísia (1797-1803) Desempenhou funções diplomáticas e militares de enorme importância na Guerra entre os EUA e Tripoli (1801-1805) sob a Presidência de John Adams e Thomas Jefferson.

Após a 2ª G.M. os internacionalistas debatiam-se sobre a forma como os EUA deveriam definir os seus interesses, se de forma regional ou global. Harry Truman³¹⁰, sucessor de Roosevelt, seria responsável pelo refazer da política externa. Assinaria, em 1949, o Tratado da Aliança Atlântica que deu origem à organização de cariz militar NATO, ligando os interesses de segurança nacional dos EUA aos da Europa Ocidental. Entendia que o poder americano seria mais facilmente exercido se estivesse integrado em instituições internacionais. O chamado “Ponto 4” do programa de Truman, providenciava assistência técnica e encorajava investimento privado em países em desenvolvimento.³¹¹ No entanto, Truman foi alvo de duras críticas pelos neoconservadores por defender as políticas de “contenção” e “dissuasão” em relação aos soviéticos, em vez de trabalhar para libertar as nações sob o jugo comunista. Sob as presidências de Truman e do seu sucessor, Dwight Eisenhower³¹², a política dos EUA era de aceitação do regime do apartheid na África do Sul. Havia fortes interesses em jogo, quer a localização estratégica do estado africano, quer a abundância em minas de urânio cobiçadas para a construção de armas nucleares. Além do mais, a segregação das raças tinha sido aceite nos EUA nas décadas de 1940 e princípios de 1950. Diz LaFeber desse período: “O racismo e o anti-comunismo nos Estados Unidos conjugavam-se perfeitamente na relação com a África do Sul.” (LaFeber, 1994, *The American Age*, 620) Eisenhower assinaria o armistício com a Coreia do Norte (no Verão de 1953) e assistiria impávido perante o esmagamento das revoltas na Alemanha de Leste e Hungria pelas tropas soviéticas.³¹³ A sua política externa baseava-se em duas

³¹⁰ 33º Presidente dos EUA (1945-53)

³¹¹ Gordon, 2007, *Winning the right war*, 83, 84.

³¹² Dwight Eisenhower, 34º Presidente dos EUA (1953-1961) Considerado o Presidente melhor preparado para lidar com a política externa: Graduara-se na Academia de West Point, vivera na Ásia, América Latina, Europa e África. Lutara na II G.M. e fora presidente da Universidade de Columbia.

³¹³ Nesta altura decorria a crise do Suez e o Presidente estava preocupado em que a guerra acabasse e que os israelitas, britânicos e franceses abandonassem o Egipto antes que as tropas soviéticas intervissem em auxílio de Nasser, o líder egípcio que nacionalizara o canal do Suez desafiando e enfurecendo o primeiro-

estratégias: a contenção da ameaça soviética através do poder das armas nucleares via novas tecnologias (Eisenhower defendia o refrear dos gastos com o sector militar mas foi nesta altura que começaram os testes com armas nucleares de ambos os lados da cortina, estendendo-se até ao final de 1958) e o esforço para conter o colapso do capitalismo em consequência da luta contra o comunismo. Em 1955, fora criado no seio do Departamento de Estado uma Comissão de Planeamento para o Médio Oriente³¹⁴. Como complemento desta medida, dois anos mais tarde, o presidente Eisenhower pediria ao Congresso a aprovação do que ficaria conhecido por Doutrina Eisenhower – um triplo programa para o Médio Oriente de ajuda económica, assistência militar e protecção contra a agressão comunista. Eisenhower fundou, ainda, a Agência de Informação dos EUA³¹⁵, que financiava programas de intercâmbio, cursos de inglês e eventos culturais americanos. Foram crescendo programas que promoviam o voluntariado pelo mundo, aliviavam a pobreza e incentivavam a educação e a informação. Assim, a influência da cultura norte-americana e a imagem dos EUA pelo mundo crescia, através de centros culturais e bibliotecas. Só que estes esforços estavam concentrados em travar a influência comunista e com o fim da guerra fria, o orçamento para estas organizações e actividades foi cortado. (Gordon, 2007, *Winning the right war*, 83, 84)

Para implementar a democracia no mundo, os norte-americanos começaram por lutar contra eleições fraudulentas na Síria. Como a corrupção grassava, os americanos decidiram empreender uma acção mais assertiva, encorajando um golpe de Estado militar para que a Síria pudesse usufruir da democracia. Os outros embaixadores e diplomatas dos EUA colocados no mundo árabe concordavam com uma revolução que

ministro britânico Anthony Eden. Também os franceses esperaram vencer os egípcios que forneciam ajuda aos rebeldes na Argélia.

³¹⁴ No original: *Middle East Policy Planning Committee*.

³¹⁵ No original: *United States Information Agency*.

tirasse do poder antigos latifundiários, políticos e vigaristas abastados. Falhando na Síria, os americanos tentaram encorajar no Egito um novo regime que facilitasse a alfabetização da população, o crescimento de uma classe média estável e alargada, propiciando o desenvolvimento de instituições democráticas verdadeiramente nacionais. Através da concessão de empréstimos ao governo egípcio, acreditavam que a democracia estava bem encaminhada. (Bellow, 1976, *Jerusalém: Ida e Volta*, 27, 28)

A administração Eisenhower interveio, ainda, no Irão através de agentes da CIA, sendo responsáveis pela apreensão de um líder que consideravam revolucionário – Mohammad Mosaddeq – e colocando no poder o Xá Reza Pahlavi.³¹⁶ Na Guatemala a administração Eisenhower seria também responsável pelo derrube de um Presidente, cujas eleições tinham sido consideradas as mais justas em toda a história do país, acusando-o de ser comunista sem nunca o ter provado.³¹⁷ As forças da CIA treinaram exilados que derrubariam o governo e substituiriam o Presidente por um militar que seria o primeiro de muitos que explorariam o país e aterrorizariam a população nas três décadas seguintes. Os EUA ainda interfeririam na Indonésia por recearem, novamente, a ameaça soviética, desta vez, materializada no presidente Sukarno. A CIA forneceu 10 milhões de dólares aos rebeldes anti-Sukarno mas as forças do Presidente esmagaram os rebeldes e as relações entre os dois Estados desceram ao ponto mais baixo em 1959-60.

Com estas políticas externas³¹⁸, Eisenhower ajudou a transformar o Partido Republicano, passando de um partido liderado pelo conservador Senador Robert Taft –

³¹⁶ O novo líder, Pahlavi, pró-americano seria o novo alvo do fundamentalismo islâmico no país. O historiador Mark Lytle rotularia a operação norte-americana no Irão de “intervencionismo da pior espécie.” Citado por LaFeber, 1994, *The American Age*, 546.

³¹⁷ A verdadeira razão é que o novo Presidente, Jacobo Arbenz, concebera um programa de ajuda aos pobres e índios concedendo-lhes terras que planeava comprar à empresa United Fruit Company (UFCO) baseada em Boston e que detinha 42% da terra arável nacional. O secretário de Estado e o diretor da CIA (os irmãos Dulles) cujas antigas sociedades de advogados tinham ligações à empresa, temeram que estas medidas de apropriação de terras fossem copiadas por outros governos da América Latina. (LaFeber, 1994, *The American Age*, 546).

³¹⁸ Eisenhower criou um poderoso precedente ao servir-se da CIA para derrubar governos populares e nacionalistas no Irão, Guatemala e Indonésia.

que receava compromissos que se arrastam demasiado (“overextending commitments”), desconfiava do poder presidencial e desprezava a NATO – a um partido liderado por Richard Nixon e Ronald Reagan, que acreditavam que tais compromissos globais bem como o aumento dos poderes presidenciais eram não só necessários como naturais. (LaFeber, 1994, *The American Age*, 572)

O presidente que lhe sucedeu, John F. Kennedy³¹⁹ propôs aos embaixadores da América Latina uma “Aliança para o Progresso” em 1961. Em troca de cem bilhões de dólares para desenvolvimento durante os cem anos seguintes, Kennedy pedia reformas agrárias e fiscais para que os fundos ajudassem as classes médias e os indigentes.³²⁰ Para os programas funcionarem era preciso enfraquecer ou derrubar as oligarquias que impediam que os fundos chegassem à população carente, algo que os EUA não queriam pois esses governos eram pró-americanos. Em meados dos anos sessenta a região atingiu uma taxa de crescimento de 5,5% mas apenas uma parte residual chegava aos 20% mais pobres. O ódio e frustração deram azo ao terrorismo e golpes de Estado. Até ao seu assassinio JFK debater-se-ia com duas crises em Cuba, a dos mísseis e a Baía dos Porcos, e o envio de 10 000 soldados para o Vietname³²¹. À medida que subia o número de soldados norte-americanos mortos em combate, a Administração experimentou restringir o acesso ao campo de batalha por jornalistas mas com pouco sucesso. Kennedy tentou resolver as contradições da sua política na África do Sul, que oscilavam entre professar a democracia e apoiar o apartheid. Decidiu-se a pôr cobro à venda de

³¹⁹ Presidente dos EUA: 1961-1963. Assassinado em Dallas durante uma viagem política. Tinha 46 anos.

³²⁰ Henry Kissinger (2003, *Anos de renovação*, 624) entende este programa como o mais importante da Guerra Fria. Na sua opinião, foi a primeira vez que os EUA deram ao desenvolvimento económico-social primazia sobre interesses de segurança. Contudo, os programas apesar de bem-acolhidos foram motivo de ressentimento pois as medidas eram rotuladas de “imperialismo gringo”.

³²¹ No início da administração Kennedy, o Vietname era governado pelo regime autoritário e altamente ineficiente de Ngo Dinh Diem. Entre 1958 e 1960, os comunistas do norte, liderados por Ho Chi Minh organizam um conjunto de revoltas contra Diem. Em 1960 a Frente de Libertação Nacional (NLF) junta-se a Ho Chi Minh na luta contra Diem recebendo ajuda económica da China. Embora Diem tivesse recusado o envio de tropas, Kennedy enviaria mais 16 000 soldados e triplicaria a ajuda para o Vietname do sul em 1963. (LaFeber, 1994, *The American Age*, 592, 593).

armas e à concessão de empréstimos ao governo. Embora dissesse publicamente simpatizar com movimentos nacionalistas no continente africano que ajudassem a conter a “ameaça soviética”, Kennedy enviou forças da CIA e ajuda militar para o Congo belga permitindo colocar no poder o coronel Joseph Mobuto, cujos soldados tinham assassinado o primeiro-ministro socialista, Lumumba. Mobuto tornou-se o ditador de um regime pró-ocidental, imensamente corrupto. Kennedy tentou também influenciar a disputa entre o Egito e Israel. Quando o Iémen se viu a braços com uma revolução, Nasser enviou tropas para conter a rebelião. Quando a Arábia Saudita interveio para travar Nasser, os EUA pressionaram o líder egípcio para que este recuasse mas não se opuseram de todo. Como retaliação os sauditas pressionaram as empresas petrolíferas americanas. Kennedy recuou, enviando forças aéreas para defender os sauditas. LaFeber entende que a partir desse momento – pouco antes da sua morte - a política dos EUA tornara-se pró-Israel, pró-saudita e anti-egípcia. (LaFeber, 1994, *The American Age*, 621) Com Lyndon Johnson³²² a “Aliança para o Progresso” criara uma enorme dívida externa, os governos militares sucediam-se em vez do esperado progresso. Johnson queria estabilidade e ordem e ordenou que forças dos EUA treinassem polícias e militares latino-americanos. Entretanto, na República Dominicana um ditador de direita, Trujillo, apoiado pelos EUA, deu início a uma série de assassinatos e raptos de oponentes seus nos EUA. Eisenhower enviara armas para o seu derrube e um moderado, Juan Bosch havia ganho as presidenciais. Contudo, os militares haviam-no deposto e subido ao poder. Após Bosch ter recuperado o lugar, nova tentativa de golpe deu azo a uma guerra civil, instigando o receio nos americanos de que Bosch formasse um governo comunista. Em resposta, 22 000 soldados e tropas da *Organization of American States* – OAS - foram enviadas para pôr cobro ao conflito e

³²² 36º Presidente dos EUA – 1963-1969.

instalar um regime conservador. A conhecida Doutrina Johnson consistia na regra de que o Presidente podia usar a força militar quando julgasse que o hemisfério estava sob a ameaça do comunismo.³²³ Richard Nixon³²⁴ estava convicto de que as relações externas lhe dariam mais liberdade de acção do que os assuntos internos. Nixon e Henry Kissinger, seu conselheiro líder para a segurança nacional, acreditavam que os EUA estavam num ponto de viragem. Era preciso definir uma nova fase em que se defendessem os interesses nacionais mas limitando as intervenções em qualquer caso de agressão. No entanto, não queriam reduzir os compromissos drasticamente, o que iria contra quatrocentos anos de história americana.³²⁵ Em contraste com os presidentes anteriores, receavam mais a desordem do que o comunismo. Consideravam como inimigos o Vietname do Norte, Cuba e os revolucionários em África que ameaçavam a ordem construída em 1945 pelos EUA. A sua política seria no sentido de trabalhar com o Japão, China e a União Soviética para travar revolucionários e salvaguardar interesses nacionais. A intervenção mais flagrante na sua presidência foi para derrubar Salvador Allende no Chile, que seria substituído pela ditadura sanguinária de August Pinochet. Embora Nixon defendesse que os EUA não podiam abdicar das suas responsabilidades nem demitir-se do seu futuro, não aceitava as “verdades wilsonianas relativas à bondade essencial do homem ou à harmonia subjacente entre as nações que deveria ser mantida pela segurança colectiva.” (Kissinger, 1996, *Diplomacia*, 614). No entanto, simultaneamente, Henry Kissinger afirma que era Wilson o presidente que Nixon mais

³²³ A reacção contra a intervenção do presidente Johnson na República Dominicana acentuou os receios na América Latina das intervenções norte-americanas. As tendências nacionalistas na América Latina surgiram a par do crescimento do neo-isolacionismo nos EUA. Em 1968 a administração Johnson só conseguiria fundos para a Aliança das Civilizações depois de uma intensa luta de bastidores. À medida que a presidência de Johnson chegava ao fim, o Congresso legislou uma série de medidas para punir os Estados da América Latina por expropriarem empresas norte-americanas. (Kissinger, 2003, *Anos de Renovação*, 626)

³²⁴ 37º Presidente dos EUA: 1969-74.

³²⁵ Kissinger citara o historiador Frederick Jackson ao dizer que a América não é a América se não tem significado para além de si própria. Por isso, dizia, é que os americanos viam o seu papel no mundo como uma manifestação externa de um estado interior de graça. Recuar significaria negar a grandeza do seu passado (LaFeber, 1994, *The American Age*, 636)

admirava, citando a retórica “wilsoniana” típica partilhando o desejo americano de uma política externa desprovida de interesse próprio “não cobiçando o território de outrem nem dominando outro povo, só viver em paz.” (Discurso na rádio e na televisão ao povo dos EUA – 28 de Maio de 1972, Nixon Papers, 1972, citado por Kissinger, 1996, *Diplomacia*, 615). Diz, também, que Nixon levou a sério o idealismo americano no sentido em que partilhou o internacionalismo apaixonado de Wilson e a fé na indispensabilidade da América. Então como explicar as intervenções militares com este professado interesse nos valores de Wilson? Kissinger responde que mesmo quando Nixon desejava que os EUA se batessem pelos valores da democracia e liberdade, tinha a noção de que o destino lhe inculcava a tarefa ingrata de “evitar que a América defendesse esses mesmos valores, enviando exércitos para todo o mundo.” Ou seja, invocava o “wilsonismo” e, simultaneamente, os ditames da *realpolitik* (ao contrário de Wilson que concebia um mundo que caminhava na direcção da paz, Nixon via o mundo dividido entre amigos e antagonistas, entre arenas de cooperação e arenas em que os interesses colidem) apelando ao interesse nacional para apoiar as suas manobras no palco internacional. (Kissinger, *op.cit.*, 616).

Durante a presidência Ford³²⁶ face ao óbvio declínio do poder norte-americano, os interesses económicos, a necessidade de ajuda ao Japão, Indonésia e Filipinas, ditaram que a subida ao poder de Ferdinand Marcos, instalando mais um governo corrupto e sanguinário não merecesse qualquer oposição dos EUA.³²⁷

³²⁶ Gerald Ford, 38º Presidente dos EUA (1974-77).

³²⁷ Muitos americanos desiludidos com o rumo da política externa, mais especificamente, com a aventura desastrosa no Vietname enveredariam pelo “neo-isolacionismo”. O jornalista Walter Lippmann descreveu-o desta forma: “Bem, o neo-isolacionismo é um produto directo do globalismo insensato. Se pensas que podes liderar o mundo e depois descobres que afinal não podes, então recuas para um ponto que possas controlar.” (LaFeber, 1994, *The American Age*, 674).

Jimmy Carter³²⁸ enfatizou uma política que realçasse os direitos humanos, o ambiente e questões de desenvolvimento e não o anti-comunismo. No entanto, diz LaFeber que bastariam seis meses para se tornar claro que a sua política externa cada vez mais gravitava em torno do anti-comunismo. (LaFeber, 1994, *The American Age*) De facto, proclamou no seu Discurso Inaugural que tinha um compromisso absoluto para com os direitos humanos, condenando as políticas anteriores de apoio a ditadores e monarcas de direita desde que fossem anti-comunistas.³²⁹ Ele acreditava na reforma dos governos repressivos antes de serem apoderados por revolucionários da extrema-esquerda. Esperava conseguir restaurar a confiança dos norte-americanos no idealismo, posto em causa no Vietname e com o escândalo Watergate. Como demonstração nomeou para conselheiro em direitos humanos e assuntos humanitários do Secretário de Estado, uma talentosa e aguerrida activista dos direitos humanos, Pat Derian. A secretária foi bem-sucedida no Brasil e na Argentina ao colocar governos militares repressivos no caminho da democracia. No entanto, muitas decisões que Carter tomou seriam influenciadas pelos princípios do realismo em que os interesses nacionais abafaram quaisquer outras considerações. Foi o caso do silenciamento para com a ditadura na Coreia do Sul quando a Administração se apercebeu de que se pressionassem o regime, poderiam destabilizar uma zona importante estrategicamente. O mesmo se passou em relação à China em que o governo vendeu novas tecnologias ao governo chinês mesmo estando ciente da quantidade de dissidentes encarcerados pelo regime maoísta. Quando o regime de São Salvador foi ameaçado por revolucionários

³²⁸ 39º Presidente dos EUA: 1977-81.

³²⁹ A sua retórica justificou a ilação de que o Presidente Jimmy Carter fora o primeiro Presidente dos EUA a colocar a defesa dos direitos humanos no centro da sua política externa. Fernandes diria que com ele deixou de haver ditadores amigos: passou a haver ditadores, servissem eles no Kremlin ou em Praga. (José Fernandes, 2003, *Ninguém é neutro: de Nova Iorque a Bagdad*, 214) Como veremos, a sua presidência não deixou de ser influenciada pelos interesses nacionais que predominariam sobre os direitos humanos.

em 1980-81 Carter ignorou os pedidos de ajuda.³³⁰ De facto, o Presidente nunca resolveu as contradições à sua abordagem aos direitos humanos. No entanto, com a transferência do controlo sob o canal do Panamá para estes pequeno Estado, bem como o sucesso obtido com os Acordos de Camp David³³¹, a administração Carter seria apontada como a primeira a colocar os direitos humanos na agenda.³³² Na África do Sul, apesar de Carter acusar o governo de abusos aos direitos humanos a política não enrijeceu, tendo sido acusado de “ingenuidade e falhanço.” (Thomas J. Noer, citado por LaFeber, 1994, *The American Age*, 691). No Irão, o Xá debatia-se com a população enfurecida face à ocidentalização forçada e crescente militarização da sociedade. Com a segregação dos fundamentalistas, o Ayatollah Khomeini foi exilado, mas os líderes xiitas viam o seu poder recrudescer. Uma das contradições da política dos direitos humanos de Carter era que apesar de a polícia secreta do Xá, Savak, ter encarcerado à volta de 50 000 pessoas, o Presidente não se pronunciou sobre a brutalidade do governo, tendo até elogiado o Xá por ter estabilizado o país. (LaFeber, 1994, *The American Age*, 697). Após o acordo entre os militares e os ayatollahs, estes instalaram Khomeini e o Xá, doente, foi recebido nos EUA para ser internado. A retaliação viria na crise dos 53 americanos tomados reféns na embaixada dos EUA em Teerão. No resto do Médio Oriente, Jimmy Carter deixou claro num discurso em Janeiro de 1980 – pouco depois da invasão soviética do Afeganistão - que qualquer ameaça ao comércio livre do petróleo nesta região seria reprimida: “Que a nossa posição seja absolutamente clara: Qualquer tentativa de ganhar controlo na região do Golfo Pérsico por uma força externa será

³³⁰ A esta duplicidade de critérios responderia um diplomata norte-americano: “O verdadeiro problema era que a política dos direitos humanos não era mesmo uma política mas sim uma atitude.” Quando a atitude implicava agir contra governos essenciais aos interesses nacionais estratégicos ou económicos, essa atitude era esquecida. (afirmação no New York Times, citado por LaFeber, 1994, *The American Age*, 686).

³³¹ O Presidente dos EUA convidou os líderes de Israel, Begin, e do Egipto, Sadat a discutirem um acordo de paz em Camp David, Maryland. Em Março de 1979 Sadat acordou reconhecer o governo de Israel. Por sua vez, Begin acordou ceder a região do Deserto do Sinai ao Egipto.

³³² Mead (2001, *Special Providence*, 76) diz que foi com Carter (e depois com Reagan) que a política dos direitos humanos passaria a ser um elemento crucial na estratégia dos EUA para a Guerra Fria.

encarada como um assalto aos interesses vitais dos Estados Unidos da América, e tal assalto será reprimido por todos os meios necessários, incluindo a força militar.” (Carter, 1980, *State of the Union Address*)

Com a ascensão dos ayatollahs no Irão multiplicam-se e ganham poder grupos fundamentalistas, consolidando a ideia de que monarcas hereditários e líderes autoritários eram a melhor alternativa, face à ameaça do Islão.

Curiosamente, a administração Reagan³³³ que se seguiu a Jimmy Carter era extremamente crítica da administração Carter por ter pressionado a liberalização política em Nicarágua, sob Somoza³³⁴. Argumentava que essa política prejudicava os interesses nacionais, sendo errado criticar ditadores aliados. A administração Reagan iria denunciar a opressão comunista e permanecer silenciosa em relação ao comportamento opressivo de aliados. Ronald Reagan, quando candidato, prometera restituir os níveis de confiança na excepcionalidade da nação, prometendo um papel assertivo na política externa, um novo “wilsonismo”. Após ter sido eleito, formulou os princípios que orientariam a sua agenda externa. O primeiro era a convicção de que os americanos queriam alguém que os liderasse, aumentando os seus poderes como Presidente. O segundo corolário da política era o anti-comunismo focado no poder soviético. Apesar de ter criticado a aproximação de Nixon e Carter à China, fortaleceria os laços com os chineses em 1984. O terceiro princípio é o que justifica afirmarmos que não foi Reagan que introduziu a promoção da democracia na política externa. De facto, o princípio em causa distinguia governos autoritários (apoiados por Reagan: África do Sul, Filipinas e Argentina) dos totalitários, significando regimes comunistas: União Soviética e

³³³ 40º Presidente dos EUA: 1981-88.

³³⁴ Desde a fundação da dinastia dos Somoza nos anos 30 que os EUA cultivavam boas relações com o governo da Nicarágua. Porém, com a crescente popularidade dos Sandinistas que tentavam derrubar o governo do corrupto e incompetente Anastasio (Tacho) Somoza, Carter pediu à Organização dos Estados Americanos – OEA - para intervir, estabelecendo um governo moderado. Nem uma só nação apoiou o plano e os Sandinistas chegariam ao poder e só convocariam eleições em 1984.

China.³³⁵ Reagan defendia os direitos humanos mas de forma restrita, considerando apenas o direito de voto nas eleições. Quando os regimes autoritários nas Filipinas e no Haiti foram postos em causa, Reagan a princípio manteve o seu apoio, acabando por recuar e ajudar a derrubar os governos autoritários, num esforço de colocar no poder governos mais representativos.³³⁶ Com a disputa das ilhas Maldivas em 1982 entre o governo autoritário argentino e a Grã-Bretanha, Reagan optou por se alinhar com a aliada democrática. Assim, em 1985 a doutrina defendida por Kirkpatrick desabava, exposta a sua impopularidade e ineficácia e, principalmente, por permitir que os EUA apoiassem governos opressivos. Foi neste ano, por ocasião do discurso sobre o Estado da União que Reagan enunciaria a que ficaria conhecida por Doutrina Reagan incumbindo os EUA (à semelhança do que Wilson dissera em 1917) de difundir os valores da liberdade e democracia por todo o mundo. Servindo-se do aumento dos fundos para o sector militar (entre 1980 e 1984 esta verba aumentara 40%) os EUA teriam um papel proactivo no apoio a grupos anti-comunistas nas nações emergentes.³³⁷ O apoio, ainda que titubeante, a um governo democrático nas Filipinas, foi o início de uma nova era, em que era possível retirar o apoio a ditadores de direita. James Mann considera que esta decisão influenciaria os acontecimentos noutros Estados asiáticos

³³⁵ Esta distinção era esclarecida no já mencionado artigo de Jeane Kirkpatrick: “Dictatorships and Double Standards” publicado na revista *Commentary* em 1979. Reagan tinha admirado muito o ensaio e nomeá-la-ia embaixadora para as Nações Unidas em 1981. Kirkpatrick argumentava que, embora os governos autoritários restringissem liberdades políticas, eram regimes estáveis com economias abertas a investidores estrangeiros, com a possibilidade de evoluírem para um regime democrático mas o mais importante é que eram amigos dos EUA. Pelo contrário, os regimes totalitários tinham aversão ao capitalismo ocidental, nenhuma hipótese de se tornarem democráticos e opostos aos interesses dos EUA. Kirkpatrick argumentava que se Carter tivesse estas diferenças em conta, não teria desistido de apoiar o Xá e a ditadura de Somoza na Nicarágua.

³³⁶ Em 1982 perante a Câmara dos Representantes, Reagan havia afirmado que a promoção da democracia, em especial na Europa de Leste e na URSS, seria um dos objectivos centrais da política externa. Reagan pedia liberdade de imprensa, sindicatos, partidos políticos e liberdade académica, o que levaria à criação do *National Endowment for Democracy*. Esta instituição forneceria fundos para a construção de instituições democráticas fora dos EUA.

³³⁷ As reacções foram divergentes. Os “reaganites” (neoconservadores na sua maioria) queriam uma guerra ideológica, com forças militares secretas se fosse preciso, para cumprir o objectivo do universalismo e moralismo democrático. Do lado crítico, do qual faziam parte, entre outros, Robert Tucker e George Keenan, opunham-se ao que chamavam uma doutrina ideologicamente explosiva excessivamente “open-ended.”(LaFeber, 1994, *The American Age*, 715).

como a Coreia do Sul, Taiwan e, de forma menos feliz, China e Birmânia. (Mann, 2004, *Rise of the Vulcans*, 129) Se até ao final dos anos 80 as causas da democracia e auto-determinação eram brandidas, especialmente, por liberais e Democratas, após as Filipinas, a promoção da democracia além-fronteiras tornou-se uma causa mais da política da direita do que da esquerda.³³⁸ Irving Kristol aborda esta viragem nos anos oitenta dizendo que desde os anos trinta que os democratas liberais tinham sido intervencionistas e multilateralistas em matéria de política externa em contraste com os republicanos conservadores que se mostravam propensos ao nacionalismo e isolacionismo. Nos anos oitenta essa situação vinha a inverter-se com os liberais democratas a enveredar pelo proteccionismo económico e com um menor interesse em ver os EUA a desempenharem um papel na cena mundial. Em contrapartida os Republicanos abandonavam a sua posição de isolacionistas e urgiam a liberalização do comércio internacional. (I. Kristol, 2003, *Neoconservadorismo*)

A doutrina Reagan teria o seu efeito na África do Sul apesar de Reagan condenar o apartheid, expressando o ensejo de trabalhar de forma pacífica com o governo sul-africano, dando-lhes mais segurança política e económica, esperando assim que os brancos cedessem aos negros mais liberdades. Contudo, uma nova constituição não concedeu mais poderes suscitando protestos que por sua vez levaram o governo a impor a lei marcial com milhares de assassínios. Quando uma série de protestos estudantis eclodiram, algumas empresas norte-americanas que cooperavam com o apartheid, abandonaram o país e o Congresso aprovou sanções económicas em vez da política soft de Reagan. As sanções surtiriam algum efeito e Nelson Mandela seria libertado meses

³³⁸ Tony Smith (1994, In defense of intervention, *Foreign Affairs*) considera Ronald Reagan o mais “wilsoniano” dos sucessores de Woodrow Wilson. Diz, ainda, que com a vitória dos EUA na Guerra Fria, aumentou a força e o prestígio do governo democrático no mundo. Para Smith até aos desentendimentos devido à intervenção no Haiti, os esforços de promoção da democracia e dos direitos humanos no exterior tinham apoio bipartidário e tinham-se tornado parte integrante da moldura estabelecida para a política externa dos EUA. Não podemos concordar com esta opinião. O que havia era o desejo de conter o comunismo e mesmo depois do fim da União Soviética, o Médio Oriente permaneceria excluído dos programas de democratização.

depois. Com a queda do regime soviético, tornou-se claro que a ordem económica e a liberdade humana tinham adquirido um estatuto de peso, principalmente com o anúncio de uma “nova ordem mundial”³³⁹ por G. H.W. Bush³⁴⁰ e o pedido de expansão dos mercados e governos livres por Clinton. (Mead, 2001, *Special Providence*, 76)

A administração Clinton focou-se no Médio Oriente em isolar os Estados retrógradas que quisessem implementar a agenda do terror e da intolerância. A sua política consistiu em conter a ressurgência do Iraque, na coacção do Irão e no isolamento de Estados considerados perigosos como o Egipto e o Iémen. Esta atitude implicava forjar alianças com monarquias autoritárias e militarizadas que impediam que uma terceira vaga de democratização alcançasse o Médio Oriente. Como vimos no primeiro capítulo, a política externa fora rotulada de “multilateralismo assertivo”. O então conselheiro em assuntos de segurança nacional, Anthony Lake fora claro ao admitir que os EUA não iam lançar-se numa cruzada democrática. Queriam um compromisso pragmático para ajudar as democracias e os mercados a expandirem-se nas regiões em que podem consolidar-se e em que as preocupações de segurança são mais fortes. As missões humanitárias como as da Somália e Bósnia seriam excepções e não definiam a nova grande estratégia dos Estados Unidos. Não deviam deixar que um objectivo tão abrangente guiasse os EUA para acções demasiado alargadas. Para ser bem-sucedida, uma estratégia de alargamento devia adoptar distinções e estabelecer prioridades. Tinha de combinar os objectivos nacionais de dinamizar novas democracia³⁴¹ e mercados abertos com os interesses mais tradicionais - geoestratégicos,

³³⁹ Proclamado num discurso perante uma sessão conjunta do Congresso a 11 de Setembro de 1990. No entanto, a expressão “nova ordem mundial” tinha sido primeiramente referida pelo então líder soviético, Mikhail Gorbachev dois anos antes.

³⁴⁰ O 41º Presidente dos EUA, como o seu antecessor, também do Partido Republicano: 1989-93.

³⁴¹ Segundo Lake, os pilares da Doutrina Clinton eram o fortalecimento da comunidade de democracias de mercado, a criação e consolidação de novas democracias, o apoio à liberalização de Estados hostis à democracia e a prossecução da agenda humanitária através da concessão de ajuda. É através da leitura desta visão da política externa de Clinton que Vasco Rato e Marques de Almeida entendem que o NSS de

tendo em conta que os recursos financeiros, diplomáticos e militares dos EUA são limitados. Mais, dizia Lake que além do interesse em alargar as democracias e mercados “outros interesses americanos podem, por vezes, obrigar a forjar relações de amizade e até a defender Estados não democráticos por razões de benefícios mútuos.” (Lake, 1993, *From containment to enlargement*).³⁴² Porém, a administração Clinton sentia-se incomodada com os ditames frios do realismo que elevavam os interesses em detrimento dos valores. Apresentava, então, como justificação para as alianças com governos despóticos na região, o argumento de que estes careciam de capacidade para transitar para a democracia. O governo decidiu-se, então, a financiar programas de apoio a juízes, a publicar orientações sobre procedimentos eleitorais e aumentando o financiamento a ONG que apoiassem valores liberais. No entanto, nenhum governo era criticado pela governação, corrupção e ausência de liberdades. Quando Sheikh al-Thani derrubou o seu pai, líder do Qatar em 1995, substituindo-o no poder, houve a esperança de uma transição geracional que se alargasse aos outros Estados da zona. Este alento aumentou com a subida ao poder de Bashar-al-Assad³⁴³ que sucedeu ao seu pai em 2000. A presunção de que ambos implementariam reformas ajudou a definir a estratégia de aceitação do *status quo*.³⁴⁴

Com a administração G.W. Bush, como vimos, houve críticas explícitas e contundentes às relações das anteriores administrações para com as ditaduras do Médio Oriente. Parecia que a *realpolitik* iam ser ultrapassada por preocupações com a democracia e direitos humanos. No discurso pelas comemorações do 20º aniversário do *National Endowment for Democracy*, Bush mencionou o contraste entre o início dos

2002 mostrava continuidade com as linhas mestras da estratégia de alargamento democrático formuladas por Clinton. (Marques de Almeida & Rato, 2004, *A encruzilhada*, 81)

³⁴² Este artigo lembra o famoso ensaio de Jeane Kirkpatrick que distinguia estados autoritários de totalitários. Na nossa perspectiva, os limites à democratização devido aos interesses próprios e estabilização da região do Médio Oriente é o que separa o alargamento da democracia tal como preconizado pela administração Clinton da promoção da democracia da Doutrina Bush.

³⁴³ Presidente da Síria.

³⁴⁴ (Gvosdev & Takeyh, 2012, Triumph of the new wilsonism, *Foreign Affairs*)

anos setenta, em que havia apenas quarenta democracias e as cento e vinte no fim do século XX. Elencou o progresso ao longo das décadas, frisando as eleições livres em Portugal, Espanha e Grécia, a vaga de democracias na América Latina e as instituições livres no leste asiático. Apontou, igualmente, a queda do muro de Berlim e o novo governo na África do Sul com a libertação de Mandela. (G.W. Bush, 2003, *Freedom in Iraq and Middle East: Address at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy*)

Apesar de a Doutrina Bush ser o caso perfeito para ilustrar o “vindicacionismo”: pois internacionalmente os EUA emitiam um poder desequilibrado e esmagador, e internamente, a coligação dominante de decisores conceptualizava os EUA através do prisma excepcionalista do evangelismo liberal, detecta-se algo do “exemplarismo” no Segundo Discurso Inaugural de 2005. De facto, Bush diz neste discurso: “A América tem necessidade de idealismo e coragem pois temos trabalho fundamental a fazer em casa: o trabalho incompleto da liberdade americana.” (G.W. Bush, 2005, *Second Inaugural Address*) exortando à excelência nas escolas, de modo a preparar a população para os desafios da vida numa sociedade livre, tornando-a mais próspera, justa e igual. A corrente a que Mead (2001, *Special Providence*, 92) chama de “wilsonianos” de direita acreditava que os EUA já haviam cumprido os sonhos dos Pais Fundadores e restava-lhes concretizá-los no estrangeiro, logo podiam passar da promoção da democracia pelo exemplo (“exemplarismo”) para a sua implementação pela intervenção. (“vindicacionismo”).

Resultados da “agenda para a liberdade”

O relatório *Freedom in the World* permite inferir que nos anos da administração G.W. Bush – 2001-2008 – houve uma evolução modesta em termos de performance global, com mais três Estados considerados “livres” e menos seis Estados como “não livres”. O número de democracias eleitorais passou de cento e dezoito em 2000 para cento e dezanove em 2008. Mais de 40% (oitenta e um) do total de Estados analisados registou melhorias significativas enquanto trinta e seis Estados retrocederam. Os ganhos mais notáveis verificaram-se nos Estados da Europa Central e de Leste e nos Estados Bálticos com treze a apresentar melhorias. Contudo, a evolução vem desde a queda do Muro, tendo de se reconhecer o trabalho de três presidentes norte-americanos. O declínio ocorreu nos Estados não Bálticos da ex. URSS, o que permite delinear uma divisão entre Estados ex. comunistas que se aproximaram da União Europeia e os que não rejeitaram o legado soviético. Os maiores ganhos ocorreram na África subsariana, Ásia-Pacífico, Médio Oriente e norte de África. As melhorias foram mais concentradas no primeiro mandato de Bush: 2001-04. A viragem no curso da democracia ocorre em 2005 e continua até 2008. No início de 2005, dá-se o auge com a Revolução Laranja na Ucrânia. Desta forma, o investigador Arch Puddington realça que a mudança de política, através da promoção de governos democráticos e a expansão da democracia no Médio Oriente pelos EUA, foi um passo extremamente importante. (dados compilados e analisados por Puddington, 2009, *Freedom in the World 2009*, 3, 4).

O relatório de Desenvolvimento Humano Árabe de 2005 corrobora a evolução ao nível, especificamente, dos direitos das mulheres, registando algumas melhorias quanto à participação política, com nove Estados com mulheres representadas no parlamento e progressos no Bahrein, Jordânia, Egipto, Algéria, Marrocos e Emirados Árabes Unidos ao nível de emissão de relatórios e fundação de instituições de direitos humanos.

(relatório de Desenvolvimento Humano Árabe, 2005). No mesmo sentido, o relatório da *Freedom House* de 2005 regista que os passos potencialmente mais significativos ocorreram no Médio Oriente e norte de África, especialmente em matéria de direitos das mulheres e aumento do activismo cívico. (relatório *Freedom in the World* 2005)

Puddington afirma que, na medida em que os dissidentes e defensores da liberdade no mundo merecem ser protegidos e apoiados pelas democracias no mundo, presidente G.W. Bush deu um bom exemplo ao encontrar-se regularmente com dissidentes, *bloggers*, advogados dos direitos das mulheres e outros defensores da liberdade³⁴⁵. Mais, os outros líderes deviam seguir o seu exemplo. (Puddington, 2009, *Freedom in the World* 2009).

Krauthammer (2005, *The Arab Spring of 2005*, *The Seattle Times*) foi dos primeiros a falar numa “Primavera árabe”, referindo-se a um vento democrático que estaria a percorrer a região, tendo já originado a “Revolução dos Cedros”. O neoconservador lamentava que a modéstia de Bush não o deixasse reivindicar alguns dos louros da política de promoção da democracia no Médio Oriente. No entanto, num discurso em Riga, em 2005, Bush congratulou-se com o que considerou serem grandes vitórias para a liberdade no Grande Médio Oriente. O povo do Afeganistão votara, escolhendo o caminho para a liberdade. Nos territórios palestinianos, a população escolhera como líder Abbas que preferia a negociação à violência e, no Iraque, as eleições tinham mostrado que o povo repudiava os que atacam a liberdade, destacando ainda as eleições no Líbano e as presidenciais no Egipto como sinal de esperança. (G.W. Bush, 2005, *Freedom and Democracy: Address in Latvia*)

No Líbano, Bush recorda que após a explosão a 14 de Fevereiro de 2005 que matou o primeiro-ministro libanês, Hariri, ele e o presidente francês Jacques Chirac

³⁴⁵ George W. Bush encontrou-se com 180 dissidentes de 35 Estados, de acordo com Abrams (2012, George W. Bush returns to Washington to celebrate freedom, *The Weekly Standard*)

decidiram que era a altura ideal para reiterar o apoio a um Líbano soberano, independente e democrático. A resolução 1559 do Conselho de Segurança das NU de 2 de Setembro de 2004 pressionava a Síria a retirar as forças do Líbano. Um mês depois do assassinato de Hariri, em Março de 2005, quase um milhão de pessoas apareceram na Praça dos Mártires em Beirute, protestando contra a ocupação síria. Com a pressão acrescida da comunidade internacional, as tropas sírias abandonaram o país em finais de Março. A Revolução dos Cedros instigou eleições em que as forças anti-sírias ganharam a maioria dos assentos no Parlamento. G.W. Bush considera a Revolução um dos mais importantes sucessos da “Agenda para a Liberdade”, por ter ocorrido num país árabe de maioria muçulmana. A forte pressão diplomática do “Mundo livre” e sem qualquer envolvimento militar dos EUA mostrou ser possível a promoção da democracia. Nesse ano, outras vitórias foram a realização de eleições livres no Iraque e a eleição de Abbas para Presidente da Autoridade Palestiniana. (G.W. Bush, 2010, *Decision Points*, 411, 412). Já o Discurso no Roseiral da Casa Branca em Junho de 2003 sobre o Médio Oriente em que Bush incitara o povo palestino a escolher novos líderes, fora um discurso histórico pois a primeira vez que os EUA explicitamente abandonavam o líder Arafat e em que Bush aplicava ao Médio Oriente os princípios e ideais democráticos que pessoas como Wolfowitz tinham abraçado no Leste Asiático durante os anos oitenta.

O antigo Presidente cita outros exemplos de esperança, apontando os casos da Geórgia, Ucrânia, Kosovo. A NATO passou de 19 para 26 membros, mencionando ainda a vitória de Álvaro Uribe – presidente colombiano - ao reclamar território soberano aos narcoterroristas. Indica, ainda, a Índia e a Indonésia, o Brasil e a África do Sul que, com o apoio dos EUA, se tornaram líderes na região e modelos para a democracia. No Médio Oriente, diz, ocorreram os maiores sucessos, comparando 2000 a

2009. Neste ano, classificava o Iraque como uma democracia multiétnica e multirreligiosa, aliada dos EUA. A Líbia renunciara às ADM e retomara relações de normalidade com o resto do mundo. Além do sucesso do povo libanês na Revolução dos Cedros, aponta que os palestinos tinham agora um governo mais inclinado para a paz e na direcção de um Estado palestino que convivesse em paz com Israel. Mesmo o movimento pela liberdade no Irão voltara a acender-se. As reformas económicas e abertura política começavam a vislumbrar-se no resto da região, com as primeiras eleições com participação das mulheres (voto e candidatura) no Kuwait, e mulheres a alcançarem posições no governo em Omã, Qatar, Emirados Árabes Unidos e no Iémen. O Bahrein nomeou uma embaixadora judia para os EUA e, a par da Jordânia e Marrocos, organizou eleições parlamentares competitivas. Bush refere, ainda, eleições municipais na Arábia Saudita e a fundação da primeira universidade aberta a mulheres e homens sauditas. Em Abu Dhabi e no Dubai, frisa o comércio livre e investimento externo, associado ao empreendedorismo e ao elevado uso da internet, onde Bush viu o futuro da região, entre a devoção à cultura ancestral e o abraçar do mundo moderno. (*ibid.*, 435-438)

O recuo: regresso do realismo em política externa

Apesar dos sucessos enumerados por G.W. Bush, a agenda intervencionista sofreria um forte revés. Em 2006 as forças de combate acusavam o desgaste de dois palcos de batalha, enquanto o anti-americanismo³⁴⁶ atingia o ponto mais alto em muitas

³⁴⁶ Já constatámos anteriormente o recrudescimento do anti-americanismo de acordo com sondagens de 2002 e 2003. A tendência manteve-se em 2006, em que menos de um terço dos seis Estados maioritariamente islâmicos abarcados pelo estudo, revelaram uma visão favorável dos EUA. <http://www.pewglobal.org/2007/03/14/americas-image-in-the-world-findings-from-the-pew-global-attitudes-project/> Mais, 70% dos norte-americanos apoiavam o Presidente no dia da intervenção no Iraque mas em 2008 esse número quase se invertera com 60% da população a dizer ter nenhuma ou pouca

décadas. As realidades que tinham sido ignoradas durante o primeiro mandato emergiam e impunham-se: de índole orçamental³⁴⁷, político e diplomático.

De facto, vários factores contribuíram para o recuo na agenda externa. A partir de finais de 2005 e princípios de 2006, em resposta à maior liberdade, muitos países enrijeceram medidas para reprimir a oposição interna, enfraquecendo os *media* e obstaculizando a assistência democrática através de ONG. No Iraque a promessa das eleições evaporar-se-ia quando os resultados trouxeram ao poder partidos sectários. O governo de Nuri al-Maliki frustrara as esperanças da Administração ao recusar-se a condenar o Hezbollah³⁴⁸ ou a Síria por manter laços fortes com o Irão. O domínio da sociedade por Saddam reprimira a vida política e, com a sua queda, acentuavam-se as relações tensas entre xiitas, sunitas, curdos e exilados. Em consequência da falta de presenciência para avaliar os riscos, a insegurança (quase inexistente no tempo de Saddam) aumentou exponencialmente. Os ataques aos militares da coligação, às NU, a mesquitas xiitas, bem como a campos de petróleo, tornaram-se cada vez mais frequentes, pondo em risco a reconstrução económica e o amenizar dos conflitos sociais e étnicos.³⁴⁹ A ânsia de expurgar os funcionários do antigo regime da polícia, forças armadas e função pública, privou o país das poucas pessoas com competências administrativas e políticas, deixando-os desempregadas e frustradas, além de expulsar os únicos iraquianos com experiência para a manutenção da segurança e ordem.³⁵⁰ O Iraque tornou-se um íman para extremistas: rebeldes do Partido Baas, xiitas contra a

confiança que Bush tomara as decisões certas: <http://www.pewglobal.org/2008/12/18/global-public-opinion-in-the-bush-years-2001-2008/>

³⁴⁷ Gordon (2006, *The end of the Bush revolution, Foreign Affairs*) aponta que as duas guerras, os sucessivos cortes nos impostos e uma recessão tinham contribuído para que a administração passasse de um superávit de 200 biliões anuais no início de 2000 para um défice anual de 400 biliões de dólares em 2006.

³⁴⁸ É um grupo político muçulmano - xiita cujo ramo militar é considerado uma organização terrorista pelos EUA. O grupo foi fundado em 1982 como resposta à invasão de Israel no Líbano. Inspirado na revolução iraniana, recebe treino dos Guardas Revolucionários do Irão e é aliado da Síria e do Irão. O grupo está activo no Líbano e foi responsável pelo surto de violência em 2008.

³⁴⁹ De acordo com Hoffmann, 2004, *Gulliver unbound*, 85, 104-109.

³⁵⁰ Fukuyama, 2004, *State-building*, 101.

ocupação, agentes do Irão, terroristas estrangeiros com ligações à al-Qaeda e aos Fedayeen de Saddam. Seguiram-se raptos e execuções sumárias de funcionários, com imagens chocantes que passavam nos *media* e endureciam as críticas da opinião pública. (G.W. Bush, 2010, *Decision Points*, 260) Era essencial conseguir a aceitação e confiança da sociedade civil, o que implicava sensibilidade, compreensão e respeito pelas tradições locais e aspirações políticas dos iraquianos. Neste aspecto a administração G.W. Bush falhara por completo, além de que as eleições tinham sido apressadas e mal preparadas. Além de desmobilizar as milícias, era preciso treinar e assistir os partidos e criar um ambiente possível à liberdade de imprensa e ao florescimento de ideias democráticas. Ora, no Iraque, não havia leis eleitorais nem instituições capazes de garantir que o processo eleitoral fosse transparente. A dificuldade em instalar uma democracia no Iraque deu azo a dúvidas sobre os benefícios da promoção da democracia. Mais, reforçou a tendência de alguns observadores para acreditar que as culturas dos povos não ocidentais, especialmente os árabes, são inóspitas à democracia. Suscitou, também, a visão de que a introdução prematura de eleições em sociedades sem instituições sólidas e Estado de Direito é contraproducente. Gerou ainda a percepção de que a promoção da democracia está sempre associada à mudança de regime pela força militar externa.

Além do Iraque, G.W. Bush lamenta ter chegado ao fim da presidência sem terem resolvido a questão iraniana. Ele tinha estado confiante no sucesso de uma onda de revolta no Irão e que a emergência de um Iraque livre nas fronteiras do Irão inspiraria os dissidentes iranianos, ajudando a catalisar a mudança. (G.W. Bush, 2010, *Decision Points*, 429).

No que diz respeito à Coreia do Norte, abandonou-se a opção militar e foram adoptadas conversações a seis abrangendo os EUA; China, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Japão e Rússia. (*ibid.*, 424)

A “Agenda para a liberdade” era um assunto sensível com a China. A política de Bush implicava comprometer-se com os chineses em áreas acordadas e servir-se da cooperação para solidificar a confiança e credibilidade necessárias para discutirem abertamente as diferenças. Bush fez questão de frisar que não mudaria a política *Uma China* em relação a Taiwan. Via o comércio como uma ferramenta para promover a agenda da liberdade.³⁵¹ Acreditava que, com tempo, a liberdade inerente ao mercado levaria as pessoas a exigir mais liberdade na esfera pública. A principal área de desacordo era a dos direitos humanos. O foco de Bush era a liberdade religiosa pois acreditava que permitir as pessoas adorar o Deus que quisessem era o ponto primordial da agenda para a liberdade. (*ibid.*, 426-428)

A Rússia também permaneceu um dos maiores desapontamentos da sua agenda, referindo-se, particularmente, à invasão dos tanques russos na Geórgia para ocupar os territórios da Ossétia do sul e Abecásia em Agosto de 2008. Após semanas de diplomacia intensa, a maior parte das tropas abandonaram os territórios, mas a Rússia manteria uma presença militar ilegal em ambos. (*ibid.*, 433, 435)

O presidente G.W. Bush esperava, também, que o Egipto fosse um guia para a liberdade e reforma no mundo árabe, como tinha sido durante a geração de Sadat. Após a organização de eleições consideradas promissoras em 2005 com a presença de

³⁵¹ Interessante que a abordagem dos Estados Unidos quanto à China era radicalmente diferente da adoptada quanto aos Estados do Médio Oriente. Assim, quanto ao Império do Meio, a administração G.W. Bush adoptara a posição de que o desenvolvimento dos mercados fomenta a democratização, e então a política externa deve continuar a estimular o investimento e reformas económicas para impulsionar as mudanças políticas. Vimos que tanto Bush como Rice partilhavam esta abordagem. Por outro lado, o que a Agenda para a Liberdade defendia era que a democratização é anterior ao crescimento, sendo a democratização que fomenta o desenvolvimento de um Estado. Assim, a política externa devia focar-se na promoção de regimes democráticos. João Marques de Almeida e Vasco Rato (2004, *A encruzilhada*) entendem que a primeira abordagem foi seguida por Bill Clinton e a segunda por G.W. Bush. Contudo, somos da opinião de que devemos fazer esta ressalva quanto ao regime chinês.

candidatos da oposição, no mesmo ano o governo deteria dissidentes e bloggers que exigiam alternativas democráticas. (*ibid.*, 435, 436)

Após Bush ter promovido o Roteiro para a Paz que culminaria no encontro entre Ariel Sharon, chefe de governo de Israel, e Mahmoud Abbas, o novo primeiro-ministro palestino, sobreveio uma vaga de violência por parte de grupos terroristas em protesto às negociações, resultando, ao fim de uma semana, em sessenta mortos e centenas de feridos. A violência inesperada foi um duro golpe na agenda para a liberdade. Significava que a região não tinha mudado no mais importante, mesmo após a queda de Saddam e o compromisso pessoal de Bush quanto à diplomacia regional. As eleições legislativas gerais em Janeiro de 2006 para a Autoridade Palestiniana colocariam um fim à proposição de que a promoção da democracia aumenta a segurança dos EUA, ao legitimar o grupo radical Hamas³⁵² que obteria 74 assentos no Parlamento de um total de 132. De facto, com o fim da unidade nos territórios palestinos com Gaza a ser tomada pelo Hamas e a Cisjordânia pela Fatah³⁵³, assistir-se-ia ao recuo da agenda para a liberdade da administração G. W. Bush.³⁵⁴

Mesmo a Revolução dos Cedros, enaltecida como um dos grandes trunfos da administração G.W. Bush, acabaria por fortalecer a tomada de poder do país pela Hezbollah.

³⁵² Hamas é o maior e mais influente movimento militar palestino. Formou-se a partir da Irmandade Muçulmana e recusa reconhecer o Estado de Israel. É composto por uma facção terrorista que conduz com frequência ataques bombistas suicidas ou com rockets. Em árabe significa Movimento de Resistência Islâmico.

³⁵³ Fatah é o Movimento Nacional de Libertação da Palestina. Era o partido do então Presidente da Autoridade Palestiniana, Mahmoud Abbas. Foi fundado no final da década de 1950 por Yasser Arafat e Abu Jihad na Argélia com o objectivo de libertar a Palestina do controlo israelita. A palavra Fatah significa conquista através da guerra sagrada, a Jihad. Assinou os Acordos de Oslo com Israel em 1993, com a oposição do Hamas.

³⁵⁴ Gvosdev e Takeyh (2012, *Triumph of the new wilsonism, The National Interest*) dizem que por a administração G.W. Bush ter investido tanto na promoção da democracia (se não na prática, pelo menos ao nível dos discursos) quase não lhe restava opção senão assistir às eleições e esperar pelo melhor. Dizem que no passado, quem estivesse no poder não teria hesitado em pedir o adiamento das eleições ou a manter-se irresolutamente do lado da Fatah.

Marc Plattner confirma que apesar de os esforços da política externa de Bush terem produzido alguns resultados em 2005, especialmente no Médio Oriente, em 2007 estes ganhos haviam-se quase todos dissipado ou atenuado. A Administração recuou na sua agenda, especialmente perante o Egipto, Paquistão e Rússia. (Plattner, 2008, *Democracy without borders? Global challenges to liberal democracy. The democratic moment revisited.*)

De facto, Bush tinha tido muita pressa em declarar vitória após as eleições no Iraque e Afeganistão, a Revolução dos Cedros no Líbano e os primeiros passos para as eleições no Egipto e Arábia Saudita, dando a impressão errada de que a democracia estaria em marcha.³⁵⁵

Ao nível da nova estratégia também se denotou uma mudança, podendo apontar-se duas fases: uma primeira entre 2001 e 2005, dominada pelo neoconservadorismo³⁵⁶ e uma segunda fase de regresso do conservadorismo e realismo, com a *National Defense Strategy*³⁵⁷ em 2005 e a nova *National Security Strategy*, de 2006. No entanto, constatámos que foi na NSS de 2006 que a promoção da democracia foi claramente elevada a objectivo primeiro da política externa norte-americana.³⁵⁸ Mais, no Discurso do Estado da União em 2006, Bush reiterava que os Estados Unidos continuariam a liderar não podendo abandonar os compromissos e retrair-se no palco internacional. Era urgente continuar comprometidos no objectivo de longo prazo de “pôr fim à tirania no mundo”, pois o “alargamento da democracia é a grande história da nossa era.” (G.W.

³⁵⁵ Gordon, 2007, *Winning the Right War*, 84.

³⁵⁶ Na opinião de Borges, esta primeira fase era caracterizada pelo isolacionismo e sentido de vingança, pois marcado pelo unilateralismo. Borges, 2009, *O Terrorismo Transnacional e o Planeamento Estratégico de Segurança Nacional dos EUA*, 179.

³⁵⁷ Este documento funciona como elo entre as actividades exclusivamente militares e as não militares, da responsabilidade das diferentes agências governamentais. Funciona em coordenação com a NSS garantindo a segurança dos Estados Unidos caso haja ataques directos.

³⁵⁸ As palavras-chave desta Estratégia são a promoção da liberdade, justiça, dignidade humana e democracia. Os dois pilares da Estratégia são a promoção destes valores e o combate à tirania de forma a promover democracias funcionais e governos livres e responsáveis, e criar uma comunidade crescente de democracias liderada pelos EUA, como forma privilegiada de enfrentar as novas ameaças. Introdução, *National Security Strategy of the United States*, 2006.

Bush, 2006, *State of the Union Address*) Contudo, o NSS de 2006 abordava a necessidade de os aliados e os parceiros apoiarem a luta contra as ameaças - que continuavam a ser as mesmas da NSS de 2002: ADM, terrorismo, conflitos regionais, Estados fracos e falhados e as ideologias extremistas. Além do regresso ao multilateralismo, caía também a polémica referência ao “Eixo do mal” incluindo como Estados tirânicos a Coreia do Norte e o Irão mas também a Síria, Cuba, Bielorrússia, Birmânia e Zimbabué. (capítulo II: *Champion Aspirations for Human Dignity, 1: Explaining the Goal – ending Tyranny*, NSS, 2006, 3) Os documentos estratégicos posteriores a 2005 referem uma batalha ideológica e já não “a batalha militar da próxima década do século XXI”. Os documentos realçam, ainda, que era importante descentrar a luta da al-Qaeda, colocando a tónica na coordenação e integração da troca de informações entre todos os actores externos, públicos e privados.³⁵⁹ O Departamento do Estado adquire preponderância relativamente ao Departamento da Defesa, o que contribui para o regresso a uma Administração mais realista e preocupada com a redefinição do sistema internacional.

O novo tom e estilo reflectiram-se na composição da Administração no segundo mandato de G.W. Bush em que Rice³⁶⁰ substituiu Powell³⁶¹ na secretaria de Estado em Janeiro de 2005, e Donald Rumsfeld dá lugar a Robert Gates em 2006.³⁶² Os neoconservadores Wolfowitz e Feith deixaram a equipa e entraram profissionais mais

³⁵⁹ De acordo com Borges, 2009, *O Terrorismo Transnacional e o Planeamento Estratégico de Segurança Nacional dos EUA*, 179.

³⁶⁰ No discurso da tomada de posse, Rice disse que era chegado o tempo da diplomacia e planeou uma viagem à Europa para reparar os efeitos do unilateralismo. Semanas depois, o próprio Presidente visitou a sede da NATO e da UE em Bruxelas e encontrou-se com os líderes da França e da Alemanha. (Gordon, 2006, *The end of the Bush revolution*, *Foreign Affairs*)

³⁶¹ Na verdade Powell resignou ao cargo. Há muito que as divergências entre Rumsfeld e o secretário de Estado eram patentes mas, de acordo com as memórias do presidente, Powell ficou devastado pelas revelações do mau tratamento aos prisioneiros em Abu Ghraib. O ambiente dentro da Administração era de tensão e Bush confessa ter ficado aliviado por a iniciativa de abandono do cargo ter partido de Powell. (G.W. Bush, 2010, *Decision Points*, 90)

³⁶² O recrudescimento da violência sectária no Iraque em 2006 somado às divisões na Europa (acentuadas pelas palavras de Rumsfeld quanto à “velha” Europa) e às revelações de Guantánamo e Abu Ghraib, conduziram à decisão de uma remodelação no Pentágono.

pragmáticos, como Robert Zoellick, Philip Zelikow³⁶³, Nicholas Burns³⁶⁴ e Christopher Hill.³⁶⁵ A Administração acabaria por mudar a retórica para o Médio Oriente, passando a apostar na estabilidade, abandonando a pretensão da promoção da democracia. Assim, no Irão e na Coreia do Norte, a Administração colocou de parte a opção militar, rendendo-se ao realismo.³⁶⁶ No Verão de 2005 a Administração decidiu que a “guerra global ao terror” (GWOT) seria daí para a frente conhecida como a “luta global contra o extremismo violento” (gsave).³⁶⁷ Os EUA voltam a consolidar os laços de amizade e relações de cooperação com Estados com historial longo de violações dos direitos humanos fechando os olhos aos abusos que, supostamente, seriam o alvo dos neoconservadores, como o Egipto, a Líbia e a Arábia Saudita. Já em Dezembro de 2003, a renúncia de Kadhafi, líder líbio, a um programa nuclear tornara-o bem-vindo na comunidade internacional, juntando-se ao núcleo de ditadores com boas relações com o Ocidente, apesar da reputação no tratamento da população e do bem conhecido apoio a movimentos terroristas árabes bem como a criação de campos de treino de guerrilheiros³⁶⁸.

³⁶³ Zelikow trabalhou na equipa da Estratégia de Segurança Nacional na administração G.H.W. Bush. Após anos de docência universitária em 2003-04 foi chamado para liderar a Comissão 11/09 e em 2005-07 foi conselheiro de Condoleezza Rice no Departamento do Estado. Zelikow viria a considerar o recurso à técnica de interrogação chamada “waterboarding” cruel, ilegal e desumana e como fundamento de “crime de guerra”.

³⁶⁴ Professor de Diplomacia e Política Internacional, especialista no Médio Oriente, Índia e Sudeste Asiático. Foi subsecretário do Estado para os Assuntos Políticos em 2005-08, negociador dos EUA para o programa nuclear do Irão, trabalhou no Departamento do Estado como conselheiro nas negociações EUA – Acordo Nuclear Civil da Índia. Embaixador dos EUA para a NATO 2001-05. Serviu como conselheiro especial do presidente Clinton e foi director dos Assuntos Soviéticos na administração G.H.W. Bush.

³⁶⁵ Na administração G.W. Bush começou como embaixador dos EUA para a Polónia: 2000-04, passando a embaixador da Coreia do Sul em 2004-05. Em 2005 até ao final da presidência de Bush é assessor da Secretária de Estado para os assuntos do Pacífico e Leste Asiático.

³⁶⁶ Podhoretz (2007, *World War IV*, 184) critica este passo atrás, exprimindo desânimo por a administração em vez de trabalhar para implementar a promessa de Bush de acabar com as tiranias no mundo ter inexplicavelmente recuado, adoptando uma nova política de acarinamento dos déspotas da China e Rússia.

³⁶⁷ De acordo com Gordon, 2006, *The end of the Bush revolution*, *Foreign Affairs*.

³⁶⁸ Quanto ao louvor à renúncia de Kadhafi a um programa nuclear, atente-se ao discurso de G.W. Bush em Dezembro de 2003: Lybia Pledges to Dismantle WMD Programs, Remarks by the President. Retirado em 26 de Novembro de 2011 de <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/12/20031219-9.html>

Podemos comprovar assim o recuo estratégico dos EUA do Afeganistão ao Irão e do Iraque ao Levante com o regresso dos realistas ao poder. O pragmatismo através da vontade de voltar a trabalhar com os aliados e a comunidade internacional³⁶⁹, apostando na diplomacia, caracterizam este retrocesso da administração G.W. Bush com o objectivo de atenuar os efeitos nocivos da sua agenda de alargamento da democracia e principalmente da intervenção no Iraque.

Em suma, o Iraque não teve o efeito dominó desejado sobre a região, deixando de servir de contra-peso ao Irão de Ahmadinejad. Jenkins conclui que a Doutrina Bush poluíra em vez de promover os valores americanos. Os EUA e Israel estavam agora menos seguros. (Jenkins, 2006, Realism makes a comeback. *The Sunday Times*) As relações com os líderes autocráticos da região voltaram à “normalidade” em nome da estabilidade e as práticas de desrespeito pelos direitos humanos e nepotismo foram ignoradas desde que afastassem o perigo do fundamentalismo, aceso desde o 11 de Setembro. Teresa de Sousa (2011, A democracia está de regresso. Inesperadamente. *Público*) entende que a estratégia de democratização de Bush para o Grande Médio Oriente correu mal por ter começado mal, resultando na ascensão do Irão, provocando um desgaste na imagem e influência dos EUA, o que prejudicou a promoção da democracia. No entanto, parece-nos que a democratização com base na intervenção militar é que mostrou estar completamente errada perante os desafios de reconstrução das nações e de instituições democráticas sólidas, além de ser extremamente onerosa e de resultados imprevisíveis.³⁷⁰ Os EUA tinham-se lançado numa ambiciosa

³⁶⁹ A Administração apoiou uma resolução das NU que indiciaria suspeitos de crimes de guerra da região do Darfur para o Tribunal Penal Internacional (TPI) e concordou com o uso das instalações judiciárias do TPI em Haia para o julgamento do antigo presidente da Libéria, Charles Taylor, por crimes de guerra. Em Fevereiro de 2006 apoiou uma missão das NU para ajudar a pôr cobro aos assassínios no Darfur. Durante a Cimeira do G-8 em Gleneagles Bush aceitou os desafios que representavam os efeitos do aquecimento global e aderiu a um plano quinquenal de luta contra a malária na África subsariana. (Gordon, 2006, The end of the Bush revolution, *Foreign Affairs*)

³⁷⁰ O problema do segundo mandato de Bush, segundo Fukuyama (2006, *America at the Crossroads*, 47) é o de que as políticas tomadas durante o primeiro termo geraram tanta hostilidade que ele próprio

transformação do Médio Oriente que se baseava na confiança cega no poder norte-americano, no excesso de confiança no apoio internacional aos EUA, e num optimismo ingénuo no sucesso de uma democracia de estilo ocidental na região. Após a intervenção no Iraque, o Médio Oriente tornou-se ainda mais instável e menos democrático e cada vez mais hostil aos EUA. O unilateralismo também não ajudou nos objectivos a atingir o que poderá explicar o recrudescimento do anti-americanismo. Se antes da intervenção do Iraque os EUA se tivessem empenhado em conversações com a Liga Árabe e não só com as Nações Unidas, bem como com ONG e especialistas em pós-guerra, a situação poderia ter evoluído de maneira bem diferente.

No entanto, apesar de a administração G.W. Bush não ter sabido responder ao enorme desafio que representa o Grande Médio Oriente, é preciso dar crédito ao antigo presidente por ter exposto os problemas graves nesta região e ter denunciado as relações de amizade e subserviência dos governos ocidentais para com líderes corruptos e desrespeitadores dos direitos humanos.

Gordon elogia G.W. Bush por ter identificado o problema da falta de esperança e liberdade no Médio Oriente. Além do mais, a administração Bush incentivou a criação de institutos para lidarem com a criação de empregos, a educação, corrupção e mais poderes para as mulheres, como a “Iniciativa de Parceria para o Médio Oriente”³⁷¹ para a promoção de reformas para o mercado livre, liberdade política, educação e direitos das mulheres e, ainda, a “Iniciativa para o Grande Médio Oriente e o norte de África”³⁷² para promover o diálogo político, o empreendedorismo, micro-crédito, literacia e democracia.³⁷³

desacreditou a agenda da promoção da democracia. Esforçou-se por justificar uma guerra preventiva em termos idealísticos mas falhou, sendo obrigado a recuar.

³⁷¹ No original: *The Middle East Partnership Initiative*

³⁷² No original: *the Broader Middle East and North Africa Initiative*.

³⁷³ Gordon (2007, *Winning the Right War*, 84-86)

Conclusão

Neste capítulo enunciámos a vasta e muito ambiciosa “Agenda para a liberdade”. Constatámos que o que começou por ser uma guerra ao terror e portanto uma estratégia para lidar com as novas ameaças do século XXI, seria o ímpeto para uma mudança fundamental. Esta seria uma transformação em dois sentidos. Primeiro, ao nível da própria política externa da Administração com o abandono de uma política que, como vimos, era modesta e não ousava quebrar com o *status quo*. Em segundo lugar, a “Agenda para a liberdade” significava um corte em relação às políticas seguidas pelos governos ocidentais para com o Médio Oriente, ao expor e criticar o apoio e falta de criticismo aos governos despóticos desta região.

Analisámos o período a que podemos chamar de segunda fase da administração G.W. Bush, introduzindo as justificações que estiveram por detrás deste vasto programa de democratização.

Recuámos cronologicamente na história dos Estados Unidos para compreendermos os primórdios desta ideia de promoção da democracia e de intervencionismo. Chegámos à conclusão que ambas dominaram a política externa da nação americana, embora inicialmente a difusão dos valores liberais e democráticos se baseasse na força do exemplo, e apenas na viragem para o século XX implicasse a implementação pela força. Observámos que o intervencionismo muitas vezes nada tinha a ver com direitos humanos ou com a ideia de democracia mas sim que era ditado pelos interesses nacionais e, especialmente, pela contenção da ameaça soviética. Desta forma, e embora existissem programas para promover sociedades democráticas e reconhecendo o papel que tiveram nas transições democráticas de Estados como Portugal, Espanha e Grécia, concluímos que o Médio Oriente fora destes excluído. Assim, reconhecemos

que foi positivo a administração de G.W. Bush ter declarado que os Estados árabes e muçulmanos tinham as mesmas aspirações de todos os seres humanos e que mereciam o apoio para inverterem a sua história, a sua pobreza e falta de esperança. Neste sentido subscrevemos as palavras de Fukuyama (2011, Entrevista ao *Público*, 4) que entende que os acontecimentos da “Primavera Árabe” parecem provar que os discursos de Bush a propósito da “agenda para a liberdade” estavam certos e que a liberdade é uma aspiração universal de todos os cidadãos, em qualquer país. Há quem vá mais longe e arrisque dizer, à luz dos movimentos políticos mais recentes no mundo árabe, que o alto perfil de promoção da democracia no Médio Oriente definido pela administração G.W. Bush contribuiu para a transformação em curso na Península Arábica e no norte de África. (Melvyn Leffler citado por Moreira de Sá, 2011, O dia que mudou a América, não o mundo, *Público*, 53)

O grande problema da administração G.W. Bush foi ser incapaz de se aperceber que a capacidade dos EUA de influenciar o Médio Oriente é limitada e que o mero exercício do poder militar americano não podia provocar a transformação política e cultural dessas sociedades. De facto, o que mais se pode enaltecer nos discursos de G.W. Bush foi ter identificado o Médio Oriente como uma zona à margem da evolução democrática e desenvolvimento económico em comparação com o resto do mundo, exceptuando a África subsaariana. Em especial, é de destacar a vontade que a Administração demonstrou em ousar quebrar com as políticas do passado, o que implicava uma dose de coragem. No entanto, a arrogância com que apresentou o plano de democratização e a confiança excessiva no poder militar em detrimento do *soft power* gerou resultados que seriam mais nocivos do que benéficos para a região e, pior, colocariam a população renitente quanto a futuras intervenções. Para muitas pessoas, qualquer intervenção militar futura passou a ser receada por se temer o mesmo tipo de

intervenção e os mesmos resultados desoladores. Neste sentido, Gideon Rachaman, colunista do *Financial Times*, afirma que o 11 de Setembro e os resultados desastrosos da política de Bush tinham levado muita gente a render-se à evidência tão terrível quanto paralisante de que as vozes democráticas e seculares do mundo árabe estavam irremediavelmente condenadas: de um lado, ao silêncio pela tenaz constituída pelos regimes autoritários, por outro, ao islamismo radical. (citado por Teresa de Sousa, 2011, *A democracia está de regresso. Inesperadamente. Público*) Quanto a este aspecto, vaticina Fareed Zakaria, (2011, *Friends without benefits, Time*) a propósito da “Primavera Árabe” e das relações tradicionais para com os líderes despóticos, que quando os EUA apoiam ditaduras porque precisam delas, dão origem a um torrencial inesgotável de ressentimento e anti-americanismo na sociedade que, eventualmente, um dia inflamar-se-ão.

Veremos, no capítulo seguinte, o último, como o Iraque era a peça fundamental para a agenda de alargamento da democracia.

CAPÍTULO 5

A Administração G.W. Bush e o Iraque

Introdução

Como vimos no capítulo anterior, após o 11 de Setembro de 2001, a administração Bush mudou as suas prioridades, concentrando-se na política externa de forma a ajustá-la às novas ameaças. Gradualmente a promoção da democracia no Médio Oriente tornar-se-ia o objectivo central da política externa. Após o derrube dos Taliban a Administração focar-se-ia nos outros Estados abrangidos pelo “Eixo do Mal”. Contudo, na prática, a Administração restringiria a intervenção militar para mudança de regime apenas ao Afeganistão e Iraque. A implementação de um regime democrático neste Estado serviria de “exemplo dramático e inspirador de liberdade para todos os Estados da região”³⁷⁴ e acreditava-se que teria um efeito de dominó, imergindo todo o Médio Oriente numa onda de democratização e abertura política. De acordo com a Administração, o sucesso no Iraque teria um efeito de contágio em todo o Médio Oriente e a partir desse momento, todos os aliados dos Estados Unidos se juntariam a esta missão de alargamento da democracia.

A invasão do Iraque em 2003 seria a imagem de marca da administração G.W. Bush. Acentuou as divisões na Europa, provocou uma vaga de anti-americanismo sem paralelo e suscitou muitas interrogações sobre a legitimidade de uma intervenção externa sem o aval do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Uma parte da Europa, liderada pela França e a Alemanha, já vinha a acusar a Administração de unilateralismo arrogante desde a recusa dos EUA em aderir a uma série de acordos

³⁷⁴ G.W. Bush, 2003, *American Enterprise Institute: The future of Iraq*.

internacionais. No entanto, as acusações subiram de tom com a revelação do tratamento aos prisioneiros da Al-Qaeda em Guantánamo, culminando em 2003 na oposição à intervenção no Iraque. Os mais antigos membros da NATO: França e Alemanha foram denominados pejorativamente de “velha” Europa, por se recusarem a autorizar uma segunda resolução.

Pelo impacto que teve e pelas questões que suscitou, este capítulo recairá unicamente no Iraque como aplicação do princípio de que os EUA são a nação por excelência e devem exportar o seu modelo de democracia pelo mundo, derrubando os governos despóticos.

Começaremos por abordar numa primeira secção os antecedentes para a intervenção no Iraque, focando-nos na estratégia dos Estados Unidos para com o regime iraquiano durante o século XX.

De seguida, numa segunda secção, averiguaremos todo o processo que levaria à invasão deste Estado na Primavera de 2003, analisando, em especial, as posições dos principais membros da Administração. Atentaremos à importância do Iraque como substituto da URSS como alvo preferencial de acção dos neoconservadores.

Numa terceira secção, aludiremos aos vários argumentos que nortearam ou que foram apontados como justificação para a intervenção no Iraque.

Posteriormente, destacaremos as correntes da política norte-americana que apoiaram e também as que vetaram a invasão do Iraque.

Por último, veremos as divergências dentro da própria Administração sobre a actuação preferencial para o Iraque e sobre o processo de deposição de Saddam.

Antecedentes para a intervenção no Iraque

A estratégia para o Iraque ao longo do século XX

Quando durante a Segunda Guerra Mundial, em 1940, os nazis instalaram em Vichy, França, um governo totalitário, os territórios sob mandato francês, a Síria e a Líbia, ficaram abertos aos nazis. Estes penetraram nos territórios alcançando o Iraque, onde instalaram um regime pró-nazi. Os partidos políticos que se formaram nessa altura, viriam a ser o núcleo do futuro Partido Baas³⁷⁵. Mais tarde, quando os soviéticos chegaram ao Egito, Síria e Iraque, introduziram as práticas políticas ao estilo soviético. A adaptação do modelo nazi para o modelo comunista foi rápida e simples. Para Podhoretz, é essa a origem do Partido Baas, com base nos dois totalitarismos. (Podhoretz, 2007, *Word War IV*)

Na administração Nixon (1969-74), após o Iraque e a URSS terem firmado um tratado de amizade, o Iraque torna-se uma peça fundamental no xadrez geoestratégico da Guerra Fria. Os EUA receavam a influência das políticas pan-arabistas³⁷⁶ e o apoio soviético que teriam. Por essa razão o Presidente norte-americano ripostou com um decreto que autorizava a CIA a financiar os curdos³⁷⁷. Henry Kissinger, conselheiro para a Segurança Nacional na altura - mais tarde secretário de Estado - continuaria esta

³⁷⁵ O Partido Baas foi estabelecido na Síria em 1952. Ideologicamente defendia o secularismo, socialismo e pan-arabismo. Após a crise do Suez em 1956 a sua influência alcança o Iraque, Egito, Líbano e Jordânia. No Iraque o Partido Baas tornou-se o partido no governo através de um golpe de Estado em 1968, chefiado por Ahmad Hasan-al-Bakr, que seria o chefe de Estado até Julho de 1979 altura em que resignou ao cargo, sendo substituído por Saddam Hussein.

³⁷⁶ Isto sucedia porque a 13 de Julho de 1958 o já fraco reino iraquiano caíra às mãos de forças militares nacionalistas admiradoras de Nasser, o carismático líder egípcio, defensor do nacionalismo árabe. Dois anos antes (em Novembro de 1956) o governo dos EUA celebrara a Cimeira do Pacto de Bagdade com os dirigentes do Paquistão, do Iraque, da Turquia e do Irão. Neste pacto os EUA comprometiam-se a defender estes Estados.

³⁷⁷ Povo que resulta da miscigenação entre Turcos, Persas e Árabes, vivendo há séculos dispersos na região denominada de Curdistão (a maior parte fica na Turquia, o resto está distribuído pelo Iraque, Irão, Síria, Azerbeijão e Arménia) São muçulmanos, de língua indo-europeia (grupo iraniano) Combatem pela independência ou por uma autonomia considerável. Na guerra contra o Iraque em 2003 foram aliados da coligação chefiada pelos EUA para depor Saddam Hussein.

estratégia encarando o Iraque como o principal protegido soviético e financiador de terroristas. (Woodward, 2004, *Plano de Ataque*, 98).

Nos anos setenta surgem estudos sobre as ameaças aos interesses estratégicos no Médio Oriente. Paul Wolfowitz dirige uma análise secreta sobre as ameaças do Golfo Pérsico, identificando o Iraque como um perigo quer para os vizinhos quer para os interesses norte-americanos. Não defendia atacar o Iraque mas via-o como um Estado perante o qual os EUA deviam ter uma atitude agressiva. Em 1980, um diferendo fronteiriço com o Irão viria a resultar numa guerra³⁷⁸ entre as duas nações que se arrastaria quase uma década, só terminando com um cessar-fogo em 1988. Os EUA apoiariam as forças iraquianas por temerem o regime islâmico iraniano, o que acabaria por beneficiar o regime de Saddam Hussein, facilitando-lhe o esmagamento de uma rebelião curda.³⁷⁹ Nos anos seguintes, quando a comunidade internacional descobriu que o Iraque possuía ADM, Saddam passa a *persona non grata* para os EUA.

Em Julho de 1990 Saddam culpou o Kuwait³⁸⁰ e os Emirados Árabes Unidos de inundarem o mercado mundial de petróleo. Acusava o Kuwait de roubar petróleo do campo de petróleo de Rumaila (campo em disputa, localizado num território entre os dois Estados). Em Agosto de 1990, cerca de 100 000 soldados iraquianos invadem o pequeno Estado, ocupando a capital. Os EUA e as Nações Unidas convocam uma reunião do Conselho de Segurança que, por unanimidade, adopta a resolução 660,

³⁷⁸ Guerra Irão-Iraque (1980-88) Sem solução à vista para a crise fronteiriça, o governo sunita iraquiano atacou os xiitas de Khomeini no Irão.

³⁷⁹ Os curdos queriam estabelecer o próprio Estado desde o século XIX. Os milhões de curdos que viviam no norte do Iraque tinham conseguido obter uma certa autonomia com a publicação de um decreto em 1974. Contudo o novo estatuto não impediu que fossem massacrados na guerra Irão-Iraque. De facto, em 1988 cerca de 100 000 curdos, entre civis e efectivos rebeldes, morreram num ataque com armas químicas na cidade de Halabja perpetrado pelo exército iraquiano. Para alguns autores tal chacina é classificada de genocídio, como J.E. Stronseth citado por Wheeler, 2000, *Saving Strangers*, 139.

³⁸⁰ Desde que em 1938 foi descoberto petróleo, o pequeno reino do Kuwait começa a lucrar com as receitas da exportação do “ouro negro” integrando a Organização de Países Exportadores de Petróleo - OPEP. A indústria kuwaitiana inclui, no seu todo, a refinação, produtos químicos, amoníaco, ureia e dessalinização da água do mar. Já em 1978 o Iraque enviara tropas para a fronteira reivindicando a soberania sobre o emirado, o que provocara incidentes fronteiriços. Em 1987 o Iraque lança vários mísseis sobre o Kuwait e no Irão a missão diplomática kuwaitiana é saqueada.

exigindo a “resolução imediata e incondicional” das tropas iraquianas. A resolução autorizava uma acção militar caso não se desse a retirada das forças até 15 de Janeiro de 1991. Como o Iraque ignorou as exigências uma coligação das NU reuniu as forças na Arábia Saudita. A 12 de Janeiro o Congresso autorizou o presidente G.H.W. Bush a entrar em guerra. Esta começaria a 17 de Janeiro quando os trinta e seis membros da coligação iniciaram uma campanha aérea para desestabilizar as comunicações iraquianas, as defesas aéreas e as instalações de radar. Ficaria conhecida pela Operação “Tempestade no Deserto”. Após cinco semanas de combates através de mísseis aéreos, as tropas no terreno começaram a campanha no Kuwait e a 27 de Fevereiro as forças entraram na cidade do Kuwait obrigando a um cessar-fogo em apenas cem horas. Decidiu-se que a operação terminaria com a libertação do Kuwait. Em 1991, já terminada a guerra do Golfo, foi aprovada a resolução 687 que exigia que Saddam destruísse as ADM e mísseis que atingissem alvos superiores a noventa milhas. A resolução proibia o Iraque de possuir armas biológicas, químicas, nucleares e os meios de as produzir. Saddam admitiu apenas um conjunto limitado de armas químicas mas os inspectores das NU descobriram um vasto arsenal escondido. As NU impuseram sanções rígidas, principalmente económicas. O presidente Bush sénior assinou uma directiva presidencial que autorizava a CIA a derrubar Saddam, financiando grupos opositores no exílio mas aconselhando os iraquianos a resolverem o assunto pelas próprias mãos. Curdos e xiitas³⁸¹ revoltaram-se contra Saddam mas Bush recusou-lhes

³⁸¹Os xiitas são uma das duas principais correntes dentro da religião islâmica., formando os sunitas a outra corrente. A cisão entre as duas deu-se no ano 611 d.C. quando o califa Ali (primo e genro do Profeta Maomé) é assassinado, com a posterior fundação do califado omíada cujos apoiantes eram os sunitas. O cisma entre as duas correntes surgiu pois os xiitas pretendem que o califado seja hereditário e de direito divino na família de Ali (que casara com Fátima, filha do Profeta) O imã dos xiitas é o chefe espiritual, dotado de impecabilidade, infalibilidade e conhecimento do oculto. Já os sunitas acreditam que o califado deve ser electivo na tribo de Coraixe, isto é, que a autoridade deve mudar de mãos com o califado. (Roberts, 1997, *Breve História do Mundo*).

apoio militar, seguindo-se uma chacina do povo curdo e dos xiitas.³⁸² Nesta altura, Wolfowitz escreve um artigo na *New Republic* em que defendia que o derrube de Saddam era o único resultado satisfatório aos interesses vitais dos EUA num Golfo Pérsico seguro e estável, apontando como problemas iraquianos a catástrofe humana que representava e o desenvolvimento de ADM. (citado por Clarke & Halper, 2004, *America Alone*, 147-149).

A primeira administração Bush debater-se com a definição do objectivo final, entre a libertação do Kuwait e a mudança de regime. Optaram pela primeira hipótese, pois ir mais longe implicaria fracturar a coligação ao arrepio das promessas feitas aos aliados e violando as resoluções das NU. Daí a afirmação de Charles Krauthammer de que a primeira Guerra do Golfo ilustrava na perfeição o multilateralismo, imagem de marca do internacionalismo liberal. (Krauthammer, 2002, *The unipolar moment revisited*, *National Interest*) No fim da Guerra do Golfo, Paul Wolfowitz e Richard Perle foram algumas das personalidades, entre outros neoconservadores e nacionalistas americanos, que apelaram a administração G.H.W. Bush a aproveitar essa oportunidade para derrubar Saddam, tendo, posteriormente considerado essa lacuna um erro colossal.³⁸³ Brent Scowcroft³⁸⁴ justificou a opção da Administração, alegando que se tivessem ocupado o Iraque para derrubar Saddam, os aliados árabes ter-se-iam recusado a apoiar a invasão de um vizinho árabe e teriam abandonado a coligação, pois a

³⁸² Os xiitas são a maioria no Iraque (cerca de 60%) mas o Partido Baas é sunita e dominou até à queda de Saddam em 2003.

³⁸³ Estas preocupações dariam azo, em 1998 à redacção de uma carta ao então presidente dos EUA, Bill Clinton. Nesta missiva, subscrita por dezoito personalidades, destacavam-se Francis Fukuyama, Robert Kagan, William Kristol, Richard Perle e Paul Wolfowitz. Pediam uma nova estratégia para o Iraque cujo derradeiro objectivo seria a mudança de regime através da combinação de medidas militares, políticas e diplomáticas. Expressavam a convicção que a política de contenção não estava a surtir os resultados esperados, alertando para os perigos da inacção e de já não poderem contar com a coligação para a Guerra do Golfo. Lamentavam a ineficácia das inspecções devido à impossibilidade de monitorizar a produção de armas biológicas e químicas. Expressavam, ainda, o receio de no futuro serem incapazes de determinar com confiança se o Iraque possuía ou não ADM. (Abrams et al., 1998, *Letter to President Clinton on Iraq, Project for the New American Century*).

³⁸⁴ Conselheiro para a Segurança Nacional durante as administrações Gerald Ford e G.H.W. Bush. Na administração G.W. Bush foi secretário da equipa do *Foreign Intelligence Advisory Board*.

coligação definia a missão. Pelo contrário, em 2003, nas palavras de Donald Rumsfeld, a missão determinaria a coligação. (Scowcroft citado por Krauthammer, 2002, *The unipolar moment revisited, National Interest*)

No entanto, iam-se sucedendo as iniciativas alertando para o perigo do regime de Saddam que teimava em desafiar as resoluções das Nações Unidas. A 19 de Fevereiro de 1998, o grupo de dezoito signatários da Carta ao presidente Bill Clinton junta-se a outras duas dezenas de signatários de outra carta aberta patrocinado por um grupo bipartidário, o Comité para a Paz e Segurança no Golfo³⁸⁵ urgindo um programa que contemplasse a mudança de regime no Iraque. Em Setembro do mesmo ano, outro grupo bipartidário de membros do Congresso propôs uma lei a declarar que os EUA deviam remover o regime encabeçado por Saddam, ajudando grupos opositores no exílio. A Câmara dos Representantes aprovaria esta lei por 360-38 e o Senado por unanimidade. A 31 de Outubro do mesmo ano a lei tornar-se-ia o Acordo de Libertação do Iraque.³⁸⁶ Este significaria uma nova política oficial para os EUA, comprometendo-se a apoiar os esforços para derrubar o regime de Saddam e promover a emergência de um governo democrático.³⁸⁷ Em 1998, Saddam convenceu parceiros como a Rússia e a França a aligeirar as restrições impostas. Conseguiu, também, forçar as NU a abandonar o país. Em resposta, a administração Clinton lançou, em Dezembro, a Operação Raposa no Deserto, uma campanha de quatro dias conduzida em conjunto com a Grã-Bretanha, cujo objectivo era diminuir as capacidades do Iraque em desenvolver as ADM. Clinton exprimiu ainda o receio de o ditador iraquiano agir contra os vizinhos, ameaçando a segurança da região e do mundo. (G.W. Bush, 2010, *Decision Points*, 226-228)

³⁸⁵ No original: *Committee for Peace and Security in the Golf*.

³⁸⁶ No original: *Iraq Liberation Act*.

³⁸⁷ Para Packer (2005, *The assassins' gate*) após a assinatura por Clinton do “Acordo de Libertação do Iraque”, a mudança de regime no Iraque torna-se política oficial americana.

Nesta altura, entre 1998 e 2001, alguns republicanos como Donald Rumsfeld, Dick Cheney e Paul Wolfowitz, encontravam-se regularmente no *Congressional Policy Advisory Board*, em que a ameaça iraquiana era debatida e várias estratégias propostas. Outro político que teria um papel importante na administração G.W. Bush - Libby Jr. – que como vimos tinha sido protegido de Wolfowitz, havia trabalhado com ele nos anos oitenta quando Wolfowitz era adjunto do secretário de Estado e, ainda, nos anos noventa quando este era conselheiro político de Dick Cheney. Ora, o seu dossier incidira precisamente nas armas químicas e biológicas de Saddam. Na administração G.W. Bush, Libby seria um dos principais defensores de que a encarar-se seriamente a luta ao terrorismo, o Iraque teria de ser forçosamente um alvo.³⁸⁸ (Woodward, 2004, *Plano de Ataque*, 73, 75)

Os passos para a intervenção no Iraque

A decisão de intervenção no Iraque e a reacção da comunidade internacional

Como vimos, apesar das promessas na campanha eleitoral, a actuação do Presidente no Médio Oriente tinha sido muito tímida nos seus primeiros meses. No Iraque, o decretar de sanções inteligentes³⁸⁹ havia sido, particularmente, muito criticado por transmitir uma atitude demasiado branda para com o ditador. Parecia confirmar a asserção de que o Iraque não estava, de facto, entre as suas prioridades para a política externa.³⁹⁰ Outro episódio que corrobora esta versão é uma conversa entre Rice e Bush

³⁸⁸ Este argumento de Libby correspondia ao que Lawrence Kaplan, um analista neoconservador, defendia. Para este uma provável intervenção no Iraque envolvia muito mais do que o Iraque. Uma guerra séria ao terrorismo tinha de passar pela mudança de regime no Iraque pois este era o regime mais odioso de todos e o desenlace no Médio Oriente dependia do futuro do Iraque. (Entrevistado por Joanne Myers, 2003, *Books for Breakfast*, Carnegie Council).

³⁸⁹ No original: *Smart sanctions*.

³⁹⁰ Perspectiva oposta têm Richard Perle e Robert Kagan que, quando entrevistados acerca do Iraque, exprimiram a opinião de que Bush teria o Iraque em mente desde o início. Só que até ao 11 de Setembro,

quando Condoleezza Rice aceitou a ser conselheira para a política externa durante a campanha presidencial de G.W. Bush. Rice lançara a questão do Iraque e Bush dissera-lhe estar satisfeito com o desfecho da Guerra do Golfo. O candidato Bush disse mesmo discordar daqueles que criticavam o seu pai por ter concluído a guerra do Golfo demasiado cedo – sem contemplar a mudança de regime. Como vimos, a administração G.H.W. Bush que incluía Richard Cheney como secretário de Estado e Colin Powell como chefe do Estado-Maior conjunto, decidira dar por terminada a missão após a expulsão dos militares iraquianos do Kuwait. Mesmo após a Operação “Tempestade no Deserto”, em que Saddam manteve a oposição à entrada no país de inspectores das Nações Unidas para avaliar a existência de armas de destruição maciça, Bush mantivera o seu apoio à decisão da administração do seu pai. (Woodward, 2003, *Bush at War*, 328, 329)

No entanto, com G.W. Bush já na presidência dos EUA, e ainda antes dos ataques terroristas, vinha a desenvolver-se no Pentágono um plano militar para o Iraque que continuava a ser considerado um perigo mundial.

A questão de avançar para o Iraque surgiu logo após o 11 de Setembro numa das reuniões do Conselho de Segurança Nacional a 15 de Setembro em Laurel Lodge. Nesta reunião Wolfowitz apresentou o caso para intervir no Iraque, apoiado por Donald Rumsfeld. Wolfowitz dissera mesmo que deviam atacar não o Afeganistão mas sim o Iraque. Cinco dias mais tarde, a Casa Branca receberia uma carta aberta de alguns neoconservadores³⁹¹ que exigiam que G.W. Bush trouxesse Bin Laden à justiça, pressionasse a Síria e a Líbia a cortarem relações com o Hezbollah e que atacasse o

os defensores da mudança de regime vinham a perder o argumento dentro da Administração. É o 11 de Setembro que vai ser determinante para dar o alento para a intervenção, por isso os dois neoconservadores afirmam que os atentados tiveram um impacto profundo. (citados por Packer, 2005, *The assassins' gate*, 41).

³⁹¹ Entre os signatários encontravam-se figuras como Norman Podhoretz, Charles Krauthammer, William Kristol, Donald e Robert Kagan, Francis Fukuyama, Eliot Cohen, Richard Perle e Jeane Kirkpatrick.

Iraque para derrubar Saddam, mesmo que não surgissem provas que o ligassem aos atentados. Diziam que era possível que o governo iraquiano tivesse ajudado de alguma forma os atentados a 11 de Setembro mas mesmo que não houvesse provas que estabelecessem um elo, qualquer estratégia que visasse a erradicação do terrorismo e dos seus patrocinadores implicaria um esforço determinado para tirar Saddam do poder.³⁹² A par da carta subscrita surgem artigos na imprensa conservadora urgindo os EUA a agir não só contra Bin Laden mas contra Saddam.³⁹³ Contudo, nessa mesma reunião, Bush dera razão a Colin Powell concordando que não era a altura ideal para lidar com Saddam.

Passariam dois meses até Bush pedir a Rumsfeld para rever os planos de batalha existentes para o Iraque, “desenvolvendo a parte coerciva da diplomacia para o Iraque” segundo as suas palavras. (G.W. Bush, 2010, *Decision Points*, 234) Este momento para lançar a jogada do Iraque parece ter a ver com o facto de a campanha contra o terrorismo estar num impasse após a intervenção no Afeganistão, aguardando um novo rumo. A Administração estava à procura de uma proeza, um alargamento da visão, dos objectivos e ambições.³⁹⁴ O facto de alguns membros da Administração com enorme poder, se não decisório, de influência sobre o Presidente, sustentarem há décadas a

³⁹² (Allen et al., 2001) Letter to President Bush on the War on Terrorism.

³⁹³ Um exemplo é o artigo de Laurie Mylroie “The Iraqi connection: Was Bin Laden acting alone? Not likely.” Publicado no *Wall Street Journal*, a 13 de Setembro de 2001. Neste artigo a autora diz que é muito mais provável que o líder da al Qaeda tenha operado em conjunto com um Estado, neste caso o Iraque, por ser um país que continuava em guerra com os EUA. Esta neoconservadora escrevia sobre o perigo do Iraque desde os anos noventa. É mais uma analista considerada neoconservadora que tem necessidade de compreender a realidade através do Estado-nação rejeitando que um actor transnacional como uma organização terrorista possa agir sozinha sem apoio de um Estado. Outro artigo que mais tarde seria muito criticado por a realidade contradizer as suas premissas é o que Kenneth Adelman escreveu já no início de 2002 considerando que atacar o Iraque seria “canja” (“cakewalk” no original) dando várias razões para sustentar a sua opinião: que já o havia sido onze anos antes; que as forças iraquianas tinham enfraquecido consideravelmente (o exército correspondia a um terço do que tinha sido) e que, em contrapartida, as forças norte-americanas estavam muito mais fortes. (Adelman, 2002, Cakewalk in Iraq, *Washington Post*)

³⁹⁴ Mann (2004, *Rise of the Vulcans*, 310, 311) diz que era a altura ideal para os “Vulcanos” lançarem as suas ideias e princípios que tinham sido desenvolvidos ao longo da década de noventa.

necessidade de substituir Saddam do poder, não pode ser menosprezado neste contexto em 2002 e início de 2003.³⁹⁵

Assim, visando um possível cenário de guerra, o general Tommy Franks foi encarregue de actualizar os planos para uma batalha semelhante à travada no Afeganistão. Entre Dezembro de 2001 e Agosto de 2002, o plano foi aperfeiçoado e alguns Estados árabes limítrofes foram sondados sobre a possibilidade de serem usados para a entrada da artilharia e soldados. (G.W. Bush, 2010, *Decision Points*, 234, 235).

Seria no discurso do “Estado da União”, em Janeiro de 2002, que Bush nomearia o Iraque como uma ameaça que precisava de ser enfrentada.³⁹⁶ Neste discurso que ficaria conhecido pela formulação do “Eixo do mal” Bush colocara a ênfase na guerra ao terror com base na retaliação impedindo Estados párias de adquirirem ADM. A retórica do “Eixo do mal” serviria vários fins: sublinharia a preocupação crescente dos “Vulcanos” quanto à possibilidade de os Estados terroristas adquirirem ADM; permitiria à Casa Branca desviar a atenção da tarefa frustrante de perseguir terroristas sem morada fixa, movendo-se para o terreno mais familiar dos Estados convencionais. Por fim, estabeleceria um novo rumo para a guerra ao terror após o Afeganistão, centrando-se em políticas duradouras para combater a proliferação de ADM, abandonando a estratégia anterior, preconizada após os atentados, não se contentando só com organizações terroristas, avançando para Estados párias que albergassem terroristas e pudessem ter ADM. Para aqueles na Administração que há muito defendiam a queda

³⁹⁵ Fora da administração havia um grande lobby intervencionista para uma segunda guerra no Golfo, que derrubasse Saddam de uma vez por todas. No início de 2003, Michael Ledeen, conotado com o neoconservadorismo, enumerara uma lista de alvos, como o Iraque, Irão, Síria e Arábia Saudita, que deveriam ser alvo de mudança de regime, à qual viria a acrescentar a Líbia e a Coreia do Norte. (Ledeen, 2003, *The others: We have miles to go in eliminating the Axis. Jewish World Review*)

³⁹⁶ Para tal foram tomadas as primeiras medidas contra o regime iraquiano após o 11 de Setembro. Incluíam uma ordem dos serviços secretos que autorizava e expandia significativamente as operações secretas da CIA para derrubar Saddam (100 a 200 milhões de dólares); o aumento do apoio à oposição iraquiana, a organização de reuniões de *intelligence* dentro do Iraque e preparação do possível lançamento de equipas de paramilitares da CIA e Forças Especiais semelhantes às que estavam no Afeganistão. (Woodward, 2003, *Bush at War*, 329).

de Saddam, como Wolfowitz³⁹⁷, este discurso concebeu uma moldura conceptual de guerra ao terror mais lata, de forma a abranger o fim da mudança de regime no Iraque. Nos catorze meses que se seguiram, à medida que a Administração se aproximava da acção militar no Iraque, os decisores enfatizavam menos a brutalidade do líder ou o perigo que posava para a região e mais a tese de que Saddam desenvolvia ADM.

O Discurso do Estado da União³⁹⁸ marca o início de um grande debate interno sobre a actuação no Iraque a par de muita contestação à possibilidade de intervenção. O próprio Comité de Relações Externas do Senado era extremamente crítico de uma possível guerra. O líder da maioria republicana da Câmara de Representantes, Dick Arney, considerava indigno da grande tradição americana atacar outro Estado. (citado por Daalder & Lindsay, 2003, *America Unbound*, 136) Os altos funcionários de anteriores administrações republicanas encorajavam a acção mas apenas através de coligações internacionais, tais como James Baker³⁹⁹, Henry Kissinger⁴⁰⁰ e Brent

³⁹⁷ Vimos que desde os anos setenta do século XX Wolfowitz vinha a estudar e alertar para a ameaça do regime iraquiano. Wolfowitz preconizara três possibilidades de acção em relação ao Iraque: contenção; compromisso e mudança de regime pela força militar. (Mann, 2004, *Rise of the Vulcans*, 235).

³⁹⁸ O neoconservador Krauthammer é da opinião de que neste discurso da formulação do “Eixo do Mal” – um discurso extraordinariamente ousado – a decisão de avançar para o Iraque foi tomada. Mais, na sua perspectiva, o discurso era sobre o Iraque e, a ter existido um sério debate interno na Administração sobre o Iraque, esse debate terminara com o discurso que, para ele, estava muito próximo de uma declaração de guerra. (citado por Woodward, 2004, *Plano de Ataque*, 128, 129).

³⁹⁹ James A. Baker III foi chefe de gabinete dos Presidentes G.H.W. Bush e Ronald Reagan. Foi secretário do Tesouro (1985-88) no segundo mandato da Administração Ronald Reagan e Secretário de Estado de G.H.W. Bush. Foi, ainda, conselheiro sénior em assuntos legais durante a campanha de G.W. Bush. Num artigo publicado no New York Times, Baker afirmara que a mudança de regime no Iraque era, tal como na anterior Administração, a política oficial: “Sendo esse o caso, a questão para os decisores resolverem não era usar ou não a força militar para consegui-lo, mas sim como fazê-lo.” Propunha uma acção militar mas em conjunto com outros Estados pois os custos de intervenção seriam elevadíssimos, sendo possível atenuá-los se houvesse uma coligação internacional a apoiá-la. Alertava para a importância de uma resolução do Conselho de Segurança: “os Estados Unidos devem defender a adopção pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas de uma resolução simples e frontal que exija que o Iraque aceite inspecções intrusivas, em qualquer altura e em qualquer lugar, sem excepções e autorizando todos os meios necessários para a sua aplicação.” (Baker, 2002, *The Right Way to Change a Regime*, *The New York Times*).

⁴⁰⁰ Kissinger falava dos riscos de um Iraque com acesso a armas de destruição maciça. Porém, colocava alguns requisitos a que a intervenção deveria obedecer, um dos quais era conseguir o apoio de certos países-chave para o esforço de guerra. Dizia ainda que o objectivo de mudança de regime tinha de estar subordinado à necessidade de eliminar as armas de destruição maciça. (Kissinger, 2002, *Phase II and Iraq*, *The Washington Post*)

Scowcroft⁴⁰¹. Contudo, o discurso de Dick Cheney em Agosto de 2002 aos Veteranos de guerras no estrangeiro⁴⁰², em que apresentara as ameaças que Saddam representava, convencera grande parte dos relutantes, embora chocando Colin Powell. Powell foi sempre a voz mais moderada e ponderada da Administração, frisando a importância de agir em conjunto com as NU. Powell não estava nada satisfeito com os planos de guerra, acreditando que o caminho da diplomacia ainda não estava esgotado.

Dick Cheney, conservador de linha dura, tinha uma posição especial na Administração, exercendo uma influência enorme sobre o Presidente.⁴⁰³ Embora no dia 16 de Setembro de 2001 Cheney, quando entrevistado, tenha dito não haver qualquer prova que ligasse o regime de Saddam Hussein aos ataques terroristas, numa entrevista posterior - um ano após o 11 de Setembro - Cheney mostrara ser um dos maiores entusiastas de uma intervenção no Iraque com o objectivo de mudança de regime.⁴⁰⁴ Expressava o cepticismo em relação a futuras inspecções das Nações Unidas. Os seus argumentos eram a crueldade de Saddam, a violação de resoluções das Nações Unidas e o facto de os EUA reservarem o direito de agirem unilateralmente. Especificamente

⁴⁰¹ Num artigo intitulado “Don’t Attack Iraq” publicado no Verão de 2002, Scowcroft afirmava não haver provas que ligassem Saddam aos ataques terroristas. Um ataque ao Iraque colocaria em causa a campanha global contraterrorista, além de poder desestabilizar os Estados árabes, podendo minimizar o conflito israelo-palestiniano que deveria ser a prioridade da Administração. (citado por Podhoretz, 2007, *World War IV*, 59, 60).

⁴⁰² Neste discurso Cheney frisou os perigos que era preciso enfrentar, enunciando as violações pelo Iraque de inúmeras resoluções das Nações Unidas. Declarou peremptoriamente não haver dúvidas de que “Saddam possui agora armas de destruição maciça (...) e que está a prepará-las para usá-las contra os nossos amigos, contra os nossos aliados, e contra nós.” Mais, para ele não restavam dúvidas de que “as ambições regionais agressivas levá-lo-ão a confrontações futuras com os seus vizinhos – confrontações que irão envolver quer as armas que ele possui hoje, quer as que ele irá continuar a desenvolver com a sua riqueza do petróleo.” (Cheney, 2002, Remarks to the veterans of foreign wars 103rd National Convention)

⁴⁰³ Em termos de senioridade e experiência, Cheney tinha grandes credenciais: fora chefe de gabinete do Presidente Gerald Ford, e secretário da defesa de Bush sénior.

⁴⁰⁴ James Mann (2004, *Rise of the Vulcans*, 372) defende que a Guerra ao Iraque era de facto, a guerra de Cheney, para ele talvez o vice-presidente mais poderoso da história dos EUA. Reynolds (2009, *America, empire of liberty* 561) valida esta opinião, alegando que o vice-presidente irradiava um poder nos bastidores que o tornava um quasi-presidente em algumas áreas da política. Como tinha sido Secretário de Defesa de Bush sénior, permanecia obcecado pela impossibilidade de terem derrubado Saddam em 1991 e via agora a mudança de regime no Iraque como a forma mais fácil de demonstração do poder desmesurado dos EUA após o 11 de Setembro.

quanto à ligação entre os atentados de 2001 e o regime de Saddam mostrava ter reservas, mas lançava dúvidas quanto a outras ligações:⁴⁰⁵

“Quero separar o 11 de Setembro de outras relações entre o Iraque e a organização da al-Qaeda. Mas há um padrão de relações que remontam ao passado. Desde as operações no Afeganistão que temos assistido a movimentações de membros da al-Qaeda a operarem fisicamente dentro e fora do território iraquiano. Sabemos que Saddam Hussein tem sido um dos maiores financiadores estatais de terrorismo há já quase 20 anos.” (Cheney, 2002, Entrevista, *Meet the Press*, NBC News)

Para além de que tanto a al Qaeda como Saddam partilhavam os mesmos objectivos: forçar os EUA a sair do Médio Oriente e atacar os EUA. Após os ataques do 11 de Setembro a nação encontrava-se exposta e vulnerável e, por outro lado, havia a prova de que Saddam retomara os programas nucleares que o Conselho de Segurança tentara travar há uma década.

O Discurso aos Veteranos de Cheney deixa Colin Powell estupefacto pois este pensava que a decisão de ir às Nações Unidas era irrevogável. (citado por Woodward, 2003, *Bush at war*, 344) Ora o discurso duro do vice-presidente punha em causa a intenção de conseguir obter a resolução das Nações Unidas. Por sua vez, um dia após o discurso de Cheney, Rumsfeld encontrou-se com 3000 fuzileiros no campo Pendleton, exprimindo dúvidas sobre quais os Estados que poderiam participar numa acção militar contra o Iraque, caso Bush concordasse com as ideias do vice-presidente. Contudo, o Presidente reafirmaria a vontade em conseguir o apoio das Nações Unidas, o que implicava a redacção de uma nova resolução.

Durante estes meses as tentativas intermitentes do Departamento de Estado de resolver pela diplomacia as ameaças da Coreia do Norte e Irão ficariam congeladas

⁴⁰⁵ Na verdade os argumentos que ligavam o Iraque ao 11 de Setembro eram fracos. Mesmo Wolfowitz estimava a percentagem de probabilidade de o regime iraquiano estar envolvido no 11 de Setembro entre 10 a 50%. (Woodward, 2003, *Bush at War*, 83)

temporariamente, para centrarem os esforços unicamente no Iraque. Este empenho teria de se reflectir nos discursos posteriores do Presidente. Se no Discurso do Estado da União Bush alertara para as ameaças, identificando os possíveis países-alvo, agora urgia definir os meios. No Discurso *Commencement Address* em West Point, G.W. Bush elencara - como atentámos no capítulo II - os instrumentos privilegiados da doutrina da guerra preventiva e das coligações flutuantes para lidar com as novas ameaças do século XXI. Contudo, o Iraque não era mencionado especificamente.⁴⁰⁶

Inicia-se uma fase em que da possível existência de ameaças no Iraque se avançou para factos dados como provados, tornando a intervenção no Iraque a única via de acção racional, convencendo os americanos que sofreriam ataques futuros se Saddam não fosse derrubado.⁴⁰⁷ O general Tommy Franks comentou que nenhum elemento da oposição seria capaz de operar com autonomia suficiente para derrubar o regime. Concluiria que o exército norte-americano teria de intervir se quisessem seriamente depor Saddam. (citado por Woodward, 2004, *Plano de Ataque*, 112) No discurso emitido a 12 de Setembro de 2002 – *Remarks to the United Nations* – Bush enumera as razões pelas quais era preciso actuar para mudar o regime no Iraque – os ataques ao Irão e ao Kuwait, o desprezo pelas Nações Unidas, a violação de várias resoluções, as graves e contínuas violações de direitos humanos, a repressão das minorias e dos opositores, as contradições quanto ao programa nuclear, a construção de mísseis de longo alcance, a violação do programa “Petróleo por alimentos”, a ineficácia das sanções e o facto de nenhuma equipa de inspectores ser autorizada a entrar no país desde 1998. G.W. Bush colocou a tónica no desrespeito pelas resoluções das Nações Unidas o que estaria a

⁴⁰⁶ Para o redactor dos discursos, Michael Gerson, o discurso na Academia Militar dos EUA em *West Point* era o mais importante de todos e vinha no seguimento do discurso do “Eixo do mal”. O eterno debate da política externa entre o realismo de Teddy Roosevelt e o idealismo de Woodrow Wilson era estéril do ponto de vista de Gerson. Um Presidente precisava de idealismo e realismo e Gerson acreditava que Bush queria ambos e que essa combinação deveria ser expressa nesse discurso. (citado por Woodward, 2004, *Plano de Ataque*, 171, 172)

⁴⁰⁷ (Clarke & Halper, 2004, *America Alone*, 307)

colocar em causa a própria operabilidade e sentido de existência das Nações Unidas. É como se o Presidente estivesse a veicular a ideia de que o Iraque estaria a desafiar o próprio sistema internacional fundado em 1945 pelos vencedores da Segunda Guerra Mundial assente nas instituições das Nações Unidas e nos valores transmitidos por esta. Por fim, Bush afirmava querer agir em uníssono com o Conselho de Segurança no sentido de obter uma nova resolução que, a ser novamente violada, teria sérias repercussões. Este discurso na Assembleia Geral foi considerado um êxito. Conseguiu a proeza de simultaneamente agradar tanto à ala moderada, pois apelava ao apoio internacional, como à ala dura na medida em mencionava Saddam em termos muito críticos. Bush falou de forma categórica e maniqueísta, opondo o medo ao progresso, retomando a teoria da guerra preventiva, afirmando que não podiam esperar impávidos enquanto os perigos se acumulavam. O maior perigo era que as armas de destruição maciça ficassem ao alcance de um Estado pária ou de um grupo terrorista, lançando a hipótese de uma nova catástrofe maciça mas com uma multiplicação do número de vítimas. Bush falava das responsabilidades acrescidas, vendo nos EUA o povo escolhido, “por herança” mas também por “escolha”, tendo de se erguer “pela segurança dos EUA, pelos direitos absolutos e esperanças da humanidade”. Só que apelava às NU, incitando-a a fazer essa escolha. (G.W. Bush, 2002, *Remarks to the UN*) O discurso foi visto com alívio pelos outros Estados, que o entenderam como um gesto de boa vontade na direcção multilateral.⁴⁰⁸

Entretanto, era preciso delinear a resolução. Havia várias versões possíveis para esta. Era unânime a necessidade de a resolução declarar que o Iraque estava a violar as resoluções existentes quanto ao desarmamento e quanto à previsão de uma nova ronda

⁴⁰⁸ Woodward (2004, *Plano de Ataque*, 229) relembra que Bush não partilhava nem da opinião cínica de Cheney de que as inspecções eram inúteis nem com a posição oposta e pragmática de confiança nas Nações Unidas, exprimida por Powell. Bush confidenciou a Rice que desejava a mudança de regime mas não deixaria de tentar o método das inspecções.

de inspeções. Os inspectores teriam de ter acesso ilimitado a todos os lugares suspeitos. O Pentágono queria, porém, que a resolução autorizasse, caso o Iraque não obedecesse, os Estados membros a usar todos os meios necessários para restaurar a paz e segurança internacionais. Só que a França, a Rússia e a China rejeitaram a pré-autorização do uso da força, quer como assistência aos inspectores, quer como punição do incumprimento. Assim, acabaria por prevalecer a versão mais branda e vaga, prevendo que, em caso de incumprimento, as consequências para o regime iraquiano seriam “a considerar”. (De acordo com Daalder e Lindsay, 2003, *America Unbound*, 139, 140)

G.W. Bush (2010, *Decision Points*, 233, 234) lembra que muitos dos líderes estrangeiros não reconheciam Saddam como uma ameaça, tais como Putin e Chirac.⁴⁰⁹ Num encontro com o chanceler alemão Gerhard Schröder confidenciara que a opção militar para o Iraque seria a sua última escolha, mas, ainda assim, caso fosse necessário não hesitaria numa intervenção militar.

O tenente-general Michael Hayden havia declarado que, de acordo com a análise de elementos oriundos de informações e escutas de alvos específicos, as provas acumuladas de programas e ocultações de armas eram “imensas mas não concludentes.” (citado por Woodward, 2004, *Plano de Ataque*, 273) Abundavam as incertezas sobre a sua existência. Mesmo Wolfowitz comentara a natureza inconclusiva dos juízos sobre a posse de ADM por parte de Saddam. (*ibid.*, 305)

No entanto, num discurso incisivo sobre a ameaça do Iraque emitido em Cincinnati em Outubro de 2002 Bush ecoou algumas das insinuações que Cheney havia feito no Verão sobre as ligações entre o regime iraquiano e a al Qaeda:

⁴⁰⁹ Diferentemente, afirmam Marques de Almeida e Rato que todos aceitavam como um facto que o Iraque tinha programas de construção de ADM. Também todos conheciam a natureza tirânica do regime de Saddam Hussein, tal como todos aceitavam que o triunfo da democracia no Iraque seria benéfico para a segurança regional e internacional. A divergência, diziam, residia nos meios para alcançar certos fins políticos. (Marques de Almeida & Rato, 2004, *A encruzilhada*, 149)

“Sabemos que o Iraque e a rede terrorista al-Qaeda partilham um inimigo comum – os Estados Unidos da América. Sabemos que o Iraque e a al-Qaeda tiveram contactos ao mais alto nível há mais de uma década. Alguns líderes da al-Qaeda que abandonaram o Afeganistão refugiaram-se mesmo no Iraque.” (G.W. Bush, 2002, *The Iraqi Threat*)

Bush aludia aos contactos entre a al Qaeda e membros do Partido Baas iraquiano que remontavam à década de noventa bem como à fuga de líderes da al Qaeda para o Iraque. Falava da ameaça concreta que Iraque era para o mundo devido aos mísseis de longo alcance “o suficiente para atacar a Arábia Saudita, Israel, a Turquia e outras nações” e que o regime de Saddam poderia usar UAVS – veículos aéreos não comandados – para missões que tivessem os EUA como alvo. Aludia a fotos reveladoras de que o regime estava a reconstruir edifícios usados no passado para a construção de armas químicas e biológicas em clara violação do acordo de paz que pusera fim à Guerra do Golfo em 1991. O perigo maior era a possibilidade de Saddam ceder armas biológicas e químicas a grupos terroristas. O Presidente anunciava provas de que o Iraque estaria a reconstituir o seu programa nuclear, aludindo quer ao encontro de funcionários do regime com cientistas e engenheiros nucleares como a tentativa de aquisição de tubos de alumínio – indispensáveis para as centrifugadoras, essenciais para o enriquecimento de alumínio. Bush afirmava que seria possível que a arma estivesse pronta em menos de um ano. Após declarar o insucesso das medidas decretadas, o Presidente lançava um ultimato: “É essa a razão pela qual estamos a pedir ao Conselho de Segurança para que adopte uma nova resolução que imponha requisitos, imediatos e robustos.” (G.W. Bush, 2002, *The Iraqi Threat*) Enumerava as exigências que Saddam teria de acatar, caso contrário os EUA avançariam com medidas mais duras contra o regime que, em última instância, seriam acções militares. As exigências

incluíam a revelação e destruição de todas as ADM sob a supervisão das Nações Unidas, o acesso ilimitado aos inspectores das NU, o fim ao apoio ao terrorismo e às perseguições aos civis, bem como ao comércio ilícito fora do programa de “Petróleo por Alimentos”, libertando todas as pessoas cujo paradeiro era desconhecido desde a Guerra do Golfo.

Assim, o Presidente servia-se do Iraque como um alvo incontornável na vitória da “Guerra ao Terror”. Terminava o discurso aludindo à resolução das Nações Unidas e a necessidade de o Congresso dos EUA aprovar o uso da força caso as disposições da resolução fossem violadas.

A resolução 1441 foi votada por unanimidade a 8 de Novembro de 2002. Foi uma vitória retumbante para Powell e para os EUA. Um mês depois da resolução, o Iraque emitiu a declaração exigida sobre o programa de ADM, embora tenha ficado muito aquém do pretendido. A partir desse momento, a Administração começou a trabalhar no sentido de obter apoio internacional à intervenção. Curiosamente, nesta altura o regime iraquiano melhorou imenso a sua cooperação com os inspectores.

No entanto, a resolução era tão vaga que os franceses entendiam que esta não excluía o regresso ao Conselho de Segurança antes do recurso à força. Encaravam a resolução como compatível com a resolução pacífica do diferendo. Claro que os norte-americanos da Administração a viam de outra forma, entendendo que não exigia uma nova resolução se Saddam não cumprisse as obrigações enumeradas. Hoffmann (2004, *Gulliver Unbound*, 59) acredita que a Administração desconfiava da competência de Hans Blix, chefe da missão das NU que conduzia as inspecções, e tentavam descredibilizá-lo aos olhos do público. Bush insiste nas suas memórias que a conclusão de que Saddam possuía ADM era quase um consenso universal, acrescentando que o seu predecessor acreditava nisso, bem como republicanos e democratas e até agências

de *intelligence* na Alemanha, França, Grã-Bretanha, Rússia, China e Egípto. A sua convicção era de que a CIA estaria a subestimar Saddam, à semelhança do que sucedera antes da Guerra do Golfo. (G.W. Bush, 2010, *Decision Points*, 242) É nesta altura, no início de Janeiro que surge o polémico comentário de Donald Rumsfeld sobre a “velha” Europa que vai azedar as relações já tensas entre a França e a Alemanha e a administração G.W. Bush. Numa resposta a uma questão que lhe fora colocada por um jornalista sobre a oposição europeia ao uso da força no Iraque, Rumsfeld ripostara corrigindo a referência europeia para apenas a França e a Alemanha, parte da “velha” Europa em oposição à vitalidade da “nova” Europa constituída pelos Estados europeus ex. membros do Pacto de Varsóvia.⁴¹⁰ Fukuyama explica que os Europeus que se opunham ao unilateralismo norte-americano argumentavam querer construir uma ordem internacional baseada em regras adaptadas às circunstâncias do mundo pós-guerra fria. Desejavam que os problemas internacionais fossem resolvidos com base no consenso, diálogo e negociações o que explicaria a aversão à doutrina preemptiva como estratégia de combate ao terrorismo. (Fukuyama, 2004, *State-building*, 105, 106).

É também no início de 2003 que surgem os primeiros contactos com opositores do regime de Saddam. Bush e Cheney recebem em privado três dissidentes iraquianos na Sala Oval. Um deles, o escritor Kanan Makiya, disse acreditar que a intervenção no Iraque alteraria a situação por completo e mudaria a imagem dos EUA na região, pois a implementação da democracia no Iraque era exequível. O impulso destrutivo podia ser transformado num impulso construtivo, na medida em que o Iraque era dotado de um povo tecnicamente apto, alfabetizado e as aldeias iraquianas possuíam electricidade. (Woodward, 2004, *Plano de Ataque*, 321) No mesmo sentido afirmava Richard Perle

⁴¹⁰ O ministro alemão dos negócios estrangeiros, Joschka Fisher considerou os comentários irracionais. Por sua vez um porta-voz do governo francês, Jean-François Cope, ripostou com o argumento de que “velho” era sinónimo de antigo ou até sábio e que a sabedoria podia ser uma boa conselheira. (citados por Baker, 2007, U.S.: Rumsfeld’s “old” and “new” Europe touches on uneasy divide, Political Concepts, blog)

numa entrevista sobre uma potencial intervenção no Iraque que o Estado possuía os “ingredientes” essenciais para o florescimento de uma democracia no país:

“Penso que existe uma cultura cívica potencial nos Estados árabes que poderá conduzir a instituições democráticas e julgo que o Iraque é provavelmente o melhor lugar para testar essa premissa visto que o seu povo é educado, sofisticado e sofreu horrores sob o jugo de um governo totalitário, além de que há uma ânsia pela liberdade que (...) eu penso que encontramos em qualquer lugar do Mundo mas, especialmente, entre povos subjugados.” (Perle, 2002, Entrevista, *The Making of a Neoconservative*)

Entretanto, Powell apercebeu-se que estavam a seguir um caminho duplo e contraditório, pois, publicamente, mostravam querer uma nova resolução das NU e apoiavam a manutenção das inspeções mas, em privado, já tinham decidido pela guerra. (Woodward, 2004, *Plano de Ataque*, 275) Depois do Ano Novo, Rice concluiu que as vistorias dos inspectores não estavam a funcionar. Bush disse que o tempo não jogava a favor deles e teriam de entrar em guerra, (*ibid.*, 316) dando uma aura de inevitabilidade à guerra no Iraque.

Quando G.W. Bush desistiu da segunda resolução, Powell apoiou-o pois não via em que é que esta poderia ser útil. A unanimidade da primeira resolução tornaria fraca uma segunda resolução que não a obtivesse.⁴¹¹ Por outro lado, a Rússia, a Alemanha e a França estavam determinadas em garantir que se envidavam todos os esforços para desarmar o Iraque pela via pacífica. No mesmo sentido, Tony Blair, primeiro-ministro britânico na altura, pensava ser necessária uma segunda resolução que esclarecesse que

⁴¹¹ Brzezinski (2007, *Second Chance*, 141) entendia que o papel de Powell permaneceria ambíguo pois publicamente seria o porta-voz da guerra ao Iraque - argumentando que era uma necessidade ditada pela ameaça estratégica crescente da presumida posse de armas de destruição maciça pelo Iraque. Porém, era encarado como uma voz moderada na Administração, de maneira que os seus argumentos tinham mais peso do que os argumentos exaltados do vice-presidente, dos conselheiros para a segurança nacional e do secretário da defesa. Dentro do conselho para a Segurança Nacional, Powell pedia contenção e confiança nas sanções internacionais como arma contra o regime iraquiano. Em privado, confessava ter sérias reservas quanto às premissas e consequências do caminho que o Presidente estava a disposto a seguir.

Saddam tinha falhado a sua última oportunidade e, embora não precisassem, a nova resolução dar-lhes-ia protecção militar e política. Justifica Blair nas suas memórias que, “em termos políticos, assim como para pôr a questão ao abrigo de qualquer reivindicação legal em contrário, uma segunda resolução era certamente desejável.” Serviria, sobretudo, para unir a comunidade internacional. (Blair, 2010, *Um percurso*, 437) A forma escolhida para conseguir a aprovação da resolução seria mostrando as provas que corroborassem as acusações. Powell fez uma apresentação a 5 de Fevereiro de 2003 perante o Conselho de Segurança, mostrando o que pensavam ser provas incontestáveis dos programas nucleares e ADM. Douglas Feith lembra que Cheney e a sua equipa, bem como Wolfowitz, o aconselharam a dosear a apresentação do caso sustentando-o com base no terrorismo, direitos humanos e ADM. Contudo, Powell só se centrou nas ADM. (Feith, 2009, *War and Decision*, 351, 252) Quando os líderes da Alemanha, França e Rússia apresentaram uma proposta de oposição à invasão, Bush apercebeu-se de que uma segunda resolução nunca passaria. A Administração empreendeu, contudo, uma última tentativa. Bush apresentou, em conjunto com Blair e Aznar, uma nova resolução a 24 de Fevereiro, na qual se admitia o falhanço iraquiano em cumprir as suas obrigações. Bush diz que a sua maior preocupação era o risco de inacção e não percebia as críticas dos advogados dos direitos humanos. Diz que o argumento moral do escritor judeu, Elie Wiesel⁴¹², pesou muito na sua decisão.⁴¹³ (G.W. Bush, 2010, *Decision Points*, 248) Quando se tornou claro que Chirac e Putin vetariam uma nova resolução, Bush, Blair e Aznar, primeiro-ministro espanhol, reuniram-se com o primeiro-ministro português numa mini-cimeira na Base das Lages. Foi neste bizarro encontro a 16 de Março que exprimiram a impossibilidade de agir através das NU,

⁴¹² Elie Wiesel, nascido em 1928, judeu norte-americano, de origem romena. Escritor, professor e activista político, sobrevivente do Holocausto, Nobel da Paz em 1986.

⁴¹³ Bush dizia não compreender como é que advogados de direitos humanos o podiam acusar de ter tirado do poder o Partido Baas quando o seu líder tinha gaseado os curdos e ordenado a matança de xiitas através de tiros de espingarda lançados de helicópteros.

devido ao indubitável veto francês, relegando à instituição internacional um papel no Iraque pós-Saddam. (Woodward, 2004, *Plano de Ataque*, 437)

Rice afirmou que se Saddam conseguisse de novo contornar o sistema internacional, estaria em causa a credibilidade da própria comunidade internacional. Acreditava que se Saddam permanecesse no poder, iria assombrá-los mais tarde. (*ibid.*, 312) O embaixador John Negroponte retirou das NU a segunda resolução e num discurso a 17 de Março, Bush afirmou que o CS das NU não tinha vivido à altura das suas responsabilidades. Concluía, acrescentando que os EUA cumpririam as suas obrigações, fazendo um ultimato a Saddam, ameaçando com o conflito militar caso Saddam e os filhos não abandonassem o país em quarenta e oito horas (G.W. Bush, 2010, *Decision Points*, 253)

A 20 de Março entram oficialmente em guerra e o 4 de Abril é considerado o fim simbólico da governação de Saddam com o derrube da sua estátua. O número de soldados no terreno, 241 516 norte-americanos, 41 000 britânicos, 2000 australianos e 200 polacos, enfatizava o isolamento da coligação informal. (Woodward, 2004, *Plano de Ataque*, 481)

Enquanto no rescaldo dos atentados terroristas os Estados europeus tinham mostrado não só solidariedade mas também compreensão para com a necessidade de uma resposta militar, com a intervenção no Iraque para a mudança de regime dá-se uma das maiores cisões nas relações entre os EUA e a Europa. Dois Estados se destacaram na oposição à acção militar no Iraque fora do âmbito das NU: a Alemanha e a França. Lembra Fukuyama (2004, *State-building*) que a oposição do chanceler alemão Gerhard Schröder à intervenção no Iraque foi o mote das legislativas alemãs e uma das razões que lhe valeu a reeleição.⁴¹⁴ Na França, desde 2001 que os líderes franceses frisavam as

⁴¹⁴ Quando se começa a materializar a possibilidade de intervenção no Iraque, a posição alemã é de oposição contra a intervenção unilateral mas admite o uso da força se legitimado pelo Conselho de

virtudes do multilateralismo tendo Chirac defendido a criação de um mundo multipolar em Junho de 2001. De facto, a desconfiança em relação à hegemonia americana vinha a marcar o discurso político francês. Havia uma convicção muito forte entre a elite francesa de que o mundo unipolar afectava profundamente a identidade, política, social e cultural da França. Mais, a cultura política e diplomática francesa é evada da ideia gaullista de que os EUA são adversários da França, ameaçando os interesses e a identidade da França.⁴¹⁵

Como vimos anteriormente ao analisar a percentagem de aprovação da actuação de Bush neste período pós-11 de Setembro até à invasão do Iraque, nos dias que antecederam os atentados o índice de satisfação estava nos 51% e subiria para uns impressionantes 86%, alcançando os 90% após o “Discurso do Estado da União”, descendo para os 60% e estabilizando entre a casa dos 50 e 60% até subir para os 71% um dia após a entrada das tropas no Iraque.⁴¹⁶ Este apoio às decisões do presidente Bush parece estar relacionado com a associação do Iraque aos ataques terroristas. De facto, em Agosto de 2003 sete em cada dez americanos consideravam que Saddam Hussein tivera um papel directo nos atentados terroristas em 2001 e oito em cada dez que

Segurança das NU. Ora, entendem Marques de Almeida e Rato que “aflito com a possibilidade de perder as eleições”, o governo alemão quebrou este consenso. Para impedir a derrota do SPD, foi necessário impedir que o eleitorado pacifista de esquerda transmitisse os votos para os pós-comunistas, levando Schröder a afirmar ser absolutamente contra a guerra. (Almeida & Rato, 2004, *A encruzilhada*, 159) Explicam também que a oposição alemã se devia à concepção germânica da política externa na medida em que a dimensão civil e anti-militarista da diplomacia alemã implicaria quer o distanciamento da protecção americana, quer a preponderância do Direito internacional e organizações internacionais e consequente rejeição do uso unilateral da força. Assim, a Alemanha estaria a servir-se do eixo franco-alemão para consolidar a sua hegemonia na EU, abraçando a defesa de um mundo multipolar e abandonando a anterior posição de mediador entre Paris e Washington. (*ibid.*, 161)

⁴¹⁵ Marques de Almeida & Rato, 2004, *A encruzilhada*, 155. Neste sentido, a oposição francesa aos EUA não se deveu meramente à divergência sobre a intervenção no Iraque mas tem raízes na herança gaullista. Esta ideia diluiu-se após a queda do Muro de Berlim com a França a ser obrigada a aceitar a hegemonia americana, reconhecível quer na aceitação francesa da reunificação alemã quer nas intervenções da NATO e dos norte-americanos na Bósnia e no Kosovo. Na primeira década de 2000, os resquícios da resistência ao mundo unipolar seria designado de “gaullo-socialismo”. Este implicava a defesa de um mundo multipolar, as virtudes de uma autonomia estratégica da França em relação aos Estados Unidos e um papel de relevo atribuído à Europa para atingir tais objectivos. Segundo os autores citados, a França oscila entre “a normalização diplomática e o isolamento”. Optando pela primeira excluem o excepcionalismo estratégico francês. A crise transatlântica devido à intervenção no Iraque, “ameaçou os precários equilíbrios políticos e diplomáticos que resultavam deste dilema”. (*ibid.*, 139)

⁴¹⁶ De acordo com sondagens da Gallup: <http://www.gallup.com/poll/10948/Public-Divided-Bush.aspx>

Hussein providenciara assistência à Al-Qaeda. A suspeição existia em todos os quadrantes ideológicos: 62% de Democratas, 80% de Republicanos e 67% de independentes. (Milbank & Deane, 2003, Hussein Link to 9/11 Lingers in Many Minds, *The Washington Post*).

Os vários argumentos como justificação para a invasão

Como analisámos no primeiro capítulo, durante a campanha presidencial, G.W. Bush não tinha dado qualquer indicação de que pudesse entrar em guerra e, muito menos, com o Iraque. Ao não dar prioridade ao Iraque, ao não mencionar os abusos de Saddam durante a campanha e os primeiros meses do mandato, enfraqueceria o argumento de que o longo historial de violações de direitos humanos fornecia justificação para a intervenção.⁴¹⁷

G.W. Bush enumera, nas suas memórias (2010, *Decision Points*, 229) as razões para o Iraque constar da sua lista negra. O Estado árabe patrocinava actos terroristas, era inimigo confesso dos EUA, tinha um governo hostil que ameaçava os vizinhos, o ditador reprimia o seu povo, violava as obrigações internacionais impostas e tinha ou procurava obter ADM. Mas Bush diz que antes dos atentados, este era um problema que os EUA talvez conseguissem enfrentar sem medidas excepcionais. Todavia, depois dos ataques terroristas, a visão do mundo do Presidente mudou. Com ameaças biológicas, químicas e nucleares no imaginário diário dos norte-americanos, Bush compreendeu que os riscos eram demasiado altos e decidiu agir preventivamente.

Para a maioria dos autores, as justificações iniciais para a guerra não se baseiam em conceitos “wilsonianos” mas sim nas armas de destruição maciça e na presumível

⁴¹⁷ (Mann, 2004, *Rise of the Vulcans*, 258).

ligação a terroristas.⁴¹⁸ Apenas no mês anterior à guerra, a agenda foi alargada para a transformação política, introduzindo a ideia de democratizar o Iraque quer como objectivo de guerra, quer como objectivo mais vasto de transformar politicamente todo o Médio Oriente. Fukuyama (2006, *America at the crossroads*, 44-46) acredita que só na inauguração do segundo mandato é que Bush aceitaria muita da retórica neoconservadora, passando a referir a universalidade dos valores democráticos e ligando o carácter do regime interno a comportamento externo.⁴¹⁹ Fukuyama cita como principais argumentos usados as ADM, a ligação do Iraque à al-Qaeda e outras organizações terroristas e o argumento de que o Iraque era uma ditadura tirânica da qual os iraquianos mereciam ser libertados. Estes argumentos foram claramente influenciados pelos ataques a 11 de Setembro, dando um novo rumo à política externa dos EUA.⁴²⁰ A Administração conseguiu o apoio para uma acção militar, instigando nos cidadãos o receio de um novo ataque. Só quando os militares no Iraque não encontraram sinais de ADM, surgiram dúvidas sobre as ligações entre Saddam e a al-Qaeda e a Administração passou a servir-se do argumento humanitário.⁴²¹

⁴¹⁸ Como razões para intervir militarmente no Iraque, James Mann (2004, *Rise of the Vulcans*, 302) indica a ameaça aos interesses geopolíticos norte-americanos; a hostilidade do regime em relação ao povo e o passado de Saddam em tentar construir ADM. No mesmo sentido, Daalder e Lindsay julgam que as razões mais importantes foram sempre a existência de ADM e o desenvolvimento activo das mesmas. O programa nuclear dominou sempre o debate e todas as justificações públicas de guerra. Para os autores, foi no final do Verão de 2002 que começou a campanha para convencer a população e o mundo do perigo que a perpetuação de Saddam no poder implicava. (Daalder e Lindsay, 2003, *America Unbound*, 156)

⁴¹⁹ Mas então como explicar o conteúdo das comunicações de Bush anteriores ao segundo mandato como os discursos “State of the Union”, “Freedom in Iraq and Middle East: Address at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy”, “The Future of Iraq - American Enterprise Institute” em 2003 e o “Commencement Address” na Academia da Força Aérea dos EUA em 2004? Estão são dos discursos mais poderosos em termos de democratização como objectivo fundamental da agenda externa dos EUA. No entanto é apenas na Estratégia de Segurança Nacional de 2006 que a promoção da democracia é elevada a objectivo primeiro da política externa norte-americana.

⁴²⁰ Pelo que vimos da campanha e das afirmações de Bush quanto ao *status quo* no Iraque comprovámos que o 11 de Setembro foi essencial para a colocação do Iraque como alvo de acção. Para Reynolds (2009, *America, empire of liberty*, 562) foi o 11 de Setembro o impulso para a insistência no Iraque como alvo privilegiado. Ele aponta, ainda, o sabor amargo deixado em 1991 pela retirada dos militares, deixando Saddam incólume e, também, preocupações com petróleo e a segurança de Israel. O Estado pária islâmico regido por um ditador brutal era o Estado do “Eixo do mal” que mais facilmente poderia obter as ADM.

⁴²¹ Corroboramos com Fukuyama (2006, *America at the Crossroads*, 79).

Se analisarmos os discursos do Presidente em que o Iraque é mencionado, verificamos que há de facto uma preponderância nas ameaças que o regime consubstanciava por poder atentar contra aliados dos EUA na região ou contra os EUA, mais centrado nos mísseis de longo alcance, na possibilidade de armas biológicas como o antraz. Havia, pois, um alerta sobre as ameaças à segurança mundial, e após o 11 de Setembro os EUA não podiam correr mais riscos, esperando impassíveis até que as ameaças se materializassem. Bush aludia ao perigo nuclear temido como a “nuvem de cogumelo” que não podiam aguardar que se materializasse.

Apenas no Discurso *The Iraq Threat* emitido em Outubro de 2002 é que há referência à melhoria substancial de vida que os iraquianos notariam caso Saddam fosse derrubado, apontando a queda dos Taliban como exemplo. Neste discurso Bush falava, ainda, dos métodos de intimidação dos carrascos do regime, da opressão das minorias e introduzia os valores da dignidade humana e direitos fundamentais como não negociáveis e aspirações de todos os seres humanos, falando de uma nova época possível através de um novo Iraque. Douglas Feith que era assessor de Donald Rumsfeld no Pentágono avaliou as referências a “armas de destruição” e “direitos humanos e democratização” ao longo dos discursos do Presidente, detectando uma clara mudança a partir do Outono de 2003. Entre 12 de Setembro de 2002 e Setembro/Outubro de 2003 destaca uma primeira fase na retórica de Bush com menções ao obstáculo que o regime de Saddam colocava à segurança e paz internacionais. Após as forças da coligação terem falhado em encontrar provas de ADM, por volta de Setembro e Outubro de 2003, o Presidente deixou de falar sobre a história do Partido Baas e dos perigos das ADM nos seus comentários públicos, para se debruçar na oportunidade que o Iraque era para exportar a democracia ao mundo árabe e

muçulmano.⁴²² (Feith, 2009, *War and Decision*) A propósito do enfoque primeiro na ameaça do arsenal do Iraque, Kaplan e Kristol lamentaram que a Administração inicialmente falasse da guerra em termos tão estritos circunscrevendo a justificação para a remoção do regime a apenas uma questão de posse de armas de destruição maciça. Só poucas semanas antes do início da guerra, é que Bush pontuou as suas comunicações com alusões a uma guerra moral no sentido em que ninguém deve ser governado sem o consentimento do povo. Esta referência destinava-se a instilar nos americanos um sentido de missão e destino ligando-os ao resgate do Iraque das trevas, livrando-o de um ditador e substituindo-o por um regime democrático e livre. A herança dos EUA era a liberdade e a democracia e a missão era difundi-los se preciso pelo uso da força. (Kaplan & Kristol, 2003, entrevistados por Joanne Myers, *Books on Breakfast*, Carnegie Council).

Tony Blair, primeiro-ministro do Reino Unido entre 1997 e 2007, escreve nas suas memórias que o objectivo declarado do conflito era fazer cumprir as resoluções das NU, em relação às ADM de Saddam. Os relatórios provavam que a resolução 1441 estava a ser violada e, em termos políticos e legais, a acção militar era justificada. Acrescenta que, apesar de não terem encontrado as armas, acreditava que era possível que um novo Iraque impulsionasse a construção de um novo Médio Oriente. (Blair, 2010, *Um Percurso*, 390, 427, 443) Recorda que no seu discurso à Câmara dos Comuns, a tese moral nunca esteve ausente, pois estavam perante um “regime que contraria todos os princípios ou valores em que qualquer um dos (nossos) políticos acredita.” (*ibid.*, 439, 453) Mas Blair elegia os atentados terroristas como fulcrais para compreender a

⁴²² Ao contrário dos outros membros considerados neoconservadores, Feith colocava de parte a promoção da democracia como objectivo dos EUA para o Iraque. Na sua opinião, era ir longe de mais. Elogiava o encorajamento da democracia no estrangeiro apenas quando contribísse para os interesses nacionais e alertava que apesar de ser uma oportunidade valiosa para promover instituições democráticas no Iraque e no Médio Oriente não era, por si só, justificação bastante para a guerra. (Feith, 2009, *War and Decision*, 304, 392).

análise das novas ameaças, considerando que o 11 de Setembro tornava todas as análises anteriores redundantes, expondo os Estados párias como fonte de preocupação para todos. Na escolha entre uma política de gestão e uma política de revolução, Blair tornara-se um revolucionário após os atentados. (*ibid.*, 386)

Hoffmann é da opinião de que Bush estava determinando em derrubar Saddam independentemente de ter sido influenciado pelos neoconservadores. Para o analista, Bush permaneceu um pragmático, flutuando na adopção das táticas a seguir para o derrubar. (Hoffmann, 2004, *Gulliver Unbound*, 55) O que parece ter acontecido é a Administração ter-se apercebido de que o argumento do terrorismo parecia fraco ou improvável e que a justificação de mudança de regime apenas porque Saddam era um ditador particularmente bruto não levaria a lado nenhum. Rice declarara que as ADM eram o único argumento viável, porque havia pelo menos uma dúzia de resoluções das NU sobre o armamento do Iraque que já haviam sido aprovadas e ignoradas por Saddam. (citada por Woodward, 2004, *Plano de Ataque*, 275) Segundo Bush, Rice permanecera neutral nas reuniões do Conselho de Segurança Nacional mas em privado – embora tenha apoiado o regime das inspecções - após um encontro com Hans Blix tinha concluído com relutância que a única maneira de aplicar a resolução das NU era através da opção militar. (G.W. Bush, 2010, *Decision Points*, 251) Num artigo publicado no *The Washington Post* Rice diria que o Iraque era o elemento-chave no Médio Oriente, tal como a Alemanha o fora na Europa pós-Segunda Guerra Mundial. Como argumentos para a intervenção no Iraque mencionaria a ameaça à segurança dos EUA do regime iraquiano por ter usado armas químicas e biológicas, ter ligações a terroristas, ter invadido duas vezes outras nações e ter desafiado constantemente a comunidade internacional, violando dezassete resoluções em doze anos. (Rice, 2003, *Transforming the Middle East*, *The Washington Post*)

As diferentes correntes a favor da intervenção no Iraque

A audácia da transformação do Grande Médio Oriente era partilhada quer por correntes situadas na direita quer na esquerda do espectro político. O que os defensores da intervenção esperavam era uma reacção em cadeia, um efeito-dominó em que o Iraque seria a força dinamizadora do resto da região.

Bush já dera a entender que iria empenhar-se na mudança radical da política para com as ditaduras do Médio Oriente. Ao defender os valores da liberdade e democracia na região e ao salientar um papel especial para os EUA como força transformadora, seria apelidado por muitos de herdeiro de Wilson. De facto, surgem vozes tanto na ala mais conservadora como na liberal a apoiar a democratização activa do Iraque. Para Kaplan e William Kristol, G.W. Bush tornou-se o presidente mais “wilsoniano” desde Truman, Kennedy e Reagan. Perante os autores que acusam a incompatibilidade do rótulo de “wilsoniano” a um Presidente que defende a doutrina da guerra preventiva, quando Wilson defendia o multilateralismo, respondem haver duas versões do presidente Wilson. Uma faceta do presidente Wilson defendia o uso do poder americano para tornar o mundo seguro para a democracia, a outra admitia ser contraproducente pertencer a qualquer organização multilateral da qual façam parte Estados autoritários. Nesta perspectiva o destino dos EUA implica servir-se do seu poder para fazer cumprir os ideais. É esta a versão de “wilsonianismo” que Bush seguiu para os autores. (Kaplan & Kristol, 2003, entrevistados por Joanne Myers, Books for Breakfast, Carnegie Council)

De facto, quanto à intervenção no Iraque, já não fazia sentido pensar na divisão clássica direita versus esquerda mas sim em intervencionistas versus não

intervencionistas. Os realistas tradicionais tinham-se aliado aos esquerdistas anti-imperialistas e aos isolacionistas da extrema-direita contra a invasão do Iraque e, a favor desta, os veteranos liberais da guerra humanitária⁴²³ tinham ombreado com falcões da Administração, como Wolfowitz. Este preconizava o alinhamento do poder e influência norte-americana no Médio Oriente, longe da teocracia na Arábia Saudita e na direcção de um Iraque democrático. Defendia esforços para expurgar toda a região do Grande Médio Oriente de regimes autoritários. Este era um argumento muito lato, complexo e abstracto e mais próximo dos argumentos de pessoas fora da Administração como Bernard Lewis, Fouad Ajami e Robert Kagan.⁴²⁴

Heilbrunn diz que o impulso messiânico (a que Stanley Hoffmann chama de “tentação imperial”) que contaminou a administração G.W. Bush no pós-11 de Setembro originou uma aliança de neoconservadores e falcões liberais que ditou a intervenção no Iraque para derrubar Saddam.⁴²⁵ Houve até quem acusasse os internacionalistas liberais que apoiaram a intervenção de “neoliberais”.

Marie Slaughter, que foi alvo destas acusações, é cautelosa, falando em *apoiar* a democracia no estrangeiro e não em promovê-la. A diferença é que ao falar em apoio, reconhece-se que se constrói a democracia liberal de baixo para cima a partir de bases económicas e sociais. Não se pode simplesmente remover um governo e substituí-lo por outro, que no fundo, foi o que sucedeu no Iraque. É um processo longo e lento que começa com ajuda ao desenvolvimento da sociedade civil, apoio ao espírito de competição e empreendedorismo liberal de forma a criar o sustentáculo de uma futura democracia liberal. Slaughter fala de todos os presidentes dos EUA quererem ser vistos como os herdeiros de Wilson, apontando o Discurso da Segunda Inaugural de Bush em

⁴²³ Packer era um desses liberais a favor da intervenção no Iraque alegando preocupações com direitos humanos e democracia.

⁴²⁴ De acordo com Fukuyama, 2006. *America at the Crossroads*, 79.

⁴²⁵ Heilbrunn, 2011, Samantha and Her Subjects. *The National Interest*.

que rejeita os ditames frios dos interesses nacionais da teoria do equilíbrio dos poderes. Slaughter refere duas esquerdas nos EUA, uma que sabe que se adoptar a posição de intervenção em certos casos como genocídio e crimes contra a humanidade, corre todo o risco de desembocar num Vietname ou Iraque e prefere uma posição prudente e calculista, evitando riscos, sendo uma posição de “mal menor”. Outra esquerda, a tal esquerda que se uniu aos neoconservadores para apoiar a intervenção do Iraque e em que Slaughter se revê, está à altura dos princípios que nortearam a fundação dos EUA, de alcançar objectivos grandiosos que, na sua perspectiva, não é incompatível, com uma política externa efectiva e, ao mesmo tempo, prudente e sensata. Diz que é possível que os EUA se ergam para defender os princípios e valores universais e a promoção dos direitos humanos e democracia sem resvalar para uma intervenção externa forçada. O problema do Iraque foi os EUA não estarem disponíveis para conversar com outros Estados das Nações Unidas, que acalentavam legítimas dúvidas sobre a existência de ADM. Embora reconheça a necessidade de reformar algumas das instituições internacionais atribui-lhes um papel vital nos casos de violações de direitos humanos e correlativa necessidade de debelar o problema. (Slaughter, 2009, entrevista a Joel Rosenthal)

As divergências dentro da Administração

Constatámos que o pragmático Colin Powell exprimira dúvidas sobre a opção de invadir o Iraque. Os seus argumentos contra a invasão eram vários. Uma guerra no Iraque podia desestabilizar os regimes amigáveis da Arábia Saudita, Egipto e Jordânia. Desviaria a energia de outros assuntos, principalmente da guerra ao terrorismo. Afectaria a oferta e preço do petróleo e a imagem de um general norte-americano à

frente de um país árabe faria recrudescer o anti-americanismo. Além do mais, o Iraque tinha uma história bem complexa e nunca tivera uma democracia. Mais ainda, uma guerra daquela envergadura reivindicaria a maior parte do exército americano.

De encontro ao seu pedido, G.W. Bush exortou a uma coligação ou a uma acção das Nações Unidas de forma a recrutar aliados e internacionalizar o problema. Mais tarde, quando a diplomacia foi abandonada, Bush justificaria a divergência de opiniões, alegando que Powell era tático mas o Presidente tinha de ser estratégico. (de acordo com Woodward, 2004, *Plano de Ataque*, 194-197) O facto de o secretário de Estado ter uma posição bastante mais moderada coadunava-se com a sua experiência na guerra do Vietname, o que o levava a formular a que ficara conhecida por Doutrina Powell. Nesta exprimia a convicção de que a força só deve ser usada em último recurso, de forma a proteger interesses vitais e para atingir objectivos claramente militares. Preocupava-o que se subestimassem as dificuldades que uma operação militar sempre acarreta. Ele acreditava na política de contenção como a melhor maneira de pressionar a mudança de regime. Advogava que pressões da comunidade internacional conjugadas com ameaças do uso da força seriam a melhor forma de conseguir que Saddam cedesse e entregasse as armas. Os militares secundavam-no, temendo a tendência usual dos “falcões” em sobrestimarem a eficácia do poder militar. Assim, o debate quanto à estratégia para o Iraque exprimia divisões que perduravam desde a guerra do Vietname, desenhando-se uma clivagem entre os que defendiam a prudência e exprimiam reticências quanto ao uso da força e os que lamentavam o período de fraqueza da política externa que equivalera a cortes no orçamento para a defesa e a freios quanto ao uso da força.

Powell era a única excepção à predominância de personalidades na Administração a favor da mudança de regime. A sua posição reflectia as suas convicções e experiência, mas também as inclinações institucionais do Departamento de Estado, de que trabalhar

em uníssono com os aliados e usar o poder militar apenas em situações excepcionais era a melhor opção.⁴²⁶ De facto, o Departamento de Estado queria avançar por via de negociações e conversações diplomáticas e de forma ponderada. Queria a mesma coligação internacional que apoiara a guerra do Golfo em 1991, embora concordasse que era preciso a mudança de regime, removendo Saddam do poder e eliminando dessa forma as ameaças a ele associadas. (Woodward, 2004, *Plano de Ataque*, 61, 64)

Nunca existira uma cisão tão profunda no seio da equipa de segurança nacional como a que se revelava entre Cheney e Powell, pois este considerava a fixação de Cheney pelo Iraque doentia. Dizia que Feith, Wolfowitz e Cheney não paravam de procurar a relação entre o 11 de Setembro e o Iraque. Quando Bush informou Powell que iam entrar em guerra, este perguntou ao Presidente se estava ciente das consequências e da imprevisibilidade dos seus efeitos no Médio Oriente. (*ibid.*, 200, 334, 360) Cheney não compreendia a necessidade de apelar às NU, pois seria um processo interminável de debate, compromisso e adiamentos. A organização para ele não tinha qualquer importância pois fracassara durante mais de uma década, faltando-lhe a determinação para implementar as resoluções que exigiam o desarmamento iraquiano. Também Rice comparou as NU com a Sociedade das Nações, menosprezando-a como apenas uma sociedade do debate. (*ibid.*, 202) As divergências entre Powell e Cheney agravaram-se ao longo de 2002 materializando-se em discussões aceras em reuniões com o Presidente e no Conselho de Segurança Nacional. De um lado o unilateralismo de Cheney, Rumsfeld e o seu assessor, Douglas Feith. Do outro, o internacionalismo de Powell que não queria abandonar a hipótese das inspecções e sanções das Nações Unidas. Cheney opôs-se categoricamente à necessidade de ir ao Conselho de Segurança das Nações Unidas para pedir uma nova resolução. Para ele

⁴²⁶ Reynolds, 2009, *America, empire of liberty*, 562, 563.

pedir uma nova resolução seria contraproducente pois “afundá-los-iam no *pântano* do debate e hesitação das NU, abrindo a porta para que Saddam negociasse com as NU.” (citado por Woodward, 2003, *Bush at War*).

Por sua vez, George Tenet, director da CIA, receava que a guerra no Iraque estimulasse ainda mais o terrorismo e até que Saddam vendesse as armas que possuía a organizações terroristas.⁴²⁷

Portanto, esta oposição numa primeira fase foi ganha pelos adeptos da via das Nações Unidas, liderada por Powell, mas passados uns meses de hesitação e tentativas nas NU, a decisão de intervenção militar seria tomada sem o apoio da comunidade internacional.

A intervenção no Iraque e o *nation-building*

Como podemos compatibilizar a aversão a projectos de engenharia social do movimento neoconservador com a defesa de que os EUA, como nação excepcional e detentora dos valores e instituições universais e exportáveis, devem ter um papel proactivo na promoção da democracia, com base no poder militar?

Se lermos este objectivo de democratização das outras nações como objectivo sempre presente na política externa, devemos ter em conta as implicações do “excepcionalismo americano”. De facto, este implica uma visão optimista quanto à possibilidade de mudança liberal, assumindo que a democracia é espontânea na ausência de obstáculos artificiais, florescendo automaticamente na sua ausência. Desta forma, podemos presumir que havia a crença de que derrubando um ditador, se removeria o obstáculo artificial à existência de democracia e esta brotaria naturalmente. Esta abordagem não implica preocupações com a reconstrução do Estado no pós-conflito

⁴²⁷ Citado por Daalder & Lindsay, 2003, *America Unbound*, 133.

pois que, por si só, as condições para a democracia liberal nascerão. Assim podemos compreender a aparente contradição entre um dos princípios que unem os neoconservadores, a aversão a projectos de engenharia social, e um dos objectivos da política externa dos EUA: promover a reforma democrática.⁴²⁸

Mais, como é que pessoas como G.W. Bush e Condoleezza Rice tão críticas das tarefas de *nation building* desempenhadas pelos soldados norte-americanos durante a administração Clinton vão defender a mudança de regime no Iraque pela força armada? Uma intervenção militar que, obrigatoriamente, implicaria um processo longo e árduo de reconstrução pós-conflito? A própria Rice pareceu mudar de opinião, quando comparou o trabalho a fazer no Iraque com o Japão e a Alemanha no pós-Segunda Guerra Mundial. Da mesma forma e como já observámos num capítulo anterior, G.W. Bush, nas suas memórias, (2010, *Decision Points*) confessa que depois do 11 de Setembro mudou radicalmente de atitude. Só depois dos problemas se avolumarem no Afeganistão e no Iraque, se apercebeu da necessidade de treinar o exército e a força policial e construir estradas, clínicas de saúde e escolas.

Monten na sua obra já mencionada (2005, *The Roots of the Bush Doctrine, International Security*) cita Kemble a propósito dos erros cometidos na reconstrução do Iraque, pois a Administração, baseada na crença neoconservadora de que bastava remover os obstáculos à liberdade para esta emergir, confundia libertação com democratização. Esta incompreensão entre os dois conceitos levou à crença de que a vitória militar no Iraque equivalia à sua democratização. A queda da estátua de Saddam em Bagdad foi vista, por muitos iraquianos, como o fim dramático e repentino de uma

⁴²⁸ Neste sentido Fukuyama (2006, 19 de Março, Interview with Sarah Baxter, *The Sunday Times*) interroga-se sobre as razões pelas quais os neoconservadores voltaram à visão “leninista” da história. Se desconfiavam das tentativas de engenharia social da URSS e até das versões ocidentais do Estado-providência, como poderiam imaginar que uma sociedade tão complexa como o Iraque, poderia ser reconstruída de cima para baixo. Fukuyama aponta para o facto de que para a administração G.W. Bush a mudança de regime era concebida apenas como forma de remover um ditador e derrubar um regime em vez de prever a construção lenta e laboriosa de instituições democráticas e liberais, crítica principal que dirigiu à invasão do Iraque. (2006, *America at the Crossroads*)

guerra relâmpago. Quando o caos se instalou, Rumsfeld minimizou-o, alegando que “os problemas acontecem” e que “a liberdade é suja”. (citado por Packer, *The assassins’ gate*, 136, 137) Ele via na anarquia a primeira etapa da democracia. Na sua perspectiva e na de outros membros da Administração, a liberdade era a ausência da força e de constrangimentos. A liberdade existia na natureza humana por força divina, não em instituições e leis feitas pelo homem. Removendo um tirano há trinta e cinco anos no poder, a democracia floresceria automaticamente no seu lugar, pois, toda a gente, em qualquer lugar, quer ser feliz, não havendo lugar para as contingências. Também podemos apontar que o vice-presidente Dick Cheney sempre tivera uma confiança cega e quase mística no poder militar e escassa curiosidade sobre as consequências humanas. (*ibid.*, 135-137) Neste sentido, Philip Gordon, especialista em política externa norte-americana, critica a tendência da Administração para equivaler democracia a eleições e ver a democracia como um objectivo desejável e realista a curto prazo no mundo árabe, esquecendo-se que quando se organiza eleições em sociedades árabes às quais faltam as condições necessárias a uma democracia sólida, há o risco de que as linhas sectárias, tribais e religiosas expludam. (Gordon, 2007, *Winning the right war*, 85).

Conclusão

Vimos de que forma o Iraque assumiria uma preponderância crescente nos discursos e debates na Casa Branca, culminando numa intervenção militar cujo fim formal só ocorreria em 2011. Embora o regime de Saddam fosse odioso pela violação constante de resoluções das Nações Unidas, merecendo o repúdio da comunidade internacional, parece-nos claro que só o 11 de Setembro colocaria o Iraque em relevo nas preocupações da administração G.W. Bush. De facto, como observámos, o Iraque

não constava dos discursos do candidato Bush nem do recém-empossado Presidente. O próprio afirmara não sentir qualquer vontade de vingar a tentativa de assassinio do seu pai, nem lamentava o desfecho da Guerra do Golfo. No entanto, vários membros da sua Administração, quer associados ao neoconservadorismo quer nacionalistas de linha dura vinham a defender a mudança de regime nesse Estado décadas antes. Observámos que no seio de *think tanks* como o *Project for a New American Century* e o *Committee on the Present Danger* vinham a elaborar estratégias para o Iraque que implicavam pressionar os presidentes dos EUA a agir de forma mais assertiva e ousada. De facto, certos elementos da Administração como Wolfowitz, Cheney e Rumsfeld consideravam que era a altura ideal para ousar ir mais longe, aproveitando o ambiente que se vivia para derrubar um ditador. Bush revelou ser mais cauteloso, não querendo arruinar a vaga de apoio que obtivera no ataque ao Afeganistão.

Contudo em 2002 a questão do regime iraquiano torna-se cada vez mais relevante no Pentágono, na Casa Branca e na imprensa. A classificação de “nação em guerra”, aliada ao clima de medo e preocupações para com a segurança dos norte-americanos ajudam a perceber a forma como o discurso neoconservador foi acolhido pela população. As informações veiculadas numa certa imprensa escrita e na televisão são impregnadas de alusões quer às ligações entre os terroristas e Saddam quer a um programa nuclear que estaria iminente.

O facto de haver quase um consenso sobre a prossecução do regime iraquiano do programa nuclear fortaleceu a preponderância do argumento das ADM e o perigo que colocavam quando nas mãos de um ditador que tinha ligações a grupos terroristas. Era essencial esta tríade apocalíptica: armas letais vendidas a grupos radicais por Estados falhados liderados por ditadores.

Contudo, e embora este argumento fosse o que tivesse mais peso, não se pode esquecer que o pilar da “promoção da democracia” da Doutrina Bush surgiu no início de 2002 e estava plasmado no NSS de 2002 de forma geral e no NSS de 2006, especificamente, sendo claramente enunciado como o principal objectivo da administração em matéria de política externa. Porém, vimos também que na comunidade internacional dificilmente existe consenso quanto à possibilidade de intervenção e violação do princípio da soberania de um Estado para “mudança de regime”. Podemos, então, arguir - dada a dificuldade em que a comunidade internacional aceitasse a intervenção militar para este efeito – que foi mais fácil de justificar uma intervenção com base na posse de ADM que era um facto para muitos – dado o passado do regime iraquiano. Quando nenhuma prova é encontrada, é adoptada a linha de argumentação que já tinha sido defendida em algumas comunicações e documentos – a democratização pela “mudança de regime”.

Aludimos ainda à oposição activa da França e da Alemanha contra uma intervenção militar no Iraque nos EUA que originou uma crise transatlântica, que expôs diferenças profundas quanto à abordagem a um país considerado uma ameaça à segurança internacional.

Quanto às afirmações de que a guerra no Iraque se deveu à “apoderação” da agenda pós-11 de Setembro pelos neoconservadores, a verdade é que o Iraque era um alvo para este movimento há uma década. Como vimos anteriormente era uma das prioridades previstas no *Defense Planning Guidance*. Era, também, no think tank *Project for the New American Century* que vários altos funcionários da Administração tinham integrado, que o objectivo de mudança de regime no Iraque era há muito acalentado e discutido. O caso para o Iraque parecia ajustar-se na perfeição ao espaço de acção permitido pelo terror dos ataques terroristas. Era preciso uma resposta

determinada e Saddam, classificado como um dos maiores perigos mundiais, parecia o alvo mais óbvio após o derrube dos Taliban. Quando entrevistados sobre a invasão do Iraque, Lawrence Kaplan e William Kristol defenderam a guerra no Iraque por este ser a maior ameaça e o maior desafio no Médio Oriente. A intervenção no Iraque seria o caminho certo para os EUA mostrarem os valores e ideais que defendem e simultaneamente demonstrar que lideram na compatibilidade entre ambos – ideais e liderança. Os princípios-chave do neoconservadorismo defendidos seriam todos aplicados caso se entrasse em guerra com o Iraque: mudança de regime, promoção da democracia, poder militar e influência dos EUA na região do Médio Oriente. Ambos diziam que havia uma inevitabilidade a conduzir à guerra. Curioso é que, como vimos no capítulo III sobre os “Vulcanos” e a sua ligação ao Iraque, William Kristol e Kaplan também defendiam que a guerra no Iraque era uma guerra de ideias no sentido em que se se inquirisse alguém sobre uma intervenção ao Iraque, a resposta dessa pessoa revelaria a sua mundividência, ideologia e as preferências políticas. O facto de a retórica neoconservadora ter sido apoiada no seio de uma Administração dominada (no sentido de maioria numérica) por outra corrente de política externa – a dos nacionalistas americanos - é explicada por Anne-Marie Slaughter por implicar ir contra Kissinger e a política realista. Os neoconservadores tentavam convocar a grande tradição americana de se erguer pelos seus princípios. Ora, diz Slaughter que os EUA têm uma história distinta forjada contra a visão do mundo assente na *realpolitik* – o que em termos políticos e práticos implica que nenhum Presidente americano pode rejeitar essa herança idealista por muito tempo. (Slaughter, 2009, entrevista a Joel Rosenthal).

Conclusões

A elaboração da presente tese permitiu aprofundar vários conhecimentos, em particular sobre a administração de George W. Bush e a sua evolução ao longo da primeira década do século XXI.

Começámos por avaliar a campanha presidencial de G.W. Bush, bem como os primeiros oito meses do seu primeiro mandato para concluir que, embora tenha mostrado vontade de pôr cobro a algumas medidas do seu predecessor, o novo Presidente não divergiu essencialmente dele na sua forma de governar. Podemos elencar algumas características de G.W. Bush nestes primeiros meses:

1) Deu uma clara prioridade a assuntos de foro doméstico, tais como cortes nos impostos e reforma da educação (especificamente o programa *No Children Left Behind*) e declarou a relação com o México a mais importante de todas.

2) Resolveu a crise diplomática com a China devido ao acidente com um caça chinês, com cautela e pragmatismo;

3) Firmou uma relação amigável com Vladimir Putin, Presidente da Rússia.

4) Pautou a maioria das decisões pela leitura dos interesses nacionais (afastou-se do conflito israelo-palestiniano, e não quis que os Estados Unidos fossem moderadores na guerra civil na Colômbia);

5) Afirmou explicitamente que num cenário de guerra possível decidiria guiado pela Doutrina Powell;

6) Apesar de ter sido muito duro para com o papel de *nation-building* atribuído aos militares pela administração de Bill Clinton, manteve os soldados no Kosovo e na Bósnia;

7) Continuou a enaltecer os valores da liberdade, democracia e mercado livre e a identificação entre os interesses e os valores, uma atitude comum aos presidentes dos

Estados Unidos. No fundo, o “internacionalismo americano distinto”, advogado por George W. Bush no discurso homónimo, não era inovador e pode ser comparado ao Discurso da Segunda Inaugural do seu antecessor. No entanto, é curioso que tanto Robert Kagan como William Kristol, considerados neoconservadores, lhe atribuíram um significado enorme, louvando-o pela assertividade e coragem em relação à China e à Rússia.

8) No geral, George W. Bush viria a ter boas relações com as grandes potências, declinaria um papel interventivo para os Estados Unidos no palco mundial, tendo mesmo declarado a importância da modéstia, principalmente quando se é uma superpotência.

Apesar de certas ideias mais assertivas durante a campanha presidencial – como ter criticado a indulgência de Clinton para com Moscovo e a relação estratégica do predecessor com a China, a agenda de Bush não trouxe a aproximação desejada ao programa neoconservador. De facto, desiludiria os neoconservadores na forma como recuou na venda de armas a Taiwan, na resolução da crise com a China da forma mais pragmática e menos afrontadora possível - o que lhe mereceu acusações de “ter humilhado os Estados Unidos” e de “maior timidez do que Bill Clinton” no palco mundial. Em relação à Rússia, a política de aproximação e, até, de cordialidade com o recém-eleito Presidente Vladimir Putin agravaria o desapontamento dos neoconservadores. Também os nacionalistas americanos se juntariam aos neoconservadores na oposição à decisão do Presidente em recusar aumentar o orçamento para a Defesa. Criticavam o peso do papel moderador do secretário de Estado, Colin Powell, e a quebra da promessa de reconstruir o sector militar, através do aumento do orçamento para a defesa.

Em matéria de acordos internacionais, a Administração seguiu o rumo unilateralista que já se vinha a revelar desde a administração G.H.W. Bush e Bill Clinton, mas acentuando-o com a não ratificação do Protocolo de Quioto e abandono de vários acordos: Tratado para a criação do TPI, Tratado sobre a Proibição Total de Minas, Pacto sobre o Controlo de Armas Ligeiras, um novo Protocolo para a Convenção sobre Armas Biológicas, Tratado sobre a Proibição Completa de Testes Nucleares, bem como ao Tratado para a Abolição do uso de Minas.

Comprovámos que em todas as decisões pesou a influência das correntes doutrinárias em política externa. Quanto à atitude em relação aos tratados internacionais, apontámos o princípio neoconservador de o poder dos Estados Unidos não ser constrangido por limitações impostas por acordos internacionais e a própria aversão aos tratados internacionais por parte dos nacionalistas americanos. Por outro lado, o internacionalismo liberal de Colin Powell e do seu número dois, Richard Armitage, foram determinantes na resolução da crise chinesa por meio de uma carta de arrependimento do Presidente a Hu Jintao. Mesmo nas decisões de não se aumentar os fundos para o sector militar e nos cortes nos impostos, se reflectiu o peso desta corrente, pois a defesa de um governo pequeno é uma das características principais desta corrente de internacionalismo liberal. O facto de a administração G.W. Bush ter optado por se distanciar de alguns problemas do palco internacional, como a questão israelo-palestiniana e a crise entre o governo colombiano e os rebeldes marxistas, atesta a preocupação em encarar os EUA como uma potência do *status quo* com poucas exigências para com o sistema internacional.

Estas atitudes demonstraram que G.W. Bush não queria afrontar as linhas adoptadas anteriormente, preferindo o conhecido e confortável ao desafio, confirmando

a retracção na política externa. Assim, podemos concluir por uma desvalorização dos assuntos internacionais nos primeiros oito meses da sua presidência.

Avançamos para a administração G.W. Bush no pós-11 de Setembro de 2001 e comprovámos o impacto que os atentados terroristas tiveram na formulação de uma nova agenda para a política externa dos Estados Unidos. Os atentados terroristas em Nova Iorque e Washington foram também o despertar para uma nova realidade terrorista que mostrou que tanto as grandes e poderosas Nações como as mais pequenas e insignificantes estavam vulneráveis às ameaças contemporâneas. A imprevisibilidade e incerteza eram as características do novo terrorismo com base na religião islâmica, o que implicava o repensar da definição de segurança colectiva e da prevenção das ameaças.

Concluimos que o Presidente emergiu no dia a seguir aos ataques como que transformado, com um discurso maniqueísta pontuado por referências religiosas em que decretava uma Guerra ao terror, vasta e assertiva, não só aos terroristas mas também aos Estados que os toleravam. Num conjunto de discursos do Presidente e no novo documento estratégico de segurança nacional, seriam delineados um conjunto de princípios que ficariam conhecidos por Doutrina Bush. Alguns dos princípios lançaram mesmo interrogações sobre a sua legitimidade, tais como o princípio da guerra preventiva e o princípio da mudança de regime por porem em causa o suporte da ordem internacional pós-1945 que deriva do Tratado de Vestefália de 1648. Os princípios do poder unilateral ou por via de coligações flutuantes enfatizaram a pouca importância delegada às organizações internacionais. O princípio da guerra preemptiva – mas no fundo o que estava consignado no *National Security Strategy* de 2002 era a guerra preventiva - lançou alarmes em vários Estados, principalmente europeus, obrigando a

declarações do governo, ressaltando que o princípio era para ser usado com muita cautela e não como precedente.

A nova agenda implicava, ao contrário do defendido pelo Presidente no início do mandato, um papel interventor para os Estados Unidos, realçando a “excepcionalidade” da nação e dos valores americanos e as responsabilidades especiais no palco internacional. Deste papel especial decorria a previsão da promoção da democracia no Médio Oriente. A todos os Estados foi feito um ultimato no sentido em que tinham de optar por pactuar com os Estados Unidos na luta ao novo terrorismo ou, automaticamente, ficar do lado dos terroristas. A comunidade internacional mostrou estar unida na condenação dos ataques de 11 de Setembro – o que se reflectiu na resolução 1368 de 12 de Setembro de 2001, introduzida pela França. No final de Setembro, seria ainda aprovada a resolução 1373 que obrigava todos os membros a tomar medidas específicas contra o terrorismo. Este espírito de “finalidade internacional” estender-se-ia à intervenção no Afeganistão e duraria até aos Acordos de Bona em que foi designado um governo interino para substituir os Taliban.

Concluimos por um enorme contraste entre a administração de G.W. Bush antes e depois dos atentados, propondo duas fases distintas para a sua Administração: uma pragmática, modesta e realista, e outra assertiva e revisionista - para alguns, até radical e revolucionária. Nesta segunda fase, a preponderância da Presidência era transferida para a política externa com a formulação de objectivos grandiosos e extremamente ambiciosos para os Estados Unidos com base no seu poder militar. O fim principal da agenda externa começaria por ser um combate – diferente de todas as guerras anteriores – vasto e prolongado contra o novo terrorismo, pois tratava-se de expurgar todas as células e todas as redes terroristas a nível mundial. Comprovámos, também, que o que começou por ser abordado como um problema transnacional de redes fugidias que

actuari na sombra, acabou por ser resolvido como um problema ligado ao Estado-nação. Constatámos que esta abordagem ao terrorismo transnacional se prendia com o quadro conceptual dos altos funcionários da administração G.W. Bush. De facto, analisámos o papel dos “Vulcanos” e a sua história para concluir que apesar da experiência em anteriores administrações e na academia, esta era inadequada para tratar das novas ameaças do século XXI. Concluimos que no pós-11 de Setembro a partilha de ideias “hegemonistas” entre os “Vulcanos”, fossem estes associados aos neoconservadores, nacionalistas americanos ou realistas, foi determinante no rumo da política externa e que culminaria na intervenção no Iraque em 2003. Foram especialmente decisivos o princípio do excepcionalismo americano e a crença de que o pós-Guerra Fria era o momento-chave para os Estados Unidos se afirmarem no palco internacional, moldando as relações internacionais e criando uma nova ordem mundial.

Abordámos aquele que considerámos ser o grande objectivo da administração G.W. Bush: a agenda para a liberdade, que incluía a promoção da democracia no Médio Oriente pela “mudança de regime”. Implicava não só o derrube de Saddam Hussein no Iraque como ponto de partida para a democratização de toda a região e exemplo inspirador para a verdadeira mudança, como também, progressos no conflito israelo-palestiniano através de novos líderes palestinianos.

Observámos as diferenças entre a Estratégia de Segurança Nacional de 2002 e a de 2006. Aquela era mais unilateralista e esta previa consultas e cooperação com os aliados e organizações internacionais. Mais, a promoção da democracia e o apelo a um Concerto das democracias eram explicitamente considerados os pilares da Estratégia de Segurança Nacional de 2006, prevendo inúmeras ferramentas de *soft power*, para implementar esta agenda, sendo o uso da força apenas uma de muitas. Explicámos as razões que determinaram o enfoque no Médio Oriente e as críticas de que a

Administração foi alvo por não ter ousado intervir no Irão e na Coreia do Norte, mas também por se circunscrever ao Médio Oriente.

Recuámos aos primórdios da Nação americana para perceber as raízes do conceito de “nação excepcional” e as duas correntes dominantes ao longo da história da política externa que se vão alternando: a democratização pela força do exemplo e a promoção da democracia através da intervenção. Atentámos, especificamente, às intervenções mais marcantes em política externa e ao misto de interesses e motivações que estiveram por detrás destas.

Concluimos que embora existissem programas de promoção da democracia desde os anos setenta, inexplicavelmente o Médio Oriente tinha sido excluído e ficara à margem das vagas de democratização que percorreram a Europa, o Leste Asiático e a América Central e do Sul.

No que diz respeito ao princípio da promoção da democracia através da mudança de regime, constatámos que a sua aplicação ocorreria na prática com a intervenção no Iraque em 2003. Observámos o longo caminho que desembocaria na decisão de invadir o Iraque para derrubar Saddam e assim instalar um regime democrático funcional.

Porém, verificámos que vários argumentos foram apontados como justificação para a operação militar. Concluimos que inicialmente o argumento mais forte era o facto de a Administração ter determinado que o Iraque possuía armas de destruição maciça ou que teria um programa nuclear em estado tão avançado que em poucos meses teriam as armas prontas a ser usadas. Assim, a razão primeira e a que mais foi usada como justificação pela Administração, quer perante o Congresso americano, quer perante o Conselho de Segurança e a Assembleia Geral das Nações Unidas, foi a ameaça que o Iraque representava. Mais, a existência de ADM merecia acolhimento por muitos Democratas no Congresso. O argumento que mais peso teria para convencer os aliados

seria, pois, a provável existência de um arsenal nuclear e do perigo que o Iraque representava para a segurança internacional. Podemos acrescentar a relutância que a comunidade internacional tem em reconhecer legitimidade à intervenção noutro Estado para mudança de regime por razões humanitárias ou de promoção da democracia.

Atentámos às divergências que se foram aprofundando na Administração entre os que, como Dick Cheney, Donald Rumsfeld e Paul Wolfowitz consideravam que as medidas diplomáticas estavam esgotadas, e os que como Colin Powell e Richard Armitage, insistiam numa solução com as Nações Unidas para que os inspectores voltassem ao terreno. Existiu, também, uma tentativa de ligar Saddam à al Qaeda e mesmo aos atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001. A oposição francesa e alemã a uma segunda resolução e a própria comunicação de Powell sobre as “provas” das armas foram decisivas para a decisão de não adiar mais a intervenção militar.

Após a intervenção em 2003, e passados meses em que as forças militares e de segurança falharam em encontrar qualquer prova quer da existência de armas quer de programas nucleares no Iraque, a Administração abandona o argumento de preocupações com a segurança. Se atentarmos aos discursos a partir do Outono de 2003, o arsenal bélico deixa de ser mencionado para dar lugar a argumentos morais e humanitários: o passado de Saddam como tendo ordenado o massacre de curdos e xiitas, a miséria e sofrimento da população, o historial de invasor quer do território iraniano, quer do Kuwait e o desrespeito por quase vinte resoluções das Nações Unidas. Estas razões deram mais força ao argumento de que um Iraque democrático e liberto do regime despótico de Saddam Hussein funcionaria como o impulsionador da mudança democrática em todo o Médio Oriente.

Constatámos que a decisão de avançar para o Iraque sem uma segunda resolução das Nações Unidas que autorizasse a acção militar e não podendo ser aplicado o artigo

51º da Carta das NU, provocou uma das maiores cisões entre os Estados Unidos e a Europa desde a crise do Suez em 1956. A maior oposição veio dos líderes francês e alemão que se uniram em oposição a uma segunda resolução que aprovasse a intervenção para derrubar o governo de Saddam e eliminar as armas de destruição maciça. No entanto, concluímos que o unilateralismo em relação a acordos internacionais e as revelações sobre o tratamento dos prisioneiros da al-Qaeda na base de Guantánamo já tinham dado azo a uma onda de criticismo e aumento dos índices de anti-americanismo.

Concluímos, porém, que internamente as decisões do presidente G.W. Bush vinham a merecer a aprovação pelos seus conterrâneos, com os índices de aprovação da performance do Presidente a alcançar mais de 70% um dia após o 20 de Março de 2003: data do início da missão militar no Iraque. Não deixámos de aludir à imprensa neoconservadora que nos canais da *Fox News*, nas rádios da *Clear Channel* e em alguns dos jornais de maior circulação nos EUA, teve influência na divulgação de um discurso político que fundia a Guerra ao Terror com a necessidade de intervir no Iraque, sendo para alguns autores, responsável pela crença partilhada por muitos norte-americanos de que Saddam estava ligado à al-Qaeda.

Todavia, constatámos que a Administração recuaria na sua agenda intervencionista, voltando ao modelo inicial, do conservadorismo e realismo nas relações com as outras potências. O Departamento do Estado seria valorizado em relação ao da Defesa, haveria uma remodelação governamental em que os novos altos funcionários tinham posições mais pragmáticas e consentâneas com o realismo do que os antecessores. Gradualmente, o governo norte-americano mostraria vontade de voltar a trabalhar em conjunto com os aliados e as instituições internacionais.

No que diz respeito à Estratégia de Segurança Nacional de 2006, o documento dava clara preponderância aos valores da democracia, liberdade e dignidade e previa para a promoção destes uma vasta gama de medidas, quase todas de *soft power*.

No entanto, e na prática, nas relações com o Médio Oriente o regresso ao *status quo* pôs cobro a estas pretensões de democratização. Os Estados Unidos voltaram à posição inicial, consolidando as relações com os líderes da região. A Administração acabaria por mudar a retórica para o Médio Oriente, passando a apostar na estabilidade na região. No Irão e na Coreia do Norte, a Administração colocou de parte a opção militar. Os EUA voltam a consolidar os laços de amizade e relações de cooperação com Estados com historial longo de violações dos direitos humanos. Após Bush ter promovido o Roteiro para a Paz que culminaria no encontro entre Ariel Sharon, chefe de governo de Israel, e Mahnmoud Abbas, o novo primeiro-ministro palestiano, sobreveio uma vaga de violência, resultando em dezenas de mortos. A violência inesperada foi um duro golpe na agenda para a liberdade. Significava que a região não tinha mudado no mais importante, mesmo após a queda de Saddam e o compromisso pessoal de Bush quanto à diplomacia regional.

Explicámos os vários factores que nortearam o retrocesso da agenda para a liberdade. Em primeiro lugar, destacámos o aumento da violência sectária no Iraque com a sucessão de atentados terroristas, um deles visando a missão da ONU para o Iraque, em que morreria o enviado especial das NU para o Iraque, Sérgio Vieira de Mello, e mais vinte e uma pessoas. Havia uma enorme impreparação da equipa de soldados enviados para o Iraque, falta de conhecimentos específicos, ignorância quanto à língua, história e costumes locais e faltou a transferência rápida e eficaz de autoridade para um governo interino. Quando se deu a transição, o governo interino estava dependente hierarquicamente de funcionários norte-americanos, o que agravou o

sentimento de dominação imperialista. Houve uma preocupação em desbaasificar os sectores da polícia, segurança e administração pública, privando a sociedade iraquiana dos poucos funcionários especializados e competentes. Por outro lado, a presunção neoconservadora de que a democracia emerge na ausência de constrangimentos revelou-se completamente errada, ainda mais quando o Partido Baas tinha dominado o poder entre 1968 e 2003. Os quase quarenta anos haviam aniquilado totalmente a vida política e destruído a possibilidade de novas elites. Foram os antigos exilados saídos de partidos religiosos ou nacionalistas, tão ou mais totalitários do que o Partido Baas, que ocuparam o poder. Estes careciam da cultura política do debate das ideias, dos votos e da procura de alianças. As críticas à actuação no Iraque e no Afeganistão recrudesceram com a não aplicação da convenção de Genebra para os prisioneiros no Afeganistão, agravando-se com a privatização de grupos militares, acusações de tortura através de técnicas de *waterboarding*, e relatos de práticas desumanas na prisão de Abu Ghraib. Pensava-se, também, que a guerra do Iraque seria como a do Kosovo, limpa e barata. Erroneamente, Rumsfeld estava convicto de que seria possível invadir o Iraque com o mínimo de estrutura de força pois o trunfo da tecnologia militar seria suficiente para o sucesso total da invasão. O tempo seria determinante em mostrar que o número de soldados no terreno, bem como especialistas nas áreas do direito e administração, era claramente insuficiente. Um outro factor está relacionado com os EUA terem-se lançado numa ambiciosa transformação do Médio Oriente que se baseava na sobrestimação do poder militar norte-americano e num excesso de confiança no apoio internacional aos EUA. Além disto, fundou-se num optimismo ingénuo na possibilidade de a democracia de estilo ocidental ser exportada para a conturbada região. Após a intervenção no Iraque, o Médio Oriente tornou-se ainda mais instável e menos democrático e cada vez mais hostil aos EUA.

Apesar de todos os erros e falta de consciência e sensibilidade na pós-reconstrução no Iraque, pensamos que a administração G.W. Bush foi revolucionária ao condenar as práticas de conivência e promoção da estabilidade para com os líderes do Médio Oriente. A abordagem às novas ameaças, colocando a tónica na democracia como antídoto às mensagens de violência e proliferação do ódio contra os governos ocidentais, foi essencial para compreender a génese dos Estados falhados e o perigo que representam globalmente. A globalização e as novas tecnologias possibilitaram um novo tipo de terrorismo, mais letal e imprevisível, que teve impacto nas estratégias contra-terroristas não só nos EUA como nas próprias Nações Unidas.

A preponderância atribuída ao poder militar para incentivar a mudança democrática no Médio Oriente provou estar errada e teve a infeliz consequência de induzir a associação entre programas de promoção da democracia e uma intervenção militar.

Por fim, é possível analisar com maior clareza a Doutrina Bush, quase uma década volvida desde a sua formulação. Com o 10º aniversário do 11 de Setembro, multiplicaram-se os artigos de opinião em que os analistas recuam quanto à introdução de algo inovador na política externa. Apesar de ter suscitado tanto louvor como criticismo, a Doutrina Bush foi menos transformativa do que os seus contemporâneos na altura supunham. Neste sentido, recordemos que mesmo os polémicos princípios da guerra preventiva e preemptiva tinham sido defendidos por membros da administração Bill Clinton e o unilateralismo já se manifestara noutras administrações.

É verdade que o ataque a 11 de Setembro teve um enorme impacto político a curto prazo, mudando as prioridades da administração Bush com todas as consequências da “guerra ao terror”. De facto, comprovámos a mudança das relações dos EUA com o mundo e as fracturas na Europa, principalmente após a invasão do Iraque para a

democratização no Grande Médio Oriente. No entanto, parafraseando Almeida Fernandes, “2001 não é fundador de uma nova ordem (ou desordem) mundial como o foram 1945 ou 1989”. Se é assente que o 11 de Setembro é um importante acontecimento, é também verdade que “não foi a causa de nenhuma viragem maior na geo-economia.” (A. Fernandes, 2011, Uma catástrofe que não mudou o mundo, *Público*, 9, 10)

Podíamos ter aprofundado outras linhas apenas vagamente abordadas nesta tese, tal como o escopo dos programas de promoção da democracia que existiam desde os anos setenta, fora do Médio Oriente. Podíamos também ter analisado em maior detalhe se os princípios da Doutrina Bush foram ou não a tentativa de uma nova ordem mundial. Outro possível trabalho seria sobre a percepção das intervenções externas dos Estados Unidos nos países em que intervieram. Seria também interessante avaliar em maior profundidade as razões para a dificuldade de se estabelecerem democracias liberais nos Estados árabes. Porém, tais possíveis temas ficarão para ser aprofundados em próximas investigações.

Referências

Bibliografia primária:

- Blair, T. (2010). *Um percurso*, Lisboa: Bertrand Editora.
- Bush, G. W. (1999, 19 de Novembro). A Distinctly American Internationalism. Simy Valley, California. Retirado em 23 de Agosto de 2011 de <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/wspeech.htm>
- Bush, G. W. (2000, 3 de Agosto). *GOP nomination acceptance address*, Philadelphia, PA. Retirado em 2 de Junho de 2012 de <http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/08.03.00.html>
- Bush, G. W. (2000, 3 de Outubro). The First Gore-Bush Presidential Debate. PBS, Clark Athletic Center. Massachusetts University, Boston. Retirado em 24 de Agosto de 2011 de <http://www.debates.org/index.php?page=october-3-2000-transcript>
- Bush, G. W. (2000, 11 de Outubro). The Second Gore-Bush Presidential Debate.
- Wake Forest University. Winston-Salem, North Caroline. Retirado em 23 de Agosto de 2011 de <http://www.debates.org/index.php?page=october-11-2000-debate-transcript>
- Bush, G.W. (2001, 1 de Maio). Discurso na National Defense University, Washington: <http://www.fas.org/nuke/control/abmt/news/010501bush.html>
- Bush, G. W. (2001, 5 de Setembro). *Presidents Exchange Toasts at State Dinner* P. o. M. Vincent Fox. Washington, D.C., The White House. Retirado em 23 de Setembro de 2011 de <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010906-1.html>
- Bush, G. W. (2001, 20 de Setembro). *Address to the Nation*. Washington D.C., White House. Retirado em 2 de Setembro de 2011 de <http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/09.20.01.html>
- Bush, G. W. (2002, 29 de Janeiro). *State of The Union Address*, Washington D. C., White House. Retirado em 8 de Outubro de 2011 de <http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/01.29.02.html>

- Bush, G. W. (2002, 1 de Junho). *Commencement Address*. Military Academy, West Point, New York. Retirado em 9 de Outubro de 2011 de <http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/06.01.02.html>
- Bush, G.W. (2002, 24 de Junho). President Bush Calls for New Palestinian Leadership, Washington D.C., The White House. Retirado em 2 de Maio de 2012 de <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020624-3.html>
- Bush, G.W. (2002, 11 de Setembro). *September 11 Anniversary Address*, New York. Retirado a 5 de Junho de 2012 de <http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/09.11.02.html>
- Bush, G. W. (2002, 12 de Setembro). *Remarks to the U.N.*, New York. Retirado em 22 de Outubro de 2011 de <http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/09.12.02.html>
- Bush, G. W. (2002, 7 de Outubro). *The Iraqi Threat*. Cincinnati, OH, The White House. Retirado em 22 de Outubro de 2011 de <http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/10.7.02.html>
- Bush, G. W. (2003, 28 de Janeiro). *State of the Union Address*. Washington D.C., White House. Retirado em 22 de Outubro de 2011 de <http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/01.28.03.html>
- Bush, G. W. (2003, 26 de Fevereiro). *The Future of Iraq*. American Enterprise Institute, Washington D.C. Retirado em 20 de Outubro de 2011 de <http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/02.26.03.html>
- Bush, G.W. (2003, 6 de Novembro). *Freedom in Iraq and Middle East: Address at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy*, Washington, D.C. Retirado em 4 de Dezembro de 2011 de <http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/11.06.03.html>
- Bush, G.W. (2003, 19 de Dezembro). Lybia Pledges to Dismantle WMD Programs, Remarks by the President, The James S. Brady Briefing Room. Retirado em 26 de Novembro de 2011 de <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/12/20031219-9.html>

- Bush, G.W. (2004, 2 de Junho). *Commencement Address at the United States Air Force Academy*, Colorado Springs. Retirado em 8 de Outubro de 2011 de <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A9946-2004Jun2.html>
- Bush, G.W. (2005, 20 de Janeiro). *Second Inaugural Address*. Washington D.C., The White House. Retirado em 31 de Outubro de 2011 de <http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/01.20.05.html>
- Bush, G.W. (2005, 7 de Maio). *Freedom and Democracy: Address in Latvia, Riga, Letónia*. Retirado em 11 de Dezembro de 2011 de <http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/05.07.05.html>
- Bush, G.W. (2006, 31 de Janeiro). *State of the Union Address*. Washington D.C., The White House. Retirado em 7 de Junho de 2012 de <http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/01.31.06.html>
- Bush, G. W. (2010). *Decision Points*. New York, N.Y: Crown Publishers.
- Cheney, R. (2002, 26 de Agosto). Remarks to The Veterans of Foreign Wars 103rd National Convention. Retirado em 24 de Abril de 2012 de <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/08/20020826.html>
- Cheney, R. (Entrevistado). & Russert, T. (Entrevistador). (2002, 8 de Setembro) *Meet the Press, NBC News* [Transcrição da entrevista]. Retirado em 19 de Abril de 2012 do web site: <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/meet.htm>
- Feith, D. (2009). *War and Decision: Inside the Pentagon at the Dawn of the War on Terrorism*, New York: Harper Collins.
- National Security Strategy of the United States of America (2002, Setembro). The White House, National Security Council, Washington D.C. Retirado em 8 de Agosto de 2011 de <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>
- National Security Strategy of the United States of America (2006, Março). The White House, National Security Council, Washington D.C. Retirado em 3 de Outubro de 2011 de <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/>
- Rice, C. (2000, 1 de Fevereiro) Campaign 2000: Promoting the national interest. *Foreign Affairs*. Retirado em 3 de Abril de <http://www.foreignaffairs.com/articles/55630/condoleezza-rice/campaign-2000-promoting-the-national-interest?page=4>

Rice, C. (2002, Dezembro). A balance of power that favours freedom. *U.S. Foreign Policy Agenda*. Departamento de Estado. Retirado em 13 de Maio de 2012 de http://guangzhou.usembassy-china.org.cn/uploads/images/kl_aVIOROt12NDRbkR_A/ijpe1202.pdf

Rice, C. (2003, 7 de Agosto). Transforming the Middle East. *The Washington Post*. Retirado em 10 de Março de http://www.iraqwatch.org/government/US/WH/us-wh-rice-wp_oped-080703.htm

USA Patriot Act: Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (2001, 25 de Outubro). Department of Justice website. Retirado em 12 de Janeiro de 2012 de <http://www.justice.gov/archive/ll/highlights.htm>

Bibliografia Secundária:

Abrams, E., Armitage, R. L., Bennet, W. J., Bergner, J., Bolton, J., Dobriansky, P., Fukuyama, F., Kagan, F., Khalilzad, Z., Kristol, W., Perle, R., Rodman, P.W., Rumsfeld, D., Schneider Jr., W., Weber, V., Wolfowitz, P., Woolsey, R.J., & Zoellick, R. B. (1998, 26 de Janeiro). Letter to President Clinton, PNAC: Project for the New American Century. Retirado em 20 de Junho de 2011 de <http://www.newamericancentury.org/iraqclintonletter.htm>

Abrams, E., Allen, R. V., Armitage, R. L., Bennett, W. J., Bolton, J. R., Buckley Jr., W. F., Decter, M., Feulner Jr., E. J., Kagan, R., Kirkpatrick, J. J., Kristol, W., Libby, I. L., Meese III, E., Perle, R., Podhoretz, N., Schneider Jr, W., Waldron, A., Wallop, M., Webb, J., Weinberger, C., Weyrich, P., Woolsey, R. J. & Wolfowitz, P. (1999, 20 de Agosto). Statement on the defense of Taiwan, PNAC: Project for the New American Century. Retirado em 21 de Setembro de 2011 de <http://www.newamericancentury.org/Taiwandefensestatement.htm>

Abrams, E. (2012, 15 de Maio). George W. Bush returns to Washington to celebrate freedom: *The Weekly Standard* [comentário blog]. Retirado em 10 de Junho de 2012 de http://www.weeklystandard.com/blogs/george-w-bush-returns-washington-celebrate-freedom_645007.html

- Ackerman, B. (2006). Before the Next Attack: Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism, [Crítica da obra Before the Next Attack, por J. Ikenberry]. *Foreign Affairs*, 1 de Junho. Retirado em 5 de Abril de <http://www.foreignaffairs.com/articles/61529/g-john-ikenberry/before-the-next-attack-preserving-civil-liberties-in-an-age-of-t>
- Adelman, K. (2002, 13 de Fevereiro). Cakewalk in Iraq. *The Washington Post*. Retirado em 30 de Abril de 2012 de <http://www.casi.org.uk/discuss/2002/msg00243.html> p. A27.
- Albright, M. (1997, 8 de Janeiro). *Confirmation statement before the Senate Foreign Relations Committee*. Washington D.C. Retirado em 20 de Maio de 2012 de <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/albright.htm>
- Allen, R. V., Bauer, G., Bell, J., Bennett, W., Boshwitz, R., Bergner, J., Cohen, E., Cropsey, S., Decter, M., Donnelly, T., Eberstadt, N., Fradkin, H., Friedberg, A., Fukuyama, F., Gaffney, F., Gedmin, J., Gerecht, R. M., Hill, C., Jackson, B., Jacobs, E. S., Joyce, M., Kagan, D., Kagan, R., Kirkpatrick, J., Krauthammer, C., Lehman, J., May, C., Peretz, M., Perle, R., Pohoretz, N., Rosen, S. P., Scheunemann, R., Schmitt, G., Schneider, Jr., W., Shultz, R., Sokolski, H., Solarz, S., Weber, V. Wieseltier, L. & Wittmann, M. (2001, 10 de Setembro). Letter to President Bush on the war on terrorism: PNAC: Project for the New American Century. Retirado em 10 de Fevereiro de 2012 de <http://www.newamericancentury.org/Bushletter.htm>
- Almeida, J. M. & Rato, V. (2004). *A encruzilhada: Portugal, a Europa e os Estados Unidos*. Lisboa: Bertrand.
- Arab Human Development Report 2002 (2002). United Nations Development Programme Arab Fund for Economic and Social Development. Retirado em 7 de Agosto de 2011 de <http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2002e.pdf>
- Arab Human Development Report 2005 (2005). United Nations Development Programme Regional Bureau for Arab States. Retirado em 12 de Agosto de 2011 de <http://www.arab-hdr.org/publications/other/ahdr/ahdr2005e.pdf>
- Asmus, R., Boot, Max, Carlucci, F., Cohen, E., Daalder I. H., Donnelly T., Galbraith, P., Gedmin, J., Gelbard, R. S., Gerecht, R. M., Hill, C., Indyk, M. S., Jackson, B.

P., Kagan, R., Kennedy, C., Kristol, W., Lindberg, T., Marshall, W., Muravchik, J., Pletka, D., Ross, D., Scheunemann, R., Schmitt, G., Slocombe, W., Steinberg, J. B., Woolsey, R. J. (2003, 19 de Março). Statement on Post-War Iraq, PNAC: Project for the New American Century. Retirado em 22 de Setembro de 2011 de <http://www.newamericancentury.org/iraq-20030319.htm>

Baker, J. (2002, 25 de Agosto). The right way to change a regime, *The New York Times*, p. 9. Retirado em 3 de Março de <http://www.nytimes.com/2002/08/25/opinion/the-right-way-to-change-a-regime.html?pagewanted=all&src=pm>

Baker, M. (2007, 18 de Julho). Rumsfeld's 'Old' And 'New' Europe touches on uneasy divide: Political Concepts U.S. [comentário blog]. Retirado em 2 de Maio de <http://politicalconcepts.blogspot.pt/2007/07/us-rumsfelds-old-and-new-europe-touches.html>

Baker, A. (2011, 24 de Outubro). The unwinnable war: Despite 10 years of war of US power, talent and money, Afghanistan is a country of squandered hope. *Time*, 178 (16), 28-33.

Barbosa, P. (2011, 1 de Abril). Primavera no Mundo Árabe? Análise do vice-presidente do Instituto Luso-Árabe para a Cooperação, subdirector do Instituto de Estudos Árabe-Islâmicos da Faculdade de Letras de Lisboa. Lisboa: Instituto de Estudos Árabe-Islâmicos da Faculdade de Letras de Lisboa.

Bellow, S. (2011). *Jerusalém, Ida e Volta – Um relato pessoal*. Lisboa: Tinta da China.

Biden J. & Lugar, R. (2002, 31 de Julho). Debating Iraq, *The New York Times*, p. A19. Retirado a 19 de Fevereiro em <http://www.nytimes.com/2002/07/31/opinion/debating-iraq.html?scp=1&sq=debating%20iraq&st=cse>

Boese, W. (2002, Julho/Agosto). *U.S. withdraws from ABM treaty; Global response muted*. Retirado em 2 de Janeiro de 2012 do web site de Arms Control Association: http://www.armscontrol.org/act/2002_07-08/abmjul_aug02

Boot, M. (2002). *The savage wars of peace: Small wars and the rise of American power*. New York: Basic Books.

- Boot, M. (2003, 19 de Fevereiro). America's destiny is to police the world. *Financial Times*. Retirado em 11 de Outubro de 2011 de <http://www.cfr.org/us-strategy-and-politics/americas-destiny-police-world/p5559>
- Boot, M. (2004). Myths about neoconservatism: The neocon reader. Retirado em 8 de Dezembro de 2011 de http://platypus1917.home.comcast.net/~platypus1917/boot_myths.pdf
- Borges, J. V. (2009). O terrorismo transnacional e o planeamento estratégico de segurança nacional dos EUA in A. Moreira. & P. Ramalho (Eds.), *Estratégia*. (Vol. XVIII, p. 177-188). Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica.
- Brooks, S. G. & Wohlforth, W. C. (2002, 1 de Agosto). American primacy in perspective. *Foreign Affairs*. Retirado em 12 de Maio de 2012 de <http://www.foreignaffairs.com/articles/58034/stephen-g-brooks-and-william-c-wohlforth/american-primacy-in-perspective>
- Brown G. & Steward, F. (2010, Junho). Fragile States, *Crisis - Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity*, n.º (3) University of Oxford, Oxford. Retirado em 7 de Dezembro de 2010 de <http://www.crise.ox.ac.uk/pubs/CRISE%20Overview%203.pdf>
- Brzezinski, Z. (2007). *Second chance: Three presidents and the crisis of American superpower* (1st hardback ed.). New York, N.Y: Basic Books.
- Campbell, D. E. & Putnam, R. D. (2012, 1 de Abril). God and Caesar in America, *Foreign Affairs*, 91 (2), 34-43.
- Carter, J. (1980, 23 de Janeiro). *State of the Union Address*. Washington D.C., The White House. Discurso retirado em 2 de Março de 2012 de <http://www.jimmycarterlibrary.gov/documents/speeches/su80jec.phtml>
- Ceaser, J. (2000). The great divide: American interventionism and its opponents. In R. Kagan & W. Kristol (Eds.), *Present dangers: Crisis and opportunity in American foreign and defense policy* (Paperback ed. pp. 25-43). New York: Encounter Books.
- Chomsky, N. (2008). *Interventions*. London: Penguin Books
- Clarke, J. & Halper, S. A. (2004). *America alone: The neo-conservatives and the global order*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Clinton, W. (1993, 20 de Janeiro). *First Inaugural Address*. Washington D.C., The White House. Retirado em 21 de Março de 2012 de <http://australianpolitics.com/usa/clinton/speeches/inaug93.shtml>
- Clinton, W. (1997, 20 de Janeiro). *Second Inaugural Address*. Washington D.C., The White House. Retirado em 21 de Março de 2012 de <http://australianpolitics.com/usa/clinton/speeches/inaug97.shtml>
- Clinton, W. (1996, 23 de Janeiro). *Fourth Inaugural Address*. Washington D.C., The White House. Retirado em 21 de Março de 2012 de <http://australianpolitics.com/usa/clinton/speeches/sou96.shtml>
- Costa, F. (2008). Guerra justa e terrorismo. In J. C. Rosas (Ed.), *Manual de Filosofia Política* (pp. 241-266). Coimbra: Almedina.
- Daalder, I. H. & Lindsay, J. M. (2003). *America unbound: The Bush revolution in foreign policy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Dewar H. & Sullivan K. (1997). Senate republicans call Kyoto pact dead. *The Washington Post*, p.A37. Retirado em 13 de Abril de 2012 de <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/longterm/climate/stories/clim121197b.htm>
- Diamond, L. J.(2005, 16 de Janeiro). Building democracy after conflict: Lessons from Iraq, *Journal of Democracy*, 16 (1), 9-23.
- Diamond, L. J. (2010, 21 de Janeiro). Why are there no Arab democracies? *Journal of Democracy*, 21 (1), 93-112.
- Donnelly, J. (1984, Novembro). Cultural relativism and universal human rights. *Human Rights Quarterly*, 6 (4), 400-419. Retirado em 3 de Abril de 2012 de http://www.agoraproject.eu/papers/Donnelly_cultural_relativism.pdf
- Dunn, D. H. (2005). Bush, 11 September and the conflicting strategies of the “War on terrorism”. *Irish studies in international affairs*, 16, 11-13. Retirado em 22 de Abril de 2012 de <http://ria.metapress.com/content/d4u7r7w524822027/>
- Fernandes, J.M. (2003). *Ninguém é neutro: de Nova Iorque a Bagdad*, Lisboa: Quetzal Editores.

- Fernandes, J. A. (2011, 11 de Setembro). Uma catástrofe que não mudou o mundo. *Público*, pp. 9, 10.
- Finguerut, A. (2008). *A influência do pensamento neoconservador na política externa de George W. Bush*. Retirado de http://www.athena.biblioteca.unesp.br/exlibris/bd/bar/33004030017P7/2008/finguerut_a_me_arafcl.pdf. (Banco digital de teses e digitalizações)
- Fukuyama, F. (1992). *The end of history and the last man*. New York, N.Y: Free Press.
- Fukuyama, F. (2004). *State-Building: Governance and world order in the 21th century*. Ithaca, New York, N.Y: Cornell University Press.
- Fukuyama, F. (Entrevistado) & Baxter, S. (entrevistadora). (2006, 19 de Março). *The Sunday times*, p. 10.
- Fukuyama, F. (2006). *America at the crossroads: Democracy, power and the neoconservative legacy* (1st ed.). New Haven: Yale University Press.
- Gaddis J.L. (Entrevistado) & Gwertzman, B. (Entrevistador). (2004, 6 de Fevereiro). *Bush preemption doctrine the most dramatic policy shift since cold war*. [Transcrição da entrevista]. Retirado em 20 de Novembro do web site *Council on Foreign Relations*: <http://www.cfr.org/iraq/gaddis-bush-pre-emption-doctrine-most-dramatic-policy-shift-since-cold-war/p6755>
- Gangale, T. (2003) *Alliance theory: Balancing, bandwagoning and détente*. Alasca and San Francisco State University. Retirado em 13 de Abril de 2012 de http://pweb.jps.net/~gangale/opsa/ir/Alliance_Theory.htm
- Gaspar, C. (2010, 10 de Março). *As grandes potências no pós-Guerra fria*. [seminário]- Instituto de Estudos Políticos - Universidade Católica de Lisboa: Lisboa.
- Gause III, F.G. (2005, 1 de Outubro). Can democracy stop terrorism? *Foreign Affairs*, 84 (5). Retirado em 3 de Novembro de 2011 de <http://www.foreignaffairs.com/articles/61021/f-gregory-gause-iii/can-democracy-stop-terrorism>
- Gerecht, R. M. (2001, 30 de Julho). A cowering superpower: It's time to fight back against terrorism. *The Weekly Standard*, 6 (43). Retirado em 19 de Outubro de 2011 de

http://www.weeklystandard.com/Content/Protected/Articles/000/000/000/223tmc_kr

Gordon, P.H. (2006, 1 de Agosto). The end of the Bush revolution, *Foreign Affairs*, 85 (4). Retirado em 4 de Junho de 2012 de <http://www.foreignaffairs.com/articles/61734/philip-h-gordon/the-end-of-the-bush-revolution>

Gordon, P. H. (2007). *Winning the right war*. New York, N.Y: Times Books.

Gray, C. S. (2007, Julho). *The implications of preemptive and preventive war doctrines: A reconsideration*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College: Carlisle. Retirado a 3 de Março de 2012 de <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub789.pdf>

Gvosdev, N. K. & Takeyh R. (2012, 4 de Janeiro). Triumph of the new wilsonism, *The National Interest*, 117. Retirado a 5 de Março de 2012 de <http://nationalinterest.org/article/decline-western-realism-6274>

Haass, R. N. (2005). *The Opportunity: America's moment to alter history's course*. New York: Public Affairs.

Hassner, P. (2002, 1 de Setembro). The United States: The empire of force or the force of empire? *Chaillot Papers*, 58, Institute for Security Studies. Retirado em 19 de Agosto de 2011 de <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/chai54e.pdf>

Hassner, P. (Entrevistado) & Sousa, T. (Entrevistadora). (2011, 11 de Setembro). *Público* [Transcrição de Entrevista]. p. 17.

Hatchett, R. (1996). Bosnia and the American foreign policy agenda: Implications for Russia's relations with the west. The Lord Byron Foundation for Balkan Studies, Center for International Studies, The University of St. Thomas: Houston, TX. Retirado em 2 de Março de 2012 de <http://www.srpska-mreza.com/library/facts/hatchett-j-96.html>

Heilbrunn, J. (2011, 22 de Março). America's foreign policy valkyries: Hillary Clinton, Samantha Power, and Susan Rice. Bloggerati. [web log comment]. Retirado em 22 de Julho de 2011 de <http://nationalinterest.org/blog/jacob-heilbrunn/americas-foreign-policy-valkyries-hillary-clinton-samantha-p-5047>

- Heilbrunn, J. (2011, 1 de Maio). Samantha and her subjects. *The National Interest*, 111. Retirado em 22 de Julho de 2011 de <http://nationalinterest.org/article/samantha-her-subjects-5161>
- Hirsh, M. (2002, 1 de Outubro). Bush and the world. *Foreign Affairs*. Retirado em 11 de Fevereiro de <http://www.foreignaffairs.com/articles/58244/michael-hirsh/bush-and-the-world>
- Hoffmann, S. (2004). *Gulliver unbound: America's imperial temptation and the war in Iraq*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Huntington, S.P. (1983). *American politics: The promise of disharmony*. Cambridge: Harvard University Press.
- Huntington, S.P. (1999). *O choque das civilizações e a mudança na ordem mundial*. Lisboa: Gradiva.
- Inboden, W. (2011, 4 de Novembro). Obama as Bush. [web log comment] *Foreign Policy*. Retirado em 30 de Novembro de 2011 de http://shadow.foreignpolicy.com/posts/2011/11/04/obama_as_bush
- Inglehart, R. & Welzel, C. (2012, 1 de Fevereiro). How development leads to democracy, *Foreign Affairs*, 91 (1), 48-51. (primeira publicação 2009, 1 de Abril).
- Jefferson, T. (1801, 4 de Março). *First Inaugural Address*, Washington, D.C., [Transcrição do Discurso]. Retirado em 17 de Fevereiro de 2012 de <http://www.bartleby.com/124/pres16.html>
- Jehl, D. (2001, 29 de Março). US going empty-handed to meeting on global warming. *The New York Times*. Retirado em 15 de Maio de 2012 de <http://www.nytimes.com/2001/03/29/us/us-going-empty-handed-to-meeting-on-global-warming.html?ref=douglasjehl>
- Jenkins, S. (2006, 26 de Março). Realism makes a comeback. *The Sunday times*, p. 22.
- Joffe, J. (2009, 1 de Outubro). The default Power: The false prophecy of America's decline. *Foreign Affairs*, 88, (5)
- Kagan, R., & Kristol, W. (1996, 1 de Agosto). Toward a neo-reaganite foreign policy. *Foreign Affairs*, 75, (4), 18-32. Retirado em 10 de Dezembro de 2011 de

http://public.gettysburg.edu/~dborock/courses/Fall/p242/docs/w_kristol_r_kagan-toward%20neo_reaganite%20foreign%20policy.pdf

Kagan, R. & Kristol, W. (1999, 29 de Novembro) A distinctly American internationalism. *The Weekly Standard*. [Editorial] Retirado em 12 de Maio de <http://www.newamericancentury.org/Iss11%20Nov29%20editorial.pdf>

Kagan, F. W. (2000). The decline of America's armed forces. In R. Kagan & W. Kristol. (Eds.), *Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy* (Paperback ed., pp. 241-266). New York: N.Y: Encounter Books.

Kagan, R. & Kristol, W. (2000). Introduction: National interest and global responsibility. In R. Kagan, & W. Kristol (Eds.), *Present Dangers: Crisis and opportunity in American foreign and defense policy* (Paperback ed., pp. 3-24). New York: N.Y: Encounter Books.

Kagan, R. (2002, 1 de Outubro). 11 de Setembro. Poder e fraqueza. *Nova Cidadania* 14, 40-61.

Kagan R. (2006, 29 de Outubro). Entrevistado pelo *Público*, p. 22.

Kagan R. (2006, 6 de Dezembro). America supports democracy, how novel? *Financial Times*, p. 15.

Kagan R. (2006). *Dangerous Nation: America and the World, 1600-1898*. London: Atlantic Books.

Kaplan L. & Kristol W. (Entrevistados) & Myers, J. (entrevistadora). (2003, 5 de Março) Books for Breakfast Program [Transcrição de entrevista]. Retirado em 2 de Maio de 2012 do website de Carnegie Council: <http://www.carnegiecouncil.org/resources/transcripts/873.html>

Kiras, J. D. (2005). Terrorism and globalization. In J. Baylis, & S. Smith (Eds.) *The Globalization of World Politics*. (3rd ed., pp. 479-495). New York: N.Y: Oxford University Press.

Kissinger, H. (1996). *Diplomacia*, Lisboa: Gradiva

Kissinger, H. (2002, 13 de Janeiro). Phase II and Iraq. *The Washington Post*. Retirado em 22 de Abril de 2012 de <http://www.henryakissinger.com/articles/wp011302.html>

- Kissinger, H. (2003). *Anos de Renovação*. Lisboa: Gradiva.
- Krauthammer, C. (2002, 1 de Dezembro). The unipolar moment revisited. *National Interest*, 70, 5-20.
- Krauthammer, C. (2005, 21 de Março). The Arab Spring of 2005. *The Seattle Times*. Retirado em 21 de Novembro de 2011 de http://seattletimes.nwsourc.com/html/opinion/2002214060_krauthammer21.html
- Kristol, I. (2003). *Neoconservadorismo – Autobiografia de uma ideia*. Quetzal: Lisboa.
- LaFeber, W. (1994). *The American age: United States foreign policy at home and abroad since 1750*. (2nd ed.). New York, N.Y: Norton.
- Lake, A. (1993, 21 de Setembro). *From containment to enlargement*. John Hopkins University. School of Advanced International Studies. Washington, D.C. Retirado em 21 de Maio de 2012 de <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/lakedoc.html>
- Ledeem, M. (2003). The others: We have miles to go in eliminating the Axis. *Jewish World Review*. Retirado em 25 de Julho de 2011 de <http://www.jewishworldreview.com/michael/ledeen040703.asp>
- Leffler, M. P. (2011, 1 de Setembro). George W Bush's grand strategy, reconsidered. *Foreign Affairs*. Retirado em 20 de Novembro de 2011 de <http://www.foreignaffairs.com/articles/68201/melvyn-p-leffler/september-11-in-retrospect>
- Lewis, A. (2001). Abroad at home: The closed mind. *The New York Times*. Retirado em 7 de Abril de <http://www.nytimes.com/2001/06/16/opinion/abroad-at-home-the-closed-mind.html>
- Lipset, S. M. (1959, Março). Some social requisites of democracy: Economic development amd political legitimacy. *The American Political Science Review* 53 (1), 69-105. Retirado em 10 de Outubro de 2010 de <http://costa.wustl.edu/teaching/IntroComp/Reading/Lipset1959.pdf>
- Mann, J. (2004). *Rise of the Vulcans: The history of Bush's war cabinet* (1st ed.). New York: Viking Penguin.
- Manuel, P. J. S. R. (2009). Pirataria de música e ameaças assimétricas: As rotas do tráfico e o financiamento do terrorismo. In A. Moreira & P. Ramalho. (Eds.),

Estratégia. (Vol. XVIII, pp. 385-418) Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica

Mead, W. R. (2001). *Special providence: American foreign policy and how it changed the world* (1st ed.). New York: The Century Foundation.

Melnik, A. (2011, 17 de Julho). (Entrevistado) & Lorena, S. (entrevistadora). *Público*, pp. 6, 7.

Milbank D. & Deane, C. (2003, 6 de Setembro). Hussein links to 9/11 lingers in many minds. *The Washington Post*. Retirado em 5 de Maio de 2012 de http://people.virginia.edu/~jrw3k/mediamatters/readings/iraq_911/Washington.Post_Hussein.Link.to.9.11.Lingers.in.Many.Minds_Dana.Milbank.and.Claudia.Dean_e_Sept.6.2003.pdf

Myloire, L. (2001, 13 de Setembro). The Iraqi connection: Was Bin Laden acting alone? Not likely. *The Wall Street Journal*. Retirado em 3 de Maio de <http://www.lauriemyloire.com/Publications/WSJ9-13-2001.html>

Monten, J. (2005, 1 de Janeiro). The roots of the Bush Doctrine: Power, nationalism, and democracy promotion in U.S. Strategy. *International Security*, 29 (4), 112-156.

Moreira de Sá, T. (2011, 11 de Setembro). O dia que mudou a América, não o mundo. *Público*, p. 53.

Packer, G. (2005). *The assassins' gate: America in Iraq* (1st ed.). New York: Farrar, Straus and Giroux.

Panyarachun, A., Badinter, R., Soares, J., Brundtland, G., Chinery-Hesse, M., Evans, G., Hannay, D., Iglesias, E., Moussa, A., Nambiar, S., Ogata, S., Primakov, Y., Qiechen, Q., Sadik, N., Salim, S. & Scowcroft, B. (2004). A more secure world: Our shared responsibility. Report of the secretary-general's high-level panel. United Nations: Retirado em 9 de Abril de 2012 de <http://www.un.org/secureworld/>

Patrick, S. M. (2010). The tricky path to U.S. revival. *Council on Foreign Relations*. Retirado em 5 de Março de 2011 de <http://www.cfr.org/us-strategy-and-politics/tricky-path-us-revival/p21325>

- Perle, R. (2000). Iraq: Saddam unbound. In R. Kagan & W. Kristol (Eds.), *Present Dangers: Crisis and opportunity in American foreign and defense policy* (Paperback ed., pp. 99-110). New York: Encounter Books.
- Perle, R. (2002, 14 de Novembro). *The making of a neoconservative*. [transcrição de entrevista]. Retirado em 20 de Setembro de 2011 de www.pbs.org/thinktank/transcript1017.html
- Plattner, M. F. (2008). *Democracy without borders?: Global challenges to liberal democracy*. The democratic moment revisited. (pp. 133-148). Lanham, Md: Rowman & Littlefield.
- Poblete, J. I. (2005, 28 de Março). Foreign terrorist organizations and the listing process in a post-9/11 context. National Security Law Seminar. Retirado em 12 de Maio de 2012 do web site de Social Science Research Network: <http://ssrn.com/abstract=964407> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.964407>
- Podhoretz, N. (2007). *World War IV: The long struggle against Islamofascism*. New York, N.Y: Doubleday.
- Power, S. (2009). *Chasing the flame: Sergio Vieira de Mello and the fight to save the world*. London: Penguin.
- Puddington, A. (2009). Freedom in the World 2009: Setbacks and resilience. New York: Freedom House. Retirado em 4 de Dezembro de 2009 de <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=130&year=2009>
- Reynolds, D. (2009). *America, empire of liberty: A new history*. London: Allen Lane.
- Rieff, D. (2011, 21 de Junho). Saints go marching in. *The National Interest*, 112. Retirado em 7 de Outubro de 2011 de <http://nationalinterest.org/article/saints-go-marching-5442>
- Roberts, J. M. (1997). *Breve História do Mundo - Vol. II – Do Islamismo à expansão marítima*. (1ª ed. Port.). Lisboa: Editorial Presença.
- Rogan, E. (2011, 19 de Abril). The Arab wave, *The National Interest*, 111. Retirado em 23 de Outubro de 2011 de <http://nationalinterest.org/article/the-arab-wave-5169>
- Saghieh, H. (2010, Outubro). A que se assemelham os sucessores de Saddam Hussein? *Courrier Internacional*, 176, 46.

- Schneider, W. (2000). Weapons Proliferation and Missile Defense: The Strategic Case. In R. Kagan & W. Kristol, (Eds.), *Present Dangers: Crisis and opportunity in American foreign and defense policy* (Paperback ed., pp. 267-287). New York: Encounter Books.
- Scruton, R. (2006). *O Ocidente e o resto*. Lisboa: Guerra e Paz.
- Shuja, S. (2004). The Bush doctrine and the new emerging world order. *National Observer*, 59. Retirado em 23 de Novembro de 2011 de http://www.nationalobserver.net/2004_summer_110.htm
- Slaughter, A-M. (Entrevistada) & Rosenthal, J. (Entrevistador). (2009, 21 de Janeiro). Public Affairs Program [transcrição de entrevista]. Retirado em 24 de Outubro de 2011 do web site de Carnegie Council: The Voice for Ethics in International Affairs: <http://www.carnegiecouncil.org/resources/transcripts/0108.html>
- Smith, T. (1994, 1 de Dezembro). In defense of intervention. *Foreign Affairs*. Retirado a 12 de Fevereiro de 2012 de <http://www.foreignaffairs.com/articles/50546/tony-smith/in-defense-of-intervention>
- Snyder, J. (2004, 1 de Novembro). One world, rival theories. *Foreign Policy*. Retirado em 12 de Fevereiro de 2012 de http://www.foreignpolicy.com/articles/2004/11/01/one_world_rival_theories
- Sontag, S. (2001, 24 de Setembro). 9/11. *The New Yorker*. Retirado em 3 de Abril de 2012 de (<http://groups.colgate.edu/aarislam/susan.htm>
- Sousa, T. (2011, 2 de fevereiro). A democracia está de regresso. Inesperadamente. *Público*, p. 37.
- Stephenson, C. (2005). Nation Building. *Beyond Intractability*. G. Burgess & H. Burgess (Eds.), Conflict Information Consortium, University of Colorado, Boulder. Retirado em 9 de Março de <http://www.beyondintractability.org/bi-essay/nation-building>
- Tocqueville, A. (2001). *Da Democracia na América*. Estoril: Princípia.
- Wheeler, N. J. (2000). *Saving strangers – Humanitarian intervention in international society*. Oxford: Oxford University Press.
- Woodward, B. (2003). *Bush at war* (paperback 2003 ed.). London: Pocket Books.

Woodward, B. (2004). *Plano de ataque*. Oeiras: Difel.

Williams, C. (1996). DOD's Counterproliferation Initiative: A Critical Assessment Fighting Proliferation: New Concerns for the Nineties. In H. Sokolski (Ed.), *The Nonproliferation policy Education Center*, Washington, D.C., Air University Press, Maxwell Air Force Base, Alabama. Retirado em 13 de Março de 2012 de <http://www.fas.org/irp/threat/fp/index.html>

Wright, L. (2007). *A Torre do desassossego: O percurso da al Qaeda até ao 11 de Setembro*. (1ª edição portuguesa). Lisboa: Casa das Letras.

Zakaria, F. (2011, 12 de Dezembro). Friends without benefits, *Time* 178 (23), 20.

Zakaria, F. (2012, 16 de Abril). A Region at War with its History, *Time* 179 (15), 20.

Sites consultados:

BBC News, World (1999, 5 de Novembro). Bush Fails Report's Pop Quiz on International Leaders. Americas Bush no whizz on foreign quiz. Retirado em 20 de Outubro de 2011 de <http://news.bbc.co.uk/2/hi/506298.stm>

Dados da Pew Research Center for the People and the Press:

Bush unpopular in Europe, seen as unilateralist. (2001, 15 de Agosto). Retirado em 3 de Fevereiro de 2012 de <http://www.people-press.org/2001/08/15/bush-unpopular-in-europe-seen-as-unilateralist/>

What the world thinks in 2002: How global publics view: Their lives, their countries, the world, America (2002, 4 de Dezembro). Retirado em 10 de Fevereiro de 2012 de <http://www.people-press.org/2002/12/04/what-the-world-thinks-in-2002/>

Public divided on Bush: Great partisan differences in job approval (2004, 10 de Março). Retirado em 4 de Fevereiro de 2012 de <http://www.gallup.com/poll/10948/Public-Divided-Bush.aspx>

America's image in the world: Findings from the Pew Global Attitudes Project. (2007, 14 de Março). Retirado em 5 de Fevereiro de 2012 de

<http://www.pewglobal.org/2007/03/14/americas-image-in-the-world-findings-from-the-pew-global-attitudes-project/>

Global public opinion in the Bush years: 2001-2008. (2008, 18 de Dezembro).

Retirado em 3 de Junho de 2012 de <http://www.pewglobal.org/2008/12/18/global-public-opinion-in-the-bush-years-2001-2008/>

American exceptionalism subsides: The American-Western european values Gap.

(2011, 17 de Novembro). Retirado em 11 de Março de 2012 de

<http://www.pewglobal.org/2011/11/17/the-american-western-european-values-gap/>

Carta de São Francisco (1945). Retirado de 5 de Maio de 2012 de

<http://oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>

Confirmação da data da retirada dos EUA do Tratado ABM: Retirado em 5 de

Novembro de 2011 de http://www.armscontrol.org/act/2002_07-08/abmjul_aug02

Freedom in the World Report, Freedom House (2005). Retirado em 27 de Setembro de

2011 de <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2005>

Resolução 1409 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (2002). Retirado em 2

de Fevereiro de 2012 de <http://www.uncc.ch/resolutio/res1409.pdf>

ThinkQuest. (2000). On social darwinism: Retirado em 10 de Fevereiro de 2012 de

<http://library.thinkquest.org/C004367/eh4.shtml>